



**Fundação Educacional do Município de Assis  
Instituto Municipal de Ensino Superior de Assis  
Campus "José Santilli Sobrinho"**

**CONRADO FERREIRA ARCOLEZE**

**Rupturas da Ordem Constitucional:  
correlação entre os Atos Institucionais da Ditadura Civil-Militar e a minuta do  
Estado de Defesa do Governo de Jair Bolsonaro**

**Assis**

**2024**



**Fundação Educacional do Município de Assis  
Instituto Municipal de Ensino Superior de Assis  
Campus "José Santilli Sobrinho"**

## **CONRADO FERREIRA ARCOLEZE**

### **Rupturas da Ordem Constitucional: correlação entre os Atos Institucionais da Ditadura Civil-Militar e a minuta do Estado de Defesa do Governo de Jair Bolsonaro**

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado ao Instituto Municipal de Ensino Superior de Assis (IMESA), pertencente a Fundação Educacional do Município de Assis (FEMA), como requisito parcial para conclusão do curso de Direito.

Orientador: Prof. Me. Fernando Antônio Soares de Sá Júnior

**Assis**

**2024**

Arcoleze, Conrado Ferreira

A675r Rupturas da ordem constitucional: correlação entre os atos institucionais da ditadura civil-militar e a minuta do Estado de Defesa do governo de Jair Bolsonaro / Conrado Ferreira Arcoleze. -- Assis, 2024. -- 99p.

Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação em Direito) -- Fundação Educacional do Município de Assis (FEMA), Instituto Municipal de Ensino Superior de Assis (IMESA), 2024.

Orientador: Prof. Me. Fernando Antonio Soares de Sá Junior.

1. Controle da constitucionalidade. 2. Governabilidade. I Sá Junior, Fernando Antonio Soares de. II Título.

CDD 341.202

*Aos meus pais Atilio e Catarina e por  
todos aqueles que lutam pela Fema*

## **AGRADECIMENTOS**

Agradeço especialmente aos meus pais, que sempre me apoiaram e nunca mediram esforços para me ver realizado. Se estou mais uma vez perto de outro diploma e muito mais maduro e convicto das minhas decisões, devo isso sobretudo ao suporte incondicional de vocês. A Deus também, que sempre me deu forças para persistir no estudo e decidir encarar uma terceira formação, mas dessa vez estando com muito mais bagagem e experiência.

Ao meu orientador, professor Fernando Sá, por seus valorosos apontamentos no trabalho e por me ajudar a definir o objeto de pesquisa, algo que não é fácil. Fui extremamente feliz ao escolher um orientador tão íntegro e correto, exemplo de profissionalismo e caráter para toda a Fema. Além disso, já na reta final da minha trajetória na Fema, podemos ter a certeza de que o lmesa estará em ótimas mãos pelos próximos quatro anos, em conjunto com o professor Ricardo Estefani.

Agradeço a todos os professores que passaram nessa minha trajetória da Fema, os quais foram essenciais para a minha formação. Agradeço sobretudo aqueles que sempre tiveram a ética ao lado e sempre deram exemplo na luta pelo melhor da instituição.

Aos meus amigos e colegas de curso, meu agradecimento especial pelo companheirismo e por dividirem essa jornada comigo. Desejo enorme sucesso a todos em suas trajetórias.

Agradeço aos meus companheiros e amigos do Conselho Curador que fiz na jornada, notadamente na pessoa do Presidente David Valverde, exemplo de caráter na instituição. Os tempos não foram fáceis, mas penso que o conselho retomou para si o protagonismo e gradualmente temos conseguido colocar a Fema nos trilhos.

Além disso, agradeço especialmente a todos aqueles que somaram esforços pela Fema. O que era para ser uma graduação tranquila e sossegada para mim, se tornou em uma luta intensa após a descoberta do maior escândalo de corrupção da história de Assis, bem no coração da Fema. Os tempos não foram fáceis, processos vieram, mas no fim tudo veio à tona e a Justiça caminha para responsabilizar os algozes da instituição.

Durante esse tempo, fiz vários amigos e descobri aliados improváveis e anônimos, os quais sempre apoiaram o trabalho de regularização da nossa Fema. Alunos, professores, funcionários e pessoas de nossa cidade, sempre com a ética ao lado. O apoio de todos foi fundamental na jornada!

Por fim, agradeço a todos meus colegas e amigos de estágio no Ministério Público Federal, órgão de extrema importância em nosso país, pelo companheirismo e aprendizado que obtive nesse tempo. Além disso, devo ao MPF a oportunidade de propiciar o contato com um órgão público e me fazer perceber o meu destino profissional, o qual me dedico diariamente, de me tornar servidor público em breve.

“Filhotes da ditadura, todos engordaram na ditadura”.

(Leonel Brizola)

## RESUMO

O presente trabalho tem como objetivo analisar se a minuta do decreto do estado de defesa encontrada na casa de Anderson Torres, Ex-Ministro da Justiça de Jair Bolsonaro, poderia abolir o Estado Democrático de Direito se tivesse vigorado, bem como a possível correlação desse documento com os Atos Institucionais da Ditadura Civil-Militar. Do ponto de vista teórico-metodológico, buscou-se análise de dados primários oriundos da minuta do decreto de estado de defesa e toda a legislação pertinente, o que inclui os Atos Institucionais. Utilizaram-se dados secundários de bibliografia especializada, a qual abarca livros, artigos, *sites*, visando-se oferecer um suporte para a análise do tema central da pesquisa. Buscou-se entender o golpe civil-militar de 1964 e os Atos Institucionais, tomando-se como centro a ordem jurídica vigente pela Constituição Federal de 1946. Procurou-se entender o sistema constitucional das crises - estado de defesa e estado de sítio - sob a ótica da Constituição Federal de 1988. Analisou-se o histórico de Jair Bolsonaro e de seu questionamento eleitoral, objetivando verificar os efeitos da minuta do estado de defesa e sua correlação com os Atos Institucionais. Concluiu-se que se tivesse vigorado, a minuta do decreto de estado de defesa aboliria a ordem constitucional vigente, bem como a correlação com os Atos Institucionais no sentido de transparecer algo democrático e aparentemente dentro da ordem constitucional vigente, mas na prática abolindo-a.

**Palavras-chave:** estado de defesa; Atos Institucionais; Jair Bolsonaro.

## ABSTRACT

This paper aims to analyze whether the draft of the state of defense decree found in the home of Anderson Torres, former Minister of Justice of Jair Bolsonaro, could abolish the Democratic State of Law if it had been in force, as well as the possible correlation of this document with the Institutional Acts of the Civil-Military Dictatorship. From a theoretical-methodological point of view, we sought to analyze primary data from the draft of the state of defense decree and all pertinent legislation, which includes the Institutional Acts. Secondary data from specialized bibliography, which includes books, articles, and websites, were used in order to provide support for the analysis of the central theme of the research. The aim of this study was to understand the civil-military coup of 1964 and the Institutional Acts, taking as a center the legal order in force under the Federal Constitution of 1946. The aim was to understand the constitutional system of crises - state of defense and state of siege - from the perspective of the Federal Constitution of 1988. The history of Jair Bolsonaro and his electoral challenge were analyzed, aiming to verify the effects of the draft of the state of defense and its correlation with the Institutional Acts. It was concluded that if it had been in force, the draft state defense decree would abolish the current constitutional order, as well as the correlation with the Institutional Acts in the sense of appearing to be something democratic and apparently within the current constitutional order, but in practice abolishing it.

**Key-words:** state of defense; Institutional Acts; Jair Bolsonaro

## SUMÁRIO

<b>INTRODUÇÃO</b>	10
<b>1 GOLPE E ATOS INSTITUCIONAIS</b>	14
1.1 CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1946 E GOLPE CIVIL-MILITAR DE 1964	14
1.2 ATOS INSTITUCIONAIS	21
<b>1.2.1 Ato Institucional nº 1</b>	23
<b>1.2.2 Demais Atos</b>	35
<b>2 SISTEMA CONSTITUCIONAL DAS CRISES</b>	43
2.1 CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988 E O SISTEMA CONSTITUCIONAL DAS CRISES	43
2.2 ESTADO DE DEFESA	47
2.3 ESTADO DE SÍTIO	53
<b>3 ANÁLISE DA MINUTA DO ESTADO DE DEFESA</b>	64
3.1 JAIR BOLSONARO E O QUESTIONAMENTO ELEITORAL	64
3.2 MINUTA DO ESTADO DE DEFESA E ATOS INSTITUCIONAIS	72
<b>CONSIDERAÇÕES FINAIS</b>	84
<b>REFERÊNCIAS</b>	86
<b>ANEXO</b>	96

## INTRODUÇÃO

Ao longo da história, diversos Estados se utilizaram e por vezes abusaram das medidas constitucionais de exceção, as quais constituem medidas extremas e que possibilitam a suspensão parcial e temporária de direitos, liberdades e prerrogativas com a intenção de recuperar a normalidade e restabelecer a vigência plena da Constituição.

No Brasil, tais medidas tiveram sua primeira previsão constitucional na Carta de 1891 e, felizmente, foram raramente acionadas. Todavia, tempo após a eleição presidencial de 2022, a Polícia Federal encontrou na casa do Ex-Ministro da Justiça Anderson Torres, nomeado pelo então Presidente da República, Jair Messias Bolsonaro, uma minuta prevendo a decretação de uma das forças do estado de exceção no Brasil, mais propriamente o estado de defesa.

O objetivo desse trabalho é analisar se esta minuta poderia implicar na abolição do Estado Democrático de Direito se tivesse vigorado, bem como fazer uma correlação desse documento com os Atos Institucionais que vigoraram durante o período da ditadura militar e que serviram como suporte para todo o regime de exceção que vigorou no Brasil por 21 anos.

Além disso, busca-se averiguar se os efeitos da vigência dessa minuta poderiam levar ao fim da ordem constitucional atual e a instauração de um regime de exceção, bem como se tais efeitos seriam semelhantes aos da vigência dos famigerados atos da ditadura militar.

Nossa Constituição Federal prevê entre os arts. 136 e 141 o chamado sistema constitucional das crises, que é um conjunto de medidas que visa à preservação da ordem constitucional em tempos de crise, instabilidade institucional e em que nosso próprio Estado Democrático de Direito se encontra ameaçado. São medidas excepcionais e que devem vigorar por tempo certo, visto que reduzem ou suprimem direitos fundamentais positivados na Carta Magna e que, se não for feita da forma determinada no texto constitucional, podem levar ao arbítrio e ao completo desrespeito de direitos humanos básicos.

Dentre essas medidas excepcionais e que só podem vigorar em situações específicas, encontram-se o estado de defesa e o estado de sítio. A primeira é uma inovação da atual Constituição Federal, enquanto a segunda é bem mais antiga, estando presente em nosso ordenamento jurídico desde a Constituição de 1891.

Ainda que previstas em nosso ordenamento jurídico, nunca foram utilizadas desde a promulgação da Carta Magna de 1988; portanto, caso tivesse vigorado, a minuta do decreto do estado de defesa seria algo inédito em nossa história.

Essa minuta foi encontrada na casa de Anderson Torres poucos dias após o fim do mandato de Jair Bolsonaro, a quem servira como ministro da Justiça. O hoje ex-presidente do país realizou uma gestão de conflito permanente com as instituições democráticas - sobretudo o Poder Judiciário -, especialmente por colocar em xeque o sistema eleitoral brasileiro, fruto constante de ataques. Nesse sentido, o objeto central da minuta é a interferência no Tribunal Superior Eleitoral (TSE), sob a justificativa de que esse órgão não garantiu a lisura do pleito presidencial de 2022, em que Bolsonaro fora derrotado por pequena margem de votos por Luiz Inácio Lula da Silva.

O encontro dessa minuta foi amplamente noticiado pela mídia brasileira e o documento em sua íntegra encontra-se disponível em diversos portais na *internet*. Para sua análise, será considerado o marco temporal até seu encontro e conjecturas de possíveis desdobramentos caso tivesse vigorado na presidência de Bolsonaro. Para tanto, não serão considerados os efeitos futuros, o que inclui processos contra os possíveis autores dessa minuta, bem como documentos semelhantes descobertos após esse episódio. Ademais, a minuta encontra-se sem assinatura, não sendo, portanto, possível apontar seu elaborador; caso tivesse ocorrido seus efeitos, ou seja, o decreto de estado de defesa tivesse vigorado, será considerado Bolsonaro como autor da medida.

Além disso, a minuta foi amplamente noticiada pela imprensa do Brasil como a “minuta do golpe”, pressupondo que se vigorasse ocorreria um golpe de estado no país. Nesse aspecto, o presente trabalho busca correlacionar com outra medida que vigorou em nosso ordenamento jurídico, cujo objetivo foi legitimar um golpe de estado e um regime de exceção: os Atos Institucionais, vigentes durante a ditadura militar (1964-1985) e principal sustentáculo desse regime.

Os militares tomaram o poder de forma ilegítima em 1964 ao deporem o presidente João Goulart (PTB), também conhecido como Jango, no episódio pacificado na historiografia brasileira como golpe civil-militar de 1964. Como a deposição ocorreu de forma não prevista na Constituição Federal de 1946 - ou seja, um golpe de estado -, os golpistas se utilizaram de uma ferramenta jurídica para se legitimarem na tomada do poder e construção do futuro governo, com o chamado

Ato Institucional nº 1 (AI-1). Com isso, iniciou-se um período de exceção na história brasileira através de um regime que durou 21 anos, cuja baliza principal dessa nova ordem jurídica construída pelos militares foram os Atos Institucionais (AIs) - 17 ao todo.

Não é o intuito dessa pesquisa realizar uma análise da ditadura militar, fartamente documentada em trabalhos historiográficos e jornalísticos. Visa-se apenas uma análise desses AIs com o intuito de verificar seus conflitos com a ordem constitucional vigente sob a Constituição Federal de 1946, bem como a forma com que foram utilizados para legitimar um regime que se instaurou ilegalmente e que foi paulatinamente se sustentando por pouco mais de duas décadas. Considerando que os efeitos da minuta do decreto do estado de defesa poderiam levar à adoção de um regime de exceção, nada mais salutar do que entender um mecanismo concreto que levou a isso em um passado não tão longínquo. Diante disso, a pesquisa buscará entender se a minuta do decreto de estado de defesa, caso tivesse produzido seus efeitos, poderia abolir o Estado Democrático de Direito da mesma forma com que os AIs assim o fizeram na ditadura militar.

Do ponto de vista teórico-metodológico, tomou-se como fonte primária, ou seja, o dado foi proveniente dessa própria fonte, a minuta do decreto do estado de defesa, bem como toda a legislação pertinente, o que inclui as Constituições Federais de 1946 e 1988, Atos Institucionais e legislações especiais. Como fonte secundária, em que os dados foram coletados em outras fontes e com acesso ao público de forma geral, utilizou-se uma bibliografia especializada, bem como informações disponíveis para o público em portais de notícias e *sites* especializados.

Em relação à bibliografia especializada, ela é composta por obras jurídicas (livros, capítulos de livros, artigos científicos, teses etc.) em sua ampla maioria, excetuando-se no entendimento sobre o golpe civil-militar, em que foram utilizadas obras historiográficas que analisaram o episódio. Essas obras foram utilizadas, sobretudo, para o entendimento de assuntos como as Constituições de 1946 e 1988, Atos Institucionais e sistema constitucional das crises, partes centrais da pesquisa e que permitem uma análise mais acurada do objeto desse trabalho, que é a minuta do decreto do estado de defesa.

Por sua vez, utilizou-se das ferramentas disponíveis na *internet*, como portais de notícias e *sites* especializados para o levantamento de material sobre Jair Bolsonaro e seu questionamento eleitoral. Isso ocorreu pelo fato desses episódios

serem extremamente recentes e não terem sido analisados ainda de forma mais profunda pela historiografia especializada, que se preocupa com fatos mais longínquos; nesta lógica, pela recentidade na questão temporal, optou-se por esse meio, considerando que são episódios recentes e fartamente documentados e disponíveis em toda a *internet*. Ademais, buscou-se nesse meio informações complementares e pontuais, de forma a permitir uma melhor compreensão do cenário analisado.

O trabalho foi dividido em três capítulos. No primeiro buscou-se analisar o golpe civil-militar de 1964 e os AIs, considerando sempre a ordem jurídica vigente pela Constituição Federal de 1946. No segundo capítulo se procurou destacar o sistema constitucional das crises - estado de defesa e estado de sítio -, buscando um entendimento mais detalhado desses mecanismos e seus efeitos, considerando, claro, a ordem jurídica regida pela Constituição Federal de 1988. Por fim, no terceiro capítulo, utilizando-se da base dos capítulos prévios, buscou-se analisar o histórico de Jair Bolsonaro e de seu questionamento eleitoral, essenciais para o entendimento da minuta do decreto do estado de defesa, objeto principal dessa pesquisa; neste sentido, procura-se analisar os efeitos dessa minuta e sua possível correlação com os AIs vigentes na ditadura militar, objetivo deste trabalho.

## 1 GOLPE E ATOS INSTITUCIONAIS

### 1.1 CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1946 E GOLPE CIVIL-MILITAR DE 1964

A Constituição de 1946 nasceu após o fim do período ditatorial do Estado Novo e o restabelecimento da democracia no país, simbolizados com a primeira eleição direta para Presidente da República e com o voto secreto, fruto do Código Eleitoral de 1932 (LIMA SOBRINHO, 2018, p.37). Esse pleito marcou a ascensão do general Eurico Gaspar Dutra (PSD) para o comando máximo do país e inaugurou um período de quase 20 anos de pleno funcionamento democrático do país, ainda que com fortes turbulências e tentativas de golpes.

Com a derrota do nazifascismo na II Guerra Mundial, as ditaduras pelo mundo passaram a entrar em queda, o que foi o caso brasileiro, sob a vigência de uma desde 1937 sob o comando de Getúlio Vargas. O Estado Novo passou a sofrer questionamentos, sobretudo na cobrança de diversos setores por eleições livres e mudanças constitucionais. Neste aspecto, o próprio Vargas sinalizou com isso no início de 1945, convocando eleições presidenciais e para mudanças na Constituição Federal de 1937 (SCHWARCZ; STARLING, 2015, p.861-862).

Todavia, as classes populares, sobretudo os trabalhadores, desejavam a permanência de Vargas e que o próprio presidente organizasse o retorno democrático, no episódio conhecido como Queremismo. Diante desse conflito, Getúlio foi deposto pelas Forças Armadas em outubro de 1945 - temerosas de que ele se prolongasse no governo -, pouco antes do pleito presidencial, e se retirou para São Borja/RS. Sem o antigo chefe do Estado Novo em cena, Dutra foi eleito mandatário do país, derrotando o também militar Eduardo Gomes (UDN) (SCHWARCZ; STARLING, 2015, p.863-866).

Esse fato colocou uma situação ímpar na história do constitucionalismo brasileiro, conforme Nogueira (2018, p.21) ressalta:

O poder de fato, há oito anos instituído no País, convocou eleições para escolher o Parlamento ao qual foram concedidos poderes de legislatura ordinária e de constituintes derivados, isto é, para elaborar a legislação ordinária e emendar, alterar ou reformar a Constituição então vigente. Desconstituído o poder pré-existente que a convocou, e já no curso final das eleições, o sucessor alterou inteiramente os fundamentos, as prerrogativas e condições da convocação, atribuindo à Assembleia poderes constituintes originários exclusivos e retirando-lhe, em contrapartida, os de legislatura ordinária. [...] A de 1946 tornou-se, assim, a primeira Constituinte constituída de forma diversa daquela com que tinha sido convocada.

A nova Assembleia Nacional Constituinte (ANC) começou seus trabalhos em fevereiro de 1946, com a nova Carta Magna sendo promulgada em setembro. Pouco mais da metade dos constituintes pertenciam ao PSD, partido nascido sob a organização de Getúlio Vargas<sup>1</sup> e que contava em sua grande maioria com as oligarquias regionais que o apoiavam; cerca de um quarto dos constituintes eram da UDN, partido que nasceu em torno dos opositores de Vargas. Pouco mais de um décimo da composição era de partidos à esquerda, como o PTB e o PCB; diante dessa composição, a presidência da ANC coube ao senador Melo Viana (PSD/MG) (NOGUEIRA, 2018, p.22-29).

Em relação ao novo texto constitucional, Schwarcz e Starling (2015, p.875-876) afirmam:

A Constituição de 1946 manteve as conquistas sociais obtidas desde a década de 1930, mas repôs a exigência da democracia e do exercício dos direitos políticos como condições incontornáveis para a vida pública brasileira. Seu texto previa uma rotina democrática para as instituições republicanas, com eleições diretas para os postos de governo no âmbito do Executivo e do Legislativo e nas três esferas da federação — União, estados e municípios. Também garantia a liberdade de imprensa e de opinião, reconhecia a importância dos partidos políticos e ampliava o escopo democrático da República, incorporando, como eleitores, mais de um quarto da população com idade a partir de dezoito anos. Durante vinte anos, a Constituição de 1946 serviu de norte ao país e imputou um ritmo democrático à vida pública nacional: reconheceu no Parlamento um ator político decisivo — sobretudo nos momentos de grave crise institucional —, consolidou o funcionamento dos partidos políticos, fortaleceu a independência dos sindicatos, e garantiu a organização de eleições regulares e razoavelmente limpas, com resultados apenas marginalmente afetados por fraudes.

Para Lima Sobrinho (2018, p.37), a grande revolução da CF/46 foi positivar questões do direito eleitoral, sobretudo no art. 134: “O sufrágio é universal e, direto; o voto é secreto; e fica assegurada a representação proporcional dos Partidos Políticos nacionais, na forma que a lei estabelecer” (BRASIL, 1946). O renomado jurista entende que isso é fruto direto do revolucionário Código Eleitoral de 1932, nascido sob a égide da Revolução de 1930 e coordenado por grandes nomes como Oswaldo Aranha, João Cabral de Melo Neto e Assis Brasil. Nesse diploma, houve a positivação do voto secreto, acabando, assim, com o chamado “voto de cabresto” e que abria caminho para diversas fraudes na República Velha (LIMA SOBRINHO, p.27-28).

---

<sup>1</sup> Todavia, Vargas não se filiou ao PSD, mas sim ao PTB. Este partido nasceu do próprio PSD e era composto pelos trabalhadores que apoiavam o ex-presidente, visto que não se sentiam confortáveis em estar na mesma agremiação composta pelas oligarquias presentes no PSD.

Sobre a filosofia da Carta Magna, Baleeiro (2018. p.13) destaca:

Os constituintes de 1946 partiam do princípio filosófico kantiano de que o Estado não é fim em si mesmo, mas meio para o fim. Este fim seria o homem. O Estado deveria fazer convergir seus esforços precipuamente para elevar material, física, moral e intelectualmente o *homem*. Melhorando-o do ponto de vista da saúde, da educação, do bem-estar econômico, viria, como consequência, o desenvolvimento total da Nação.

Embora não mencione a expressão, a Constituição Federal de 1946 é marcado pela prevalência do Estado Democrático de Direito, que “significa que o Estado se rege por normas democráticas, com eleições livres, periódicas e pelo povo, bem como o respeito das autoridades públicas aos direitos e às garantias fundamentais que é proclamado” (MORAES, 2023, p.5). Essas premissas estão presentes na Carta Magna, sobretudo pelos direitos assim dispostos no Título IV.

A CF/46 possuía poucas emendas, mas foi profundamente alterada a partir da publicação do Atos Institucionais, que foram um produto direto da ditadura militar após a deposição do presidente João Goulart, no episódio conhecido e pacificado na historiografia como golpe civil-militar de 1964. Não é o intento dessa pesquisa realizar uma análise aprofundada das razões da deposição de Jango, visto que estão fartamente documentadas em sólidos trabalhos na área da História. Todavia, não se entende os Atos Institucionais, sobretudo o primeiro, sem a compreensão desse fatídico episódio na história brasileira. Neste raciocínio, é salutar o entendimento de que Jango não foi deposto por uma breve crise, mas através de um longo processo.

A história política brasileira é marcada por deposição de governantes (incluindo tentativas) e isso ocorreu de forma acentuada nos anos anteriores a 1964. A título exemplificativo, tem-se a deposição de Getúlio Vargas em 1945 por militares (marcando o fim do Estado Novo), tentativa de deposição em Vargas em 1954 e que culminou com seu suicídio, tentativa de impedir a posse de Juscelino Kubitschek, bem como a tentativa de impedir a posse de João Goulart, episódio esse de salutar importância e que teria profundos reflexos em 1964, merecendo um comentário a parte.

Presidente da República e Vice eram eleitos de forma separada, conforme disciplinava o art. 81 da CF/46, possibilitando cenários de opositoristas estarem nos principais cargos do país. Isso foi o que ocorreu em 1961, com a eleição de Jânio Quadros para presidente e João Goulart para vice. Ocorre que em agosto, cerca de oito meses após o início do mandato, o presidente renunciou

intempestivamente, alegando que “forças ocultas” lhe impediam de governar. Nesse aspecto, caberia a Goulart assumir à presidência, conforme preceituava expressamente o *caput* do art. 79 da Constituição Federal vigente: “Substitui o Presidente, em caso de impedimento, e sucede-lhe, no de vaga, o Vice-Presidente da República” (BRASIL, 1946).

João Goulart era um político relativamente jovem (tinha 42 anos) quando se viu na iminência de assumir o cargo máximo do país. Gaúcho de São Borja, era um rico estancieiro vizinho de Getúlio Vargas e começou na política por influência do ex-presidente, no recém criado Partido Trabalhista Brasileiro (PTB). Foi crescendo na agremiação, atingindo projeção nacional quando se tornou Ministro do Trabalho de Vargas em 1953. Ganhou prestígio junto aos trabalhadores ao propor o reajuste de 100% do salário mínimo à época e passou a ser extremamente próximo aos sindicalistas. Apontado como sucessor de Vargas, foi eleito vice-presidente da República em 1955 e novamente em 1960, sendo à época o principal líder da esquerda (BANDEIRA, 2010, p.128-138).

Na renúncia de Jânio, Goulart se encontrava em viagem oficial à China, então sob regime comunista. Jânio sabia que amplos setores sociais e fortes grupos políticos e militares dificilmente iriam tolerar a possibilidade de Jango virar presidente. Renunciar ao cargo e com essa possibilidade no vice, fez parte de seus planos, desejando ameaçar os políticos brasileiros com ampla rejeição de Goulart. Sua carta de renúncia deixava ver que ele aceitaria voltar, só que com mais poderes para vencer as terríveis forças conspiracionistas contra ele. Jânio contava que o povo e os militares defendessem seu mandato, o que não ocorreu. Com sua renúncia, embora o presidente em exercício fosse Ranieri Mazzilli (Presidente da Câmara dos Deputados), quem mandava de fato no país era a Junta Militar, que manifestara a inconveniência do regresso de Jango, intimidando assim o Congresso Nacional (FERREIRA; GOMES, 2014, p.20-21).

Com um claro desrespeito à Constituição e uma declarada tentativa de golpe, coube ao governador do Rio Grande do Sul e cunhado de Goulart, Leonel Brizola (PTB), organizar um movimento de resistência civil, intitulado de Campanha da Legalidade. Brizola assinalava que a Constituição Federal deveria ser respeitada e Jango empossado como Presidente da República. Neste aspecto, liderou uma intensa mobilização popular e que conseguiu o recuo da tentativa de golpe. Todavia, Goulart não assumiu com plenos poderes, visto a aprovação da Emenda

Constitucional nº4, de 2 de setembro de 1961, em que se instituía o regime parlamentarista no Brasil. Jango permaneceu como presidente e Chefe de Estado, cabendo a Tancredo Neves ser o primeiro-ministro e Chefe de Governo (BANDEIRA, 1979, p.76-86).

Todavia, o parlamentarismo no Brasil foi pouco frutífero e o país retornou ao presidencialismo em 1963, após um plebiscito em que 9 de 10 milhões de eleitores votaram para o retorno definitivo do regime presidencialista (BANDEIRA, 2010, p.205). Goulart retomava os plenos poderes e poderia finalmente implementar sua agenda de governo.

O período de retomada do presidencialismo até sua deposição foi marcado por fortes embates e crises. Salutar o entendimento das reformas de base, principal ponto de sua gestão. Estas se caracterizavam por um conjunto de medidas que visavam o desenvolvimento do Brasil e a redução da desigualdade, sendo a bandeira principal do PTB. Dentre as reformas, estavam: a educacional, política, urbana, fiscal, bancária, agrária etc. (BANDEIRA, 2010, p.139-146).

A reforma agrária era vista como a mais importante e de maior apelo popular. Em um país em que poucos detinham grande parte das terras e muitos passavam fome e reclamavam um pequeno pedaço de chão para subsistência, melhorar essa distribuição era a solução do governo. Todavia, havia um impasse por visões distintas. Conforme Bandeira assinalou (2010, p.163-164), os conservadores (sendo muitos deles proprietários de terras) defendiam uma indenização prévia em dinheiro, conforme destacava o art. 141, § 16 da Constituição:

É garantido o direito de propriedade, salvo o caso de desapropriação por necessidade ou utilidade pública, ou por interesse social, mediante prévia e justa indenização em dinheiro. Em caso de perigo iminente, como guerra ou comoção intestina, as autoridades competentes poderão usar da propriedade particular, se assim o exigir o bem público, ficando, todavia, assegurado o direito a indenização ulterior (BRASIL, 1946).

Contudo, para uma reforma ampla, o custo seria elevadíssimo e comprometeria ainda mais os cofres públicos em um momento em que o país lidava com os clássicos problemas de inflação e dívida externa. Por sua vez, a esquerda destacava que o texto constitucional era impraticável e que pela função social, a reforma deveria ser feita de qualquer forma, simbolizada através da frase de Brizola: “Esse Congresso que aí está não fará reforma nenhuma” (BANDEIRA, 2010, p.164).

Estava dado o impasse. Para solucionar, o governo buscou uma mudança constitucional, em que não haveria mais a necessidade de prévia indenização em dinheiro. Ocorre que a votação não passou, o que gerou mais desgaste a Goulart, minando gradualmente seu governo, que sofria ataques do conservadores e da esquerda (FERREIRA; GOMES, 2014, p.100-111). Isolado, Jango possuía dois caminhos: se unir aos conservadores e abandonar o campo popular ou se juntar à esquerda, sua base original; nesse aspecto, optou pela segunda opção (FERREIRA; GOMES, 2014. p.138-143).

Goulart editou o famoso decreto 53.700, chamado de Decreto SUPRA (Superintendência de Política Agrária), em que:

Declara de interesse social para fins de desapropriação as áreas rurais que ladeiam os eixos rodoviários federais, os leitos das ferrovias nacionais, e as terras beneficiadas ou recuperadas por investimentos exclusivos da União em obras de irrigação, drenagem e açudagem, atualmente inexploradas ou exploradas contrariamente à função social da propriedade, e dá outras providências (BRASIL, 1964a).

Com esse decreto, Goulart sinalizava uma aceleração da reforma agrária e sem a prévia indenização em dinheiro, o que desagradou por completo os setores conservadores. Ademais, ele anunciou o decreto no famoso Comício da Central do Brasil, em que estavam reunidos milhares de apoiadores seus, sinalizando definitivamente sua adesão completa aos setores da esquerda (FERREIRA; GOMES, 2014, p.162-164).

Após o Comício da Central do Brasil, o governo Jango passou a sofrer ainda mais intensas pressões dos setores conservadores e se avizinhava cada vez mais sua deposição, o que ocorreu com o levante de Minas Gerais através das tropas do General Olímpio Mourão Filho, que partiu do estado mineiro em direção ao Rio de Janeiro visando depor Goulart. O movimento ganhou rapidamente a adesão do I, II e IV Exército, além da grande imprensa, empresariado e os Estados Unidos, principal potência militar e que se colocaram de prontidão para intervir se necessário, deslocando porta-aviões para a costa brasileira, na chamada “Operação Brother Sam” (FERREIRA; GOMES, 2014, p.210-216).

Goulart, que estava na antiga capital federal, percebeu que pouco podia fazer ali e rumou a Brasília. Lá, constatou também a enorme dificuldade e achou mais prudente se dirigir a Porto Alegre, local em que Brizola estava junto ao comandante do III Exército organizando uma resistência, aos moldes da Campanha da Legalidade de 1961 (BANDEIRA, 2010, p.340-343). Nesse aspecto, Darcy Ribeiro,

Ministro Chefe da Casa Civil, “enviou ofício ao Congresso Nacional, comunicando que Goulart viajara para Porto Alegre, onde estabeleceria a sede do governo” (BANDEIRA, 2010, p.344). No Parlamento, Auro de Moura Andrade, presidente do Senado Federal, ignorou o conteúdo do ofício e de forma abrupta vaticinou:

O senhor Presidente da República deixou a sede do Governo. Deixou a nação acéfala. (Gritos e vaias). Numa hora gravíssima da vida brasileira em que é mister que o chefe de Estado permaneça a frente de seu governo. Abandonou o governo, e esta comunicação faço ao Congresso Nacional. Esta acefalia configura a necessidade de o Congresso Nacional, como poder civil, imediatamente tomar a atitude que lhe cabe nos termos da Constituição brasileira, para um fim de restaurar nesta pátria conturbada a autoridade do governo e a existência de governo. Não podemos permitir que o Brasil fique sem governo, abandonado. Há sob a nossa responsabilidade a população do Brasil. O povo. A ordem. Assim sendo declaro vaga a Presidência da República. (Palmas e vaias) E nos termos do artigo 79 da Constituição declaro presidente da República o presidente da Câmara dos Deputados Ranieri Mazilli. A sessão se encerra. (vaias e gritos de "golpista") (RÁDIO CÂMARA, 2006).

Importante ressaltar que o art. 79, § 1º da Constituição Federal assinalava que:

Em caso de impedimento ou vaga do Presidente e do Vice-Presidente da República, serão sucessivamente chamados ao exercício da presidência o Presidente da Câmara dos Deputados, O Presidente do Senado Federal e o Presidente do Supremo Tribunal Federal (BRASIL, 1946).

Ademais, preceituava o art. 85 da Carta Magna: “O Presidente e o Vice-Presidente da República não poderão ausentar-se do País sem permissão do Congresso Nacional, sob pena de perda do cargo” (BRASIL, 1946).

A aplicação dos dispositivos estaria correta se Goulart tivesse viajado para fora do Brasil sem autorização do Congresso Nacional, o que configuraria o abandono e vacância do cargo, todavia, o fato é que o Presidente ainda estava em solo brasileiro. Ademais, Auro de Moura Andrade, pela prudência, deveria ter provas de que Jango não estava mais no Brasil para aplicar o dispositivo constitucional, mas foi o contrário que ocorreu: ignorou o conteúdo do ofício enviado por Darcy Ribeiro, em que se afirmava claramente que Jango estava em Porto Alegre. Neste raciocínio, é que se tem sua incorreta aplicação e a qual mudou o destino de um país. Portanto, pode-se afirmar que o golpe civil-militar se consumou nesse exato momento.

Salutar uma definição do que seria um golpe de Estado na visão da ciência política. Nos dizeres de Barbé (1998, p.546):

(...) o Golpe de Estado moderno consiste em apoderar-se, por parte de um grupo de militares ou das forças armadas em seu conjunto, dos órgãos e

das atribuições do poder político, mediante uma ação repentina, que tenha uma certa margem de surpresa e reduza, de maneira geral, a violência intrínseca do ato com o mínimo emprego possível de violência física.

Pode-se dizer que os elementos dessa definição estão presentes na deposição de Goulart. Todavia, tem-se um adicional: a parte civil. O golpe poderia ter se consumado apenas com a participação dos militares, mas o fato é que se consumou no Congresso Nacional a partir do ato de Auro de Moura Andrade. Neste sentido, a definição mais precisa para o ocorrido é golpe civil-militar, considerando, assim, que o episódio só ocorreu devido à união de setores civis com militares.

## 1.2 ATOS INSTITUCIONAIS

Cerca de 10 dias após a deposição de João Goulart, o autointitulado “Comando Supremo da Revolução”, composto por membros das Forças Armadas que depuseram o presidente constitucionalmente eleito, editou o chamado Ato Institucional. Inicialmente chamado apenas de Ato Institucional (AI), pouco mais de um ano após sua edição foi renomeado em AI-1 após a publicação do segundo ato, o AI-2. Portanto, o que era para ser uma medida isolada, acabou se transformando, por fim, em uma sequência de 17 Atos Institucionais, todos versando sobre diversos assuntos na vigência da Ditadura Militar (PORTAL DA LEGISLAÇÃO, 2023).

Sobre esses atos, Bechara e Rodrigues (2015, p.593) entendem que foram normas arbitrariamente editadas pelos comandantes das Forças Armadas ou pelo próprio Presidente da República e sem qualquer consulta popular ou participação do Poder Legislativo. Para de Lena e Rodrigues (2014, p.81-88), eles foram medidas precípuas de gestão política, relacionando-se diretamente com a adoção de um aparato legal que justificaria todo o regime militar em sua extensão cronológica.

Conforme Figueiredo e Klein (1978, p.26), o período dos atos institucionais foi aquele em que “a defesa da segurança nacional se consolida como princípio absoluto e passa a requerer a neutralização de grande parte das normas até então em vigor”. Para Bedê Júnior (2013, p.165), os atos institucionais valiam bem mais do que a Constituição, visto que podiam tratar sobre qualquer tipo de matéria e não sofriam nenhum tipo de controle. Em relação a validade dos atos, Bechara e Rodrigues (2015, p.604) assinalam:

A validade dos atos era uma decorrência do poderio militar, das forças armadas que se encontravam por trás da formulação e edição desses documentos, utilizados como um mecanismo de sustentação do regime, auferindo-lhe fundamentação jurídica, suportando a ditadura legalmente e, assim, combatendo manifestações populares. Os atos editados pelos militares, portanto, apesar de respaldados legalmente, careciam de legitimidade popular, podendo, inclusive, serem considerados moralmente injustos, pois não contavam com o aval do povo, detentor do poder soberano em uma democracia

Nesse aspecto, o próprio Direito exerceu papel central para a justificativa do golpe e início da ditadura militar, visto que os que depuseram Goulart buscaram legitimar o movimento que derrubou um presidente à força com ares constitucionais, conforme assinala Paixão (2020, p.229):

Uma das características mais evidentes do regime militar brasileiro foi a sua capacidade de transformar atos de força em figuras do direito. O regime procurou produzir uma certa aparência de legalidade, o que se pode constatar pela existência de atos institucionais dotados de elaboradas exposições de motivos, pela promulgação de emendas constitucionais, pela manutenção da atividade dos poderes legislativo e judiciário (com muitos expurgos, punições e cassações) e pela aprovação de leis ordinárias. Essa tendência deve ser compreendida como parte de um esforço, que o regime empreendeu desde seus primeiros dias, de controle da narrativa. Ao designar um golpe de estado como uma “revolução”, ao invocar um “poder constituinte” que permitia a revogação de garantias do Estado de Direito, ao realizar processos eleitorais (ainda que indiretos) e permitir uma oposição (mutilada e monitorada), o regime, sempre bem aconselhado por juristas experientes, não se assumia como ditadura.

Realizando uma genealogia do termo ato institucional, Câmara (2021, p.276-280) afirma que a terminologia está presente nas discussões jurídicas desde o início do período republicano brasileiro, mas com significados diversos e até opostos em determinados momentos. Nesse sentido, a forma como conhecemos hoje de ato institucional foi uma inovação dos que depuseram Jango e buscaram legitimar à força um regime que não possuía legitimidade, conforme Torres destaca (2016, p.499):

Os golpistas somente possuíam a alternativa de inventar uma solução fora da lei para depor João Goulart, pois efetivamente conforme a Constituição de 1946, o presidente da república não poderia ser destituído, pois que não cometeu nenhum dos motivos que justificariam sua deposição. Dentro da ordem constitucional seria impossível destituir o Presidente da República. Nestes termos foi necessário um Golpe de Estado revestido de Revolução e justificado como um Ato que respondeu à vontade do povo para que juridicamente pudesse ser aceita a deposição do Presidente da República.

Os atos institucionais podem ser divididos em três fases: legitimação do movimento que depôs Goulart (até a publicação do AI-2), reforma política para continuidade do regime (até a publicação do AI-5) e repressão do regime militar (a

partir do AI-5) (CIOTOLA *Apud* CÂMARA, 2021, p.281). Não é o objetivo dessa pesquisa analisar pormenorizadamente todos os atos institucionais, por isso o enfoque será nos cinco primeiros, tidos como os mais importantes. Portanto, analisar-se-á mais detidamente o AI-1, destacado como o mais importante no sentido de inaugurar uma nova ordem jurídica; tratar-se-á na sequência os próximos quatro atos, que permitirão, assim, uma ampla compreensão desse mecanismo jurídico utilizado para legitimação da ditadura militar.

### 1.2.1 Ato Institucional nº 1

Com a deposição de João Goulart, coube a Ranieri Mazzilli - presidente da Câmara dos Deputados - assumir interinamente à Presidência da República e convocar novas eleições, que se dariam de forma indireta pelo Congresso Nacional, conforme preceituava o § 2º do art. 79 da Constituição Federal de 1946.

Com Mazzilli no cargo máximo do país interinamente, o autointitulado “Comando Supremo da Revolução”, composto por representantes das três Forças Armadas<sup>2</sup>, editou o Ato Institucional, de 9 de abril de 1964<sup>3</sup>, cuja ementa dizia o seguinte: “Dispõe sobre a manutenção da Constituição Federal de 1946 e as Constituições Estaduais e respectivas Emendas, com as modificações introduzidas pelo Poder Constituinte originário da revolução Vitoriosa” (BRASIL, 1964b).

É salutar preliminarmente o entendimento do vocábulo “revolução” utilizado pelos que depuseram Jango, uma forma de legitimar um movimento que tomou o poder de forma completamente arbitrária e inconstitucional. Segundo uma definição da ciência política, revolução “é a tentativa, acompanhada do uso da violência, de derrubar as autoridades políticas existentes e de as substituir, a fim de efetuar profundas mudanças nas relações políticas, no ordenamento jurídico-constitucional e na esfera socioeconômica” (PASQUINO, 1998, p.1121).

Nesse aspecto, assinala Paixão que (2020, p.231):

[...] essa justificativa não deixa de ser surpreendente, diante do fato de que o léxico relacionado à expressão revolução não é frequentemente associado, de modo imediato, ao movimento de tomada de poder por militares. Os documentos da época, em especial as comunicações internas dos líderes da conspiração militar, acusavam o governo Goulart de

---

<sup>2</sup> Compunham esse comando: General do Exército Arthur da Costa e Silva, Tenente-Brigadeiro Francisco de Assis Correia de Melo e Vice-Almirante Augusto Hamann Rademaker Grunewald (BRASIL, 1964b).

<sup>3</sup> Após a publicação do AI-2, esse ato original passou a ser chamado de Ato Institucional nº 1.

“comunismo”, “anarco-sindicalismo” e promiscuidade com regimes revolucionários, como o cubano.

Ou seja, os “revolucionários” se utilizaram de uma terminologia em que eles identificavam seus opositores, sobretudo diante do sucesso recente da Revolução Cubana, que no início de 1959 logrou êxito em derrubar a ditadura de Fulgêncio Batista, através de um movimento liderado por Fidel Castro e Ernesto “Che” Guevara. No caso da pequena ilha caribenha, as mudanças sociais e políticas foram profundas em pouco tempo, indo ao encontro da terminologia correta da palavra revolução.

Ademais, no próprio Brasil já se teve um movimento revolucionário prévio bem sucedido, que foi a Revolução de 1930. Nele, derrubou-se uma estrutura oligárquica decorrente do período caracterizado como República Velha, em que predominava no país uma economia fortemente rural e com pouca perspectiva industrial. Com o movimento de 1930 liderado por Getúlio Vargas - iniciando assim a chamada “Era Vargas” - o Brasil passou por um salto transformador, iniciando de forma mais acentuada o seu processo industrializador e a conseqüentemente migração em massa da população rural para as cidades; em suma, tem-se que o Brasil passou por uma profunda transformação, o que permite se caracterizar um movimento revolucionário<sup>4</sup>.

Portanto, pode-se afirmar que o vocábulo “revolução” adotado pelos golpistas buscava passar a impressão de um movimento transformador e que não visava apenas a deposição simples de um presidente. Nos dizeres de um dos artífices do AI-1 e principais juristas apoiadores do golpe, Carlos Medeiros Silva<sup>5</sup>:

Mas, sem o Ato Institucional, não teria havido uma revolução, mas um golpe de Estado, ou uma revolta, destinados a substituir pessoas dos altos postos do Governo, conservando, porém, as mesmas regras jurídicas, os mesmos métodos de governo, políticos e administrativos, que provocaram a deterioração do poder, e a sua perda (SILVA, 1964a, p.473).

---

<sup>4</sup> Getúlio Vargas concorreu à Presidência da República na chamada Aliança Liberal, que se opunha ao movimento oligárquico liderado por Júlio Prestes, candidato este apoiado pelo presidente Washington Luís. Em eleições com supostas fraudes - visto predominar o voto aberto -, Vargas perdeu para Prestes o pleito, mas iniciou um movimento revolucionário com forte apoio popular e militar. O estopim da revolução foi o assassinato de seu vice no pleito, João Pessoa, pouco após a eleição. Descontentes com os rumos do país, esses diversos setores se uniram em torno de Vargas para a deposição de Washington Luís, obtendo êxito no final de 1930. Iniciava-se assim um novo período na história brasileira, a “Era Vargas”, inicialmente com um governo provisório até a elaboração de uma Constituição Federal em 1934 (SCHWARCZ; STARLING, 2015, p.770-794).

<sup>5</sup> Futuro Ministro da Justiça de Castello Branco e também do STF, Silva foi um dos principais artífices do AI-1, cuja redação coube a Francisco Campos, jurista forte nos tempos do Estado Novo de Vargas e defensor de um poder centrado nas mãos do Executivo (CÂMARA, 2021, p.282).

Contudo, o fato é que o movimento que derrubou Jango não buscava uma transformação da ordem nos moldes de uma revolução, mas sim sua conservação. A transformação do Brasil que ocorria gradualmente desde a Revolução de 1930 e se acentuou com a democracia da Constituição de 1946, sofreu uma pesada inflexão com o golpe de 1964, o qual visou a manutenção do *status quo*. Na perspectiva da luta de classes, Bandeira (2010, p.348-353) assinala que esse episódio marcou a prevalência dos empresários e proprietários de terra sobre a classe trabalhadora e suas organizações, que se viram amordaçadas pelo novo regime vigente e sua intensa repressão.

Neste sentido, houve a deposição de um Presidente legalmente eleito sem motivo que o justificasse, ou seja, um golpe de Estado. Portanto, tem-se que o AI-1 foi o instrumento jurídico do próprio movimento golpista, cujo objetivo de seus autores era legitimar um governo que assumiu o poder sem ser pela forma determinada pela Constituição Federal. Para Torres (2016, p.499), “os argumentos da necessidade de utilização de um instrumento jurídico rápido, e de que a Constituição não conseguiria lidar com as crises institucionais que ocorreram durante o período, foram utilizados explicitamente pelo comando militar”.

Poucos dias após sua publicação, o próprio Carlos Medeiros Silva ressaltou o objetivo do AI-1:

Como enfrentar, sem um instrumento jurídico adequado, a crise social, política e administrativa neste curto lapso de tempo que resta do período presidencial em curso, às vésperas de eleições gerais, que sempre agitam as paixões e provocam a discórdia e a cizânia, mesmo entre os homens de boa vontade? A tarefa gigantesca, sem a implantação de normas adequadas à sua execução, faria o Governo soçobrar, talvez mesmo antes do seu período normal e ao País somente restaria aceitar, frustrado em seus anseios políticos, o advento e a permanência indefinida de um regime ditatorial. Felizmente, a revolução, que praticamente não encontrara obstáculos quanto à consecução de seus objetivos mais imediatos e nem reservas quanto aos seus propósitos fundamentais e permanentes de reintegração do Governo na sua verdadeira finalidade, acaba de publicar o seu Ato Institucional, sem o qual o triunfo das armas não teria conseqüências na vida do País [...] A justificação do Ato é explícita e convincente quanto à concepção do poder revolucionário e às suas vinculações com a ordem constitucional pretérita; não tendo recebido dela a sua investidura, procurou legitimá-la, ratificando os textos constitucionais e, portanto, a organização do Estado e as declarações de direitos individuais (SILVA, 1964a, p.473-474).

A ementa traz outra informação de suma importância: “modificações introduzidas pelo Poder Constituinte originária da revolução vitoriosa” (BRASIL,

1964b). Importante ressaltar a diferença de poder constituinte originário do derivado. O primeiro é aquele que inaugura por completo uma ordem jurídica e rompe por completo com a ordem jurídica precedente, sendo ilimitado, incondicionado e inicial; por sua vez, o segundo deriva do poder originário e deve sua completa observância às regras impostas por este, sendo, nesse aspecto, limitado e condicionado aos parâmetros impostos a ele. Em relação ao derivado, merece destaque o reformador, que visa modificar a Constituição Federal, especialmente através das emendas constitucionais (LENZA, 2010, p.154-158).

Neste raciocínio, os militares afirmavam que a própria revolução seria o poder constituinte originário, todavia com um enorme paradoxo, assim disposto no início da ementa: “Dispõe sobre a manutenção da Constituição Federal de 1946 e as Constituições Estaduais e respectivas Emendas” (BRASIL, 1964b). Portanto, ao mesmo tempo em que preservavam as Cartas Magnas (da União e Estados), realizavam alterações na própria Constituição Federal. A grande pergunta é: a CF de 1946 autorizava esse tipo de modificação?

A resposta a essa pergunta é não, visto que a Carta Magna só autorizava modificação a partir do Legislativo, conforme disposto em seu art. 217. Portanto, pode-se afirmar que à luz do Estado Democrático de Direito, essa alteração pelo AI-1 seria completamente inconstitucional e não seria aplicada. Todavia, o cenário era outro no país. Um golpe de estado havia acabado de se concretizar e para legitimá-lo qualquer manobra jurídica seria válida.

Para barrar essa alteração arbitrária da CF, dois poderes seriam necessários: Legislativo e Judiciário. O primeiro foi o autor do golpe em si, enquanto o segundo permaneceu inerte durante o episódio, com o apoio explícito do presidente do STF aos líderes golpistas, bem como o completo silêncio dos demais ministros, sendo que a maioria permaneceu assim pelo temor de cassação em massa imposto pelo novo regime (TORRES, 2016, p.501-502).

Nesse aspecto, o Executivo se empoderava e ao mesmo tempo emparedava os demais poderes, conforme Câmara (2021, p.285) ressalta:

Manteve-se a Constituição de 1946, porém submetida ao ato institucional – que foi considerado, hierarquicamente, lei constitucional especial. O Congresso permanecia em funcionamento, embora com expurgos e com a mensagem clara de que a revolução não precisava do Legislativo para existir.

Em suma, o AI-1 era a norma jurídica mais importante no momento, usurpando a Constituição Federal e abolindo como consequência o Estado Democrático de Direito; inaugurava-se, assim, um período de exceção na história brasileira.

O AI-1 era composto por 11 artigos, que, em sua grande maioria, modificavam por completo o ordenamento jurídico vigente a partir da Carta Magna de 1946 e introduziam no país um estado de exceção. Contudo, salutar também o entendimento da chamada “Mensagem à Nação”, uma espécie de exposição de motivos do ato. Assim como a forma informativa de uma lei, a “Mensagem à Nação” não possuía determinações legais, sendo a fundamentação histórica e jurídica do movimento que depôs Goulart, que, através desse comunicado, buscava legitimar o novo regime que se iniciava.

Chama a atenção logo no início da “Mensagem à Nação” o vocábulo revolução, bem como que essa se caracteriza pelo interesse e vontade da Nação (BRASIL, 1964b). Nesse aspecto, é salutar o seguinte questionamento: o povo brasileiro apoiou a deposição de Goulart? Importante ressaltar, antes de responder ao questionamento, que o povo não é homogêneo, podendo ser dividido em classes socioeconômicas; todavia, para a resposta da pergunta elencada, parte-se do aspecto quantitativo da população.

Partindo-se desse aspecto, pode-se afirmar que a maioria do povo brasileiro apoiava o governo Goulart - que contava com 76% da opinião pública a seu favor, conforme revelou a pesquisa IBOPE de março de 1964. Fundamental ressaltar que essa pesquisa não foi divulgada à época, sendo publicada somente em 1990 pelo professor Antônio Lavareda. Isso se deveu ao fato da construção da imagem pela grande imprensa de que o governo de Jango era caótico e de que o presidente só perdia apoio ao longo tempo. Revelar isso poderia servir de motivo para o fortalecimento do governo e criar obstáculos para sua deposição, o que não era de interesse dos conspiradores (BANDEIRA, 2010, p.351-352).

O apoio civil para a deposição de Goulart se concentrava entre os mais ricos do país, a classe média, bem como em setores importantes como empresários, Igreja Católica e grande imprensa. No entanto, em um país extremamente desigual como o Brasil, pode-se afirmar que a grande massa do país era composta por trabalhadores e pessoas simples, os quais apoiavam o governo. Portanto, tem-se uma enorme falácia ao se falar em vontade e interesse da Nação.

Em relação ao poder constituinte originário, a “Mensagem à Nação” dispunha o seguinte:

A revolução vitoriosa se investe no exercício do Poder Constituinte. Este se manifesta pela eleição popular ou pela revolução. Esta é a forma mais expressiva e mais radical do Poder Constituinte. Assim, a revolução vitoriosa, como Poder Constituinte, se legitima por si mesma. Ela destitui o governo anterior e tem a capacidade de constituir o novo governo. Nela se contém a força normativa, inerente ao Poder Constituinte. Ela edita normas jurídicas sem que nisto seja limitada pela normatividade anterior à sua vitória. Os Chefes da revolução vitoriosa, graças à ação das Forças Armadas e ao apoio inequívoco da Nação, representam o Povo e em seu nome exercem o Poder Constituinte, de que o Povo é o único titular. O Ato Institucional que é hoje editado pelos Comandantes-em-Chefe do Exército, da Marinha e da Aeronáutica, em nome da revolução que se tornou vitoriosa com o apoio da Nação na sua quase totalidade, se destina a assegurar ao novo governo a ser instituído, os meios indispensáveis à obra de reconstrução econômica, financeira, política e moral do Brasil, de maneira a poder enfrentar, de modo direto e imediato, os graves e urgentes problemas de que depende a restauração da ordem interna e do prestígio internacional da nossa Pátria. A revolução vitoriosa necessita de se institucionalizar e se apressa pela sua institucionalização a limitar os plenos poderes de que efetivamente dispõe (BRASIL, 1964b).

Esse trecho permite assinalar mais uma vez que o próprio AI-1 se colocava acima da ordem constitucional, embora, paradoxalmente, dissesse preservá-la. Ao se afirmar que a “revolução” se legitimava por si mesma e permitia criar normas sem ser limitada pela normatividade anterior, o “Comando Supremo da Revolução” colocava a autointitulada revolução como uma espécie de salvo-conduto para realizar qualquer alteração no ordenamento jurídico e de forma a institucionalizar e legitimar o regime que nascia. Ademais, sobre a legitimidade, a própria “Mensagem à Nação” trazia o seguinte: “Fica, assim, bem claro que a revolução não procura legitimar-se através do Congresso. Este é que recebe deste Ato Institucional, resultante do exercício do Poder Constituinte, inerente a todas as revoluções, a sua legitimação” (BRASIL, 1964b).

Essa frase, *per se*, sinalizava o completo rompimento do Estado Democrático de Direito vigente e que a Constituição Federal de 1946 permaneceria válida apenas no aspecto que não conflitasse com o pensamento dos golpistas. Portanto, trata-se da mutilação seletiva da ordem constitucional, conforme destacado também em seu art 1º: “São mantidas a Constituição de 1946 e as Constituições estaduais e respectivas Emendas, com as modificações constantes deste Ato” (BRASIL, 1964b). Nos dizeres de Paixão (2020, p.231-232):

Qual é a sinalização que vem do art. 1º? A princípio, a mutilação seletiva da ordem constitucional. O Ato afirma que a Constituição então vigente estaria mantida, mas acrescida das alterações trazidas pelo próprio Ato, ou seja, o

regime se colocava na posição de modificar a ordem constitucional por meio de uma decisão unilateral e não sujeita a nenhum tipo de aprovação pelo Congresso ou controle judicial. Mas ao mesmo tempo a Constituição de 1946 não é inteiramente revogada ou substituída por outro tipo de norma jurídica. [...] Com apenas nove dias, o regime construiu a estrutura de uma normatividade complexa, ambígua e incerta.

Portanto, do ponto de vista jurídico, a “Mensagem à Nação” buscava transmitir o comunicado de que um novo ordenamento jurídico passaria a vigorar e sob a legitimidade da autointitulada “Revolução”, uma espécie de poder constituinte originário e que tudo podia realizar. Nesse sentido, Torres (2016, p.494):

Com tal construção jurídica utilizam os militares a noção de vontade do povo para se legitimarem e, sem limitações normativas, fazerem as mudanças que consideram necessárias na legislação. Além disso, e segundo suas concepções, tal vontade do povo justificava o ato de deposição do presidente totalmente em desacordo com a Constituição. Deixam assim, as regras constitucionais de lado, pois estariam legitimados por algo mais profundo.

A justificativa dos golpistas para a deposição de Goulart era de que o presidente possuía ligações com os comunistas e pretendia e pretendia “bolchevizar<sup>6</sup>” o país, nos termos da própria “Mensagem à Nação”:

**Os processos constitucionais não funcionaram para destituir o governo, que deliberadamente se dispunha a bolchevizar o País. [...]** Para demonstrar que não pretendemos radicalizar o processo revolucionário, decidimos manter a Constituição de 1946, limitando-nos a modificá-la, apenas, na parte relativa aos poderes do Presidente da República, a fim de que este possa cumprir a missão de restaurar no Brasil a ordem econômica e financeira e **tomar as urgentes medidas destinadas a drenar o bolsão comunista, cuja purulência já se havia infiltrado não só na cúpula do governo como nas suas dependências administrativas** (BRASIL, 1964b, grifo nosso).

O teor anticomunista estava presente no Brasil, sobretudo nos setores conservadores e militares, desde 1935, ano em que os comunistas buscaram tomar o poder no país através do movimento chamado de “Intentona Comunista”. Embora tenha fracassado e os comunistas presos e perseguidos, o fato é que o anticomunismo passou a ganhar força nesses setores citados e, aliado com o fato da disputa da Guerra Fria entre EUA e URSS, fazia com que a ideologia nascida no século XIX fosse vista como ameaça à ordem vigente. Esse fato ganhou contornos ainda maiores com o sucesso da Revolução Cubana em 1959, que embora inicialmente não fosse comunista, aderiu a esse regime pouco após os revolucionários tomarem o poder. Desta forma, os setores conservadores temiam

---

<sup>6</sup> Termo alusivo aos bolcheviques, revolucionários comunistas russos que tomaram o poder naquele país em 1917 através da Revolução Russa.

que o Brasil se tornasse uma nova Cuba. Não obstante, uma análise historiográfica mais detalhada permite afirmar que esse fato esteve extremamente longe de ocorrer e, de fato, nosso país nunca passou perto de se tornar comunista.

A começar pelo fato mais básico: Goulart não era comunista, mas sim trabalhista. O movimento nascido no século XIX na Europa a partir de Karl Marx e Friedrich Engels é uma “doutrina que preconiza a forma coletivista da economia social na qual se exclui a propriedade privada como meio de produção e se incluiu a intervenção do Estado na distribuição dos bens de consumo” (MICALES; VIEIRA, 2011, p.29); nesse aspecto, esses teóricos entendiam como impossível a conciliação entre o capital e o trabalho, visto que o primeiro só era obtido através da exploração do segundo, defendendo, assim, a superação do capitalismo pelo comunismo (ENGELS; MARX, 2011, p.66-76).

Por sua vez, o trabalhismo era uma corrente político-ideológica que surgiu a partir de Getúlio Vargas e preconizava a conciliação entre capital e trabalho. Teorizada a partir do advogado gaúcho Alberto Pasqualini, que possuía como maiores influências em seu pensamento a doutrina expressa nas encíclicas papais e o trabalhismo inglês, defendia o capitalismo solidarista, em que “o capital não deve ser apenas um instrumento produtor de lucro, mas, principalmente um meio de expansão econômica e bem-estar” (PASQUALINI, 2010, p.197).

Portanto, tem-se que embora sejam ideologias identificadas à esquerda no espectro político, comunismo e trabalhismo divergem profundamente, sobretudo no elemento central, visto que uma defende a extinção do capitalismo e a outra não. Logo, qualquer argumento de identificar Goulart como comunista não encontra o menor sentido na razão, ainda mais que ele era um rico estancieiro gaúcho. Ademais, o PCB estava na ilegalidade desde 1947<sup>7</sup> e seus membros dispersos em diversos partidos e organizações, o que contrariava a tese defendida por Engels e Marx (2011) da unidade partidária como requisito para o sucesso revolucionário; essa tese fortaleceu-se ainda mais com os bolcheviques em 1917, o que permite assinalar que era quase nula a perspectiva de uma revolução comunista no Brasil.

Além disso, a composição da esquerda era ampla e marcada por pesados embates e disputas. Além de Jango, destacavam-se líderes e figuras populares

---

<sup>7</sup> Sobre esse assunto, recomenda-se a obra de Heber Ricardo da Silva. In: SILVA, Heber Ricardo. **Democracia impressa**: transição do campo jornalístico e do político e a cassação do PCB nas páginas da grande imprensa, 1945-1948. São Paulo, Cultura Acadêmica, 2009.

como Leonel Brizola, San Tiago Dantas, Miguel Arraes, Luís Carlos Prestes, Francisco Julião, dentre outros. Embora todos fossem defensores das reformas de base, possuíam interesses específicos e que não necessariamente convergiam para a tomada do poder. Ademais, essas próprias reformas não se fariam por revolução na visão do governo, mas dentro da ordem constitucional vigente, embora muitos grupos desconfiassem que esse meio fosse ineficaz (BANDEIRA, 2010, p.164).

Por sua vez, um golpe planejado por Jango também não encontra anteparo na historiografia, pelo fato de que, ao se alinhar com as esquerdas, o presidente buscava pressionar o Congresso através de mobilizações populares para aprovação das reformas de base. Embora seus opositores citassem como argumento para sua deposição a garantia da legalidade e proteção da Constituição, Goulart nunca chegou a cruzar a linha democrática. Não existe documentação que comprove que o presidente ou os setores de esquerda mais próximos a ele planejavam um golpe ou que permita um rastreamento de pistas mais concretas sobre um movimento golpista da esquerda em geral. O que existe são os desrezos de alguns membros da esquerda pela Constituição de 1946, interpretado por conservadores como um golpe nas instituições liberais democráticas. Nesse sentido, o convívio do presidente com esses setores e uma possível conspiração para um golpe eram os elementos alegados pelos conservadores para sua deposição (FERREIRA; GOMES, 2014, p.183).

Portanto, não prospera o fato de que o país estava caminhando para o comunismo, como alegaram os golpistas na “Mensagem à Nação”, tratando-se de uma falsidade na justificação do ato. O fato é que os comunistas eram pequenos e faziam parte da esquerda, que possuía enorme heterogeneidade em sua composição; embora unidas na figura de Goulart no pré-golpe, não existe comprovação de que o presidente planejava um golpe alinhado a esse setor.

Analisando-se os artigos do AI-1, percebe-se claramente que vários tornavam letra morta o disposto na Constituição Federal, fazendo, assim, esse ato ser a norma máxima do país. Considerando que a Carta Magna de 1946 foi fruto de uma Assembleia Nacional Constituinte e com participação popular na eleição dos constituintes, tem-se que isso foi rompido com a publicação do AI-1, visto que o poder máximo estava no autointitulado “revolucionário”; nesse diapasão, abolia-se o Estado Democrático de Direito vigente e inaugurava-se um período ambíguo e incerto.

Exemplo disso foi o art. 3º, assim disposto: “O Presidente da República poderá remeter ao Congresso Nacional projetos de emenda da Constituição” (BRASIL, 1964b), o que violava frontalmente o texto constitucional, que assegurava que a iniciativa das PECs era exclusiva do Poder Legislativo em seu art. 217. No Estado Democrático de Direito, mudanças dessa regra, que deveriam ser por emenda constitucional, necessitariam acontecer por iniciativa do Legislativo e não por um simples ato emanado de um autointitulado “poder revolucionário<sup>8</sup>”. Portanto, o ordenamento jurídico se tornava ambíguo, pois tratava das normas constitucionais preexistentes com as modificações trazidas pelo AIs. Além disso, trazia protagonismo ao Executivo, que poderia propor PECs e editar regras unilaterais de alcance constitucional (PAIXÃO, 2020, p.231).

O art. 7º demonstrava a completa arbitrariedade do ato e abria caminho para os expurgos internos a serem realizados pelo Estado, nos seguintes termos de seu *caput*: “Ficam suspensas, por seis (6) meses, as garantias constitucionais ou legais de vitaliciedade e estabilidade” (BRASIL, 1964b). Esse objetivo foi assim dito por Carlos Medeiros Silva após seis meses da publicação do AI-1:

A precariedade do expurgo de elementos subversivos e corruptos já realizado aconselha a elaboração imediata de lei que possibilite a repressão eficaz dos crimes contra o Estado e seu patrimônio ou de atos de “guerra revolucionária”. Desta forma se poderá melhor separar o Joio do trigo, corrigir omissões e erros cometidos e impedir o retorno às funções públicas de elementos incompatibilizados com a paz e a honra nacional, para usar das expressões contidas no Ato. Caso contrário, as perplexidades continuarão e a insegurança jurídica das medidas punitivas será fator de impunidade ou de abusos, ou mesmo de violências injustificáveis, que a ação corregedora do Chefe do Governo será impotente para evitar (SILVA, 1964b, p.451).

Conforme o jurista assinalou, a medida foi insuficiente e deveria ser melhor discutida e normatizada. Todavia, a suspensão temporária dessas medidas garantidas na Constituição de 1946 permitiu o expurgo de vários opositores do regime militar, sob o pretexto de que seriam figuras corruptas e incompatíveis com a paz e a honra nacional, mas colidindo frontalmente com os arts. 187 e 188 da Carta Magna. Esse dispositivo deve ser lido em conjunto com o art. 10 do AI-1 e que escancarou ainda mais o arbítrio do ato:

No interesse da paz e da honra nacional, e sem as limitações previstas na Constituição, os Comandantes-em-Chefe, que editam o presente Ato, poderão suspender os direitos políticos pelo prazo de dez (10) anos e

---

<sup>8</sup> Paixão (2020, p.231) afirma que essa prerrogativa será usada pelos generais-presidentes em todos os 21 anos do regime militar, sendo, portanto, uma forma de prevalência do Executivo sobre o Legislativo.

cassar mandatos legislativos federais, estaduais e municipais, **excluída a apreciação judicial desses atos** (BRASIL, 1964b, grifo nosso).

A suspensão dos direitos políticos era disciplinada no 1º do art. 135 da CF e ocorria somente em duas situações (rol taxativo): incapacidade civil absoluta e por condenação criminal, enquanto durarem os seus efeitos; ou seja, o art. 10 colidia frontalmente com o texto constitucional. Em relação aos 10 anos, Pereira Júnior (1977, p.230-232) ressalta que sua gênese está na democracia ateniense de Clístenes, na qual se afastava por 10 anos quem pudesse trair a Constituição; o afastamento era mais preventivo do que punitivo e, após esse período, a pessoa readquiria seus direitos civis. Logo, no caso brasileiro, pode-se afirmar que os golpistas visavam afastar seus opositores por longo período, mas não que fosse no caso preventivo, pois a CF fora totalmente traída pelos próprios “revolucionários” com a publicação do AI-1; por conseguinte, o longo período de suspensão assemelhava-se mais ao caráter punitivo.

A exclusão da apreciação pelo Poder Judiciário colide frontalmente com o art. 141, § 4º da CF/46, abrindo caminho para injustiças e arbítrios, visto que o Judiciário é essencial para o respeito aos direitos positivados na Carta Magna. Retirando isso, tem-se o completo estado de exceção e o campo completamente aberto para uma ditadura, que foi o que ocorreu no Brasil. O início da ditadura civil-militar no Brasil não é consenso na historiografia. Alguns entendem que ela se iniciou com a deposição de Goulart, outros com a publicação do AI-5 (tido como o mais arbitrário do regime). Em nosso entendimento, a publicação do AI-1 marca o início do período ditatorial no Brasil, visto que rompeu completamente com o Estado Democrático de Direito e autorizou o completo arbítrio no Brasil, simbolizados nos arts. 7º e 10 do AI-1. Este último é ainda mais simbólico, pois excluiu na prática o controle exercido por um dos poderes e autorizou a cassação de qualquer opositor ao regime, eliminando, assim, qualquer forma democrática ainda existente.

Um dia após a publicação do AI-1 e com base em seu art. 10, o autointitulado “Comando Supremo da Revolução” publicou o “Ato Supremo do Comando Supremo da Revolução nº 01, de 10 de abril de 1964” (AC-01), em que suspendia por 10 anos os direitos políticos de 100 cidadãos, incluindo o próprio João Goulart e diversos oposicionistas ao golpe, como Leonel Brizola, Miguel Arraes, Francisco Julião, Luis Carlos Prestes, Darcy Ribeiro, Waldir Pires, Rubens Paiva, Celso Furtado, Almino

Afonso, etc<sup>9</sup> (BRASIL, 1964c). Não satisfeitos, esse comando editou outros ACs, como o AC-02 - em que foram cassados os mandatos de 40 parlamentares<sup>10</sup> (BRASIL, 1964d) e o AC-03, que transferiu para a reserva diversos oficiais das Forças Armadas (BRASIL, 1964e), o que permite assinalar que o apoio ao golpe civil-militar não foi unânime entre o oficialato<sup>11</sup>. Com isso, eliminava-se na prática qualquer oposição e resistência ao novo regime, que, a partir da publicação do AI-1, teria campo livre para atuar no país. Portanto:

A tônica destas investigações foi o uso do arbítrio e da força, reforçando sobremaneira a suposta ordem legal e constitucional que estava sendo instaurada pelos “revolucionários”. [...] O AI-1, complementado pelo AC, marcou não apenas a legitimação do regime, mas também abriu espaço para a corporificação de toda uma legislação arbitrária que nos anos posteriores se consumou (DE LENA; GOMES, 2014, p.90).

Importante ressaltar, ainda, que o AI-1 possuía vigência temporária, conforme o art. 11 assinalava, cuja data máxima seria 31 de janeiro de 1966, período em que o próximo presidente eleito tomaria posse. A expectativa de muitos que apoiaram o golpe foi que em breve a normalidade democrática retornaria, notadamente com as eleições presidenciais marcadas para 1965. Ainda que isso fosse verdade, esse período seria considerado como de exceção e marcaria a interrupção do Estado Democrático de Direito e a vigência de um período arbitrário; em suma: teria-se uma ditadura no Brasil por pouco mais de um ano.

Ainda nos moldes da CF/46, o general Castello Branco foi eleito Presidente da República de forma indireta pelo Congresso Nacional e empossado em 15 de abril de 1964. Inicialmente, seu mandato seria apenas para completar o tempo restante do mandato de Jango como previa a Carta Magna, mas foi prorrogado por um ano, o que já sinalizava que sua estadia não seria breve. O que foi pensado inicialmente pelos militares não se concretizou, culminando na publicação do AI-2.

---

<sup>9</sup> A maioria dos atingidos pertencia ao PTB. A partir desse ato, muitos partiram para o exílio, temendo serem mortos ou presos. Foi o caso de Goulart e Brizola, que se exilaram no Uruguai. O primeiro nunca retornou vivo ao Brasil, falecendo na Argentina em 1976 e sendo enterrado como cidadão comum (sem as honrarias de chefe de Estado) em São Borja/RS. Brizola retornou ao Brasil em 1979 após a promulgação da Lei da Anistia, amargando o maior tempo de exílio de um político brasileiro.

<sup>10</sup> A maioria dos parlamentares era do PTB e muitos já haviam sido punidos no AC-01, o que demonstra o *bis in idem* da medida.

<sup>11</sup> Logo como primeiro nome no Exército, tem-se o general Ladário Pereira Telles, comandante do III Exército e que estava ao lado de Goulart e Brizola na resistência ao golpe em Porto Alegre. O militar e Brizola defendiam a resistência ao movimento golpista, mas foram votos vencidos por Goulart, que temia um derramamento de sangue e divisão do país em caso de resistência (BANDEIRA, 2010, p.346-347).

### 1.2.2 Demais Atos

O AI-2 foi editado cerca de 18 meses após o primeiro ato institucional, demonstrando, assim, que a excepcionalidade seria permanente (CÂMARA, 2021, p.291). Composto por 33 artigos, foi bem mais amplo do que o AI-1, versando principalmente sobre uma reforma política e jurisdicional (BRASIL, 1965). Publicado pelo presidente Castello Branco, foi fruto do arbítrio e exceção da mesma forma que seu antecessor, visto que não foi discutido em nenhuma esfera. O governo decidiu editá-lo após enfrentar obstáculos políticos durante o período e ter encontrado uma oposição maior às suas propostas, seja politicamente ou mesmo limitações do ordenamento jurídico. Logo, para Paixão (2020, p.233):

[...] o pretexto para a sua edição foi a rejeição, pelo Congresso Nacional, de uma proposta de emenda constitucional de autoria do Poder Executivo, na qual estaria contida uma parte da matéria tratada no AI-2. Sem perspectiva de atingir a maioria necessária para aprovar a medida, o regime simplesmente reiterou a lógica do Ato de abril de 1964.

Portanto, o regime militar negava qualquer aspecto democrático e buscava se impor mais uma vez pelo autoritarismo. Isso se deveu às dificuldades de aprovação de PECs, bem como a eleição de governadores oposicionistas em estados-chaves, como Negrão de Lima na Guanabara e Israel Pinheiro em Minas Gerais (DE LENA; GOMES, 2014, p.93). A ditadura militar temia perder apoio e conseqüentemente que o regime viesse abaixo, e por tal motivo impôs mudanças que viessem a facilitar o controle político do país, como eleição indireta, extinção dos partidos e ampliação dos efeitos da suspensão dos direitos políticos.

A eleição indireta para a presidente e vice do Brasil foi disciplinada no art. 9 do AI-2: “A eleição do Presidente e do Vice-Presidente da República será realizada pela maioria absoluta dos membros do Congresso Nacional, em sessão pública e votação nominal” (BRASIL, 1965). Por conseguinte, foi retirado do povo brasileiro o direito de escolher seu representante máximo, direito este que só foi readquirido com a promulgação da Carta Magna de 1988 e eleição presidencial em 1989. Considerando que a ditadura possuiria o controle do Congresso Nacional a partir das medidas adotadas no AI-2, conseguiria eleger quem desejasse e mascararia isso como se fosse de forma democrática, pois o Parlamento ainda estaria em

funcionamento<sup>12</sup>. Todavia, retirar esse direito da população foi um retrocesso absoluto, visto que há cerca de 20 anos que o país havia conseguido realizar eleições livres e democráticas pela primeira vez.

O que possibilitou essa vitória mais tranquila nas eleições indiretas foi a aplicação do art. 18, que excluiu os partidos políticos existentes (BRASIL, 1965). Ainda como forma de manter uma aparência democrática, foi permitida a criação de dois partidos: ARENA e MDB. O primeiro, que abarcava a maioria dos parlamentares e governistas, era o situacionista e responsável por dar sustentação ao regime militar. Por sua vez, o segundo englobava a oposição consentida, com a maioria oriunda do PTB e uma pequena parte do PSD<sup>13</sup>. Importante frisar que essa oposição era a permitida pela ditadura e de forma a aparentar uma legalidade democrática; não obstante, deve-se considerar que a maioria dos verdadeiros opositores e líderes populares encontravam-se no exílio ou com os direitos políticos suspensos em virtude do AI-1.

Em relação à suspensão dos direitos políticos, houve uma ampliação de seus efeitos, contrariando não somente a Constituição Federal de 1946 - já violada pelo AI-1 -, mas também demonstrando o completo arbítrio das medidas:

Art. 16 - A suspensão de direitos políticos, com base neste Ato e no art. 10 e seu parágrafo único do Ato Institucional, de 9 de abril de 1964, além do disposto no art. 337 do Código Eleitoral e no art. 6º da Lei Orgânica dos Partidos Políticos, acarreta simultaneamente:

- I - a cessação de privilégio de foro por prerrogativa de função;
- II - a suspensão do direito de votar e de ser votado nas eleições sindicais;
- III - a proibição de atividade ou manifestação sobre assunto de natureza política;
- IV - a aplicação, quando necessária à preservação da ordem política e social, das seguintes medidas de segurança:
  - a) liberdade vigiada;
  - b) proibição de freqüentar determinados lugares;
  - c) domicílio determinado (BRASIL, 1965).

Diversas medidas elencadas acima estão dispostas no Código Penal, como os efeitos de condenação criminal; todavia, no caso do AI-2, tem-se sua aplicação para suspensão de direitos políticos, o que demonstra a enorme desproporcionalidade da medida e arbítrio. Ademais, a própria proibição de

<sup>12</sup> Essa forma indireta de eleição ficou conhecida como Colégio Eleitoral, sendo eleito inclusive o primeiro civil pós-ditadura dessa forma (Tancredo Neves). O sufrágio universal ocorreria novamente em 1989 com a vitória de Fernando Collor.

<sup>13</sup> Foi do PSD que vieram os dois principais líderes opositores do MDB ao regime militar: Ulysses Guimarães e Tancredo Neves. A sigla teria vital importância na ditadura, englobando toda a oposição (incluindo os comunistas). Todavia, perderia seu caráter de frente com o retorno do pluripartidarismo em 1979, sobretudo com a criação do PDT e PT.

manifestação de assunto político demonstra o cerceio à liberdade de expressão e fez com que muitos na práticas partissem para o exílio. Segundo estimativas, tem-se que de 5 a 10 mil pessoas partiram do Brasil por causa da repressão - o número se elevou consideravelmente com o AI-5 -, sendo a maior causa de diáspora em nossa história<sup>14</sup> (EXÍLIO É, 2023, s.p.).

A ditadura não estava com dificuldades somente no campo político, mas também no Judiciário, sobretudo no STF, que havia concedido *habeas corpus* a governadores opositores ao regime, como Miguel Arraes e Mauro Borges (QUEIROZ, 2015, p.328-329). Nesse aspecto, realizou pelo AI-2 uma profunda alteração no Poder Judiciário, ampliando o número de ministros do STF - consequentemente esse número a mais seria indicado pela ditadura - e introduzindo novamente a figura do juiz federal, que, segundo Bechara e Rodrigues (2015, p.597) havia sido extinta na Constituição Federal e se tratava de uma indicação política, visto que a prerrogativa de escolha era do Presidente da República.

Nesse aspecto, os militares com as alterações na legislação controlavam toda a situação do país:

Na prática, os militares criaram gradativamente uma legislação que corroborava com a sua estada no poder. [...] Dando mais intensidade ao discurso de consolidação da “nova democracia”, os militares justificaram sua permanência no poder à medida que foram fechando os canais de comunicação da sociedade civil com o governo. Esta prática apenas consolidou o caráter restritivo do regime (DE LENA; GOMES, 2014, p.93).

Adicionalmente, excluía-se da apreciação judicial a prática das medidas elencadas no AI-2, conforme disposto em seu art. 19 (BRASIL, 1965). Portanto, na prática, os militares controlavam todos os poderes, o que abria margem para as medidas mais arbitrárias tomadas pela ditadura. Sem os freios e contrapesos dos demais poderes, todo o comando do país estava no núcleo golpista. Nesse raciocínio, Bedê Júnior (2013, p.164):

Do rol de medidas dos dois primeiros Atos Institucionais, verifica-se o enfraquecimento do sistema de freios e contrapesos, bem como a manutenção meramente formal da Constituição de 46, uma vez que o Comando da Revolução tinha poderes para sumariamente cassar direitos políticos, aposentar e demitir juízes, sem que houvesse a possibilidade de discussão judicial desses atos.

Poucos meses após a edição deste segundo ato, o presidente Castello Branco publicou o AI-3. Composto por sete artigos, seu objetivo foi aumentar a

---

<sup>14</sup> O exílio não se restringiu às figuras políticas, mas abarcou diversas personalidades de nossa sociedade, como: Oscar Niemeyer, Vinícius de Moraes, Glauber Rocha, Samuel Wainer, Chico Buarque, Gilberto Gil, Geraldo Vandré, etc (EXÍLIO É, 2023, s.p.).

reforma política do ato antecessor, sobretudo ampliando os efeitos da eleição indireta para os governadores de Estados e prefeitos das capitais (BRASIL, 1966a). Isso demonstra que, com o controle político exercido através da ARENA, a ditadura militar pretendia se enraizar e controlar toda a política nacional, especialmente considerando que o centro do poder estava nas localidades atingidas com a medida do AI-3.

No final daquele mesmo ano, Castello Branco publicou o AI-4, o qual convocava o Congresso Nacional para se reunir extraordinariamente por pouco mais de um mês para discussão, votação e promulgação do projeto de Constituição apresentado pelo Presidente da República (BRASIL, 1966b). Chama a atenção o considerando inicial da “Mensagem à Nação”: “CONSIDERANDO que a Constituição Federal de 1946, além de haver recebido numerosas emendas, já não atende às exigências nacionais” (BRASIL, 1966b). Tal trecho ressalta o caráter dúbio e incerto da ditadura, que usava a CF/46 no que lhe convia, mas na prática a usurpava completamente com os AIs; foi-se, portanto, através dessa medida arbitrária que se sinalizou oficialmente que a Carta Magna e democrática de 1946 não mais atendia aos anseios dos militares. Logo, segundo Paixão (2020, p.234):

Isso significa que um ato de exceção, decidido de forma unilateral pelo Executivo, sem aprovação congressional, convocou o Legislativo e a ele atribuiu poderes constituintes. É evidente que o governo tinha conhecimento da maioria de que dispunha no Congresso, obtida por meio de cassações e inúmeras modificações na legislação eleitoral. O Congresso acabou por promulgar a Constituição em 24 de janeiro de 1967. E o novo texto constitucional faria um aceno aos atos institucionais pretéritos. Em seu art. 173, a Constituição ratificou todos os atos institucionais até então baixados e os excluiu de apreciação judicial.

Neste raciocínio, os militares criaram “oficialmente” uma nova ordem jurídica com a Constituição Federal de 1967, que, considerando que não houve a participação popular na escolha dos constituintes (como em 1946 e 1988, por exemplo), pode ser vista como outorgada<sup>15</sup>. Ademais, a própria ratificação dos AIs permite afirmar que a ordem vigente começou em 1964; sendo assim, a CF/67 foi apenas a ratificação máxima do período de exceção inaugurado com a deposição de João Goulart. Nesse aspecto:

Há, até aqui, uma intensa circularidade, e uma abertura quanto à origem da norma. Os atos institucionais se baseiam no poder constituinte que, por sua vez, deve sua legitimidade à revolução. Mas eles mantêm a ordem constitucional anterior. Um ato então confere poderes constituintes a um

---

<sup>15</sup> São as constituições “elaboradas e estabelecidas sem a participação popular, através de imposição do poder da época” (MORAES, 2023, p.9).

Parlamento. E a Constituição daí resultante convalida os atos institucionais. A conclusão resultante dessa análise é que os dois tipos de norma – os atos institucionais e as regras propriamente constitucionais (emendas e uma nova constituição) – possuem a capacidade de alterar a constituição pretérita. Não há hierarquia ou subordinação claras entre eles. Um tipo de ato corrobora a vigência da outra espécie normativa (PAIXÃO, 2020, p.234).

Importante ressaltar que a Carta Magna de 1967 sofreu radical alteração com a Emenda Constitucional nº 1, de 17 de outubro de 1969 (BRASIL, 1969). Essa EC foi outorgada<sup>16</sup> pela Junta Militar que governava o país, ressaltando assim o pleno controle que os militares, especialmente a chamada “linha dura<sup>17</sup>”, tinha no país. O pano de fundo desta junta foi o adoecimento e afastamento do presidente Costa e Silva (que morreria pouco tempo após), abrindo caminho para seu vice, o civil Pedro Aleixo assumir o poder. Temendo que o comando do país caísse em mãos erradas - sobretudo por sair dos militares e ir aos civis - a “linha dura” deu um “golpe dentro do golpe<sup>18</sup>” e assumiu o comando do Brasil, até a posse de outro general da mesma linha, Emílio Garrastazu Médici (SCHWARCZ; STARLING, 2015, p.996-999).

Pouco antes da EC 01/69, o presidente Costa e Silva publicou o AI-5, tido como o mais arbitrário de toda a ditadura e que na prática legalizou a repressão e a supressão de direitos fundamentais. Composto por 12 artigos, ampliava ainda mais as medidas coercitivas dos atos anteriores, sob a justificativa de que “o processo revolucionário em desenvolvimento não pode ser detido” (BRASIL, 1968). Portanto:

Na prática, a Constituição de 1967 teve pouco tempo de aplicação, pois, no ano seguinte, foi editado o AI-5, que tornou meramente figurativos a organização de poder e os direitos fundamentais previstos na Constituição. [...] Apesar da fundamentação do preâmbulo, na prática, o AI-5 foi o instrumento jurídico que deu aparência de legalidade e legitimidade a uma série de perseguições e medidas que violaram os mais comezinhos direitos fundamentais, tudo isso acompanhado da previsão expressa de que os Atos estariam fora do controle judicial (BEDÊ JÚNIOR, 2013, p.166-167).

O art. 2º já demonstrava abertamente o aspecto ditatorial do regime, ao permitir que o Presidente da República decretasse recesso no Poder Legislativo de todo o país, que só voltaria a funcionar a partir da convocação do mandatário do

---

<sup>16</sup> Silva (2004, p.87) sustenta que teórica e tecnicamente não se tratou de emenda, mas de uma nova constituição, visto que a EC só serviu como mecanismo de outorga, dado que verdadeiramente se promulgou texto integralmente reformulado.

<sup>17</sup> Grupo de militares que defendiam medidas mais repressivas e foram tomando o controle na classe a partir do golpe de 1964. Contrapunham-se aos moderados, que defendiam inicialmente a deposição de Goulart e o retorno do poder aos civis. Essa dualidade entre os grupos marcou a ditadura e explica as medidas mais arbitrárias, tomadas sob o comando do grupo linha dura (DE LENA; GOMES, 2014, p.95).

<sup>18</sup> Expressão que assinala que nem mesmo os golpistas respeitaram o próprio ordenamento jurídico criado por eles, visto que a CF/67 previa expressamente que na ausência do presidente assumia o vice, no caso, Pedro Aleixo.

país (BRASIL, 1968). Essa é uma medida típica de ditaduras, que cerceiam o Parlamento (composto por diversos segmentos da sociedade) quando enfrentam oposição; nesse sentido, concentra-se o poder no Executivo, que pode exercer as funções legislativas através de Decretos-Leis, como já ocorrera em nossa história. Portanto, na prática o Legislativo seria um poder meramente figurativo, funcionando apenas quando não apresentasse problemas ao mandatário e como forma de se manter a “aparência democrática”.

O art. 6º ampliou o arbítrio das garantias constitucionais de vitaliciedade, inamovibilidade e estabilidade, bem como a de exercício em funções por prazo certo (BRASIL, 1968). Logo, a ditadura poderia remover na prática qualquer servidor público que lhe desagradasse, acabando, assim, com a impessoalidade que marca a constituição de um Estado. Portanto, o controle de toda a máquina pública estava nas mãos do regime militar. Conforme o § 1º do referido artigo:

O Presidente da República poderá mediante decreto, demitir, remover, aposentar ou pôr em disponibilidade quaisquer titulares das garantias referidas neste artigo, assim como empregado de autarquias, empresas públicas ou sociedades de economia mista, e demitir, transferir para a reserva ou reformar militares ou membros das polícias militares, assegurados, quando for o caso, os vencimentos e vantagens proporcionais ao tempo de serviço (BRASIL, 1968).

Por sua vez, o art. 10 pode ser visto como o mais arbitrário do ponto de vista das liberdades individuais, visto que: “Fica suspensa a garantia de habeas corpus, nos casos de crimes políticos, contra a segurança nacional, a ordem econômica e social e a economia popular” (BRASIL, 1968). O *habeas corpus* é importante garantia do direito de locomoção e que evita o arbítrio estatal, tendo surgido na Inglaterra no longínquo século XIII e presente em nosso ordenamento jurídico desde o Código de Processo Criminal de 1832 (MASSAÚ, 2008, p.2-3).

Por conseguinte, a supressão dessa garantia - ainda que para alguns crimes -, bem como a exclusão da apreciação judicial (art. 11, AI-5), demonstra que na prática o Estado teria o controle sobre qualquer indivíduo e poderia realizar diversos arbítrios sem ser questionado. Sob a justificativa de crime político, por exemplo, qualquer cidadão poderia ser preso - e torturado - por qualquer agente policial, configurando, na prática, uma feroz ditadura. Não à toa, os anos que seguiram ao AI-5 ficaram conhecidos como “anos de chumbo”, marcados por enorme repressão,

prisões arbitrárias, mortes, desaparecimentos, torturas e completo desrespeito aos direitos humanos mais fundamentais<sup>19</sup>. Nos dizeres de Silva (2004, p.742-743):

O AI 5, de 13.12.68, que vigorou até 13.10.78, foi certamente o instrumento mais arbitrário, mais ditatorial, que o País já conheceu. Com base nessa legalidade extraordinária, *formada sem necessidade*, porque voltada apenas para coibir adversários políticos e sustentar os detentores do poder e os interesses das classes dominantes aliadas às oligarquias nacionais, e destinada a viger enquanto detentores quisessem e pudessem [...], tudo se podia fazer: fechar Casas Legislativas, cassar mandatos populares, demitir funcionários, suspender direitos políticos, aposentar e punir magistrados, militares etc. [...] Foi o estado de exceção (pura ditadura) que perdurou naquele período [...].

Importante ressaltar, ainda, que o AI-5 foi incorporado no texto constitucional a partir do art. 182 da EC 01/69. Com isso, tornou-se um trunfo da ditadura, pois não possuía vigência máxima como os anteriores e poderia ser utilizado a qualquer momento, demonstrando assim uma ditadura completamente escancarada. Embora tenha vigorado até 1978, foi utilizado no ano anterior para a promulgação do chamado Pacote de Abril<sup>20</sup>, demonstrando assim que toda normatividade do regime militar foi dependente dos atos institucionais (PAIXÃO, 2020, p.235-236).

Após o AI-5, a ditadura editou mais 12 AIs, todos no ano de 1969. A maioria versava sobre interesses e disciplina das Forças Armadas, publicados em sua maioria na vigência da Junta Militar após o afastamento de Costa e Silva. Todos eles foram uma imensa manobra jurídica e que deu ampla sustentação a toda a ditadura, conforme Paixão (2020, p.238-239) assinala:

[...] o regime teve ampla liberdade para modificar, a seu critério e a seu tempo, os elementos-chave da arquitetura constitucional, o que assegurou o controle político sobre todo o processo de construção, aprofundamento e gradual transformação da repressão. Essa dualidade foi estabelecida com uma finalidade: manter aberta a possibilidade de decretar normas de exceção. Foi criada uma “textura aberta da exceção”, que permitia ao regime utilizar, de modo seletivo, os instrumentos do ato institucional e da emenda constitucional para a conservação – e aprofundamento – dos poderes do próprio regime. Ao transitar com grande liberdade entre ato institucional e norma constitucional, o regime reservou para si um espaço de grande liberdade, uma abertura constante. Era uma espécie de direito

<sup>19</sup> A literatura sobre o AI-5 é vasta, analisada sob diversos aspectos e sobretudo pelo arbítrio da medida. Como forma simbólica, tem-se a frase atribuída a Pedro Aleixo, que no gabinete ministerial em que era discutido esse ato, e dando-se conta do excesso que ela proporcionaria, proferiu a seguinte frase ao ser questionado por Costa e Silva se teria medo da medida: “Do senhor, não. Tenho medo é do guarda da esquina” (ROLLEMBERG, 2018, s.p.)

<sup>20</sup> Em 1974, o general Ernesto Geisel se tornou Presidente da República, prometendo uma abertura lenta, gradual e segura. Todavia, com a possível vitória do MDB nas eleições de 1978, utilizou-se do poder arbitrário do AI-5 e fechou o Congresso, outorgando o Pacote de Abril de 1977, que instituiu, por exemplo, o senador biônico e facilitava ainda mais o controle do Parlamento pela ARENA. Com isso, a ditadura utilizava todos os mecanismos possíveis para manter o controle da transição (PAIXÃO, 2020, p.235-236).

“quântico”, sempre passível de alteração, sempre disponível para a manipulação, sem nenhuma previsibilidade para os atores sociais e políticos.

Pode-se afirmar que esses 17 atos institucionais serviram não apenas como legitimação do poder conquistado por um golpe, mas para a garantia jurídica de um regime de exceção que vigorou por 21 anos no país. O Direito, nesse caso, foi a ferramenta utilizada pelos militares para permanecerem por tanto tempo no poder. Mesmo sua saída se deu aos moldes das regras criadas por eles - através da eleição de Tancredo Neves e José Sarney pelo colégio eleitoral, ou seja, de forma indireta. A ruptura completa desse tempo de arbítrio e exceção, do ponto de vista jurídico, se daria apenas com a promulgação em 1988 da nova Constituição Federal, que visava enterrar por completo qualquer resquício desse tempo sombrio.

## 2 SISTEMA CONSTITUCIONAL DAS CRISES

### 2.1 CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988 E O SISTEMA CONSTITUCIONAL DAS CRISES

A nossa atual Constituição nasceu a partir da Emenda Constitucional nº 26, de 27 de novembro de 1985. Nela, afirmou-se que os membros da Câmara dos Deputados e do Senado Federal se reuniriam unicameralmente em Assembleia Nacional Constituinte, livre e soberana, no Congresso Nacional, a partir de 1º de fevereiro de 1987, conforme disposto no art 1º da EC.

Segundo Branco e Mendes (2015, p.102), a EC deu forma jurídico-constitucional à exaustão do regime militar. O Brasil ainda vivia sob vigência da Constituição Federal de 1967, outorgada pela ditadura militar e radicalmente modificada pela EC nº 01/69. Conforme discutido, ela marcou a completa centralização dos poderes e tirava do povo, por exemplo, o direito de escolher o Presidente da República. Do ponto de vista historiográfico, entende-se que a ditadura militar se esgotou após a saída do último militar da presidência em 1985, o general João Baptista Figueiredo. Um ano antes, o país assistiu à derrota da PEC que propunha eleições diretas para presidente e vice do país, na campanha nacionalmente conhecida como “Diretas-Já”.

Com a derrota desta PEC, a forma de escolha do sucessor de Figueiredo seria ainda nos moldes da Carta Magna de 1967, ou seja, eleição indireta através do Congresso Nacional. Nesse sentido, foram eleitos dois civis do partido oposicionista (PMDB) - Tancredo Neves (Presidente) e José Sarney (Vice) -, o que marcaria o fim do regime militar<sup>21</sup>. Entretanto, do ponto de vista jurídico-constitucional, o país ainda permanecia preso à ordem constitucional da ditadura, o que a EC 26/1985 pretendia sanar.

Branco e Mendes (2015, p.102) assinalam sobre o clima que marcava a criação da nova Constituição Federal: “os anseios de liberdade, participação política de toda a cidadania, pacificação e integração social ganharam preponderância sobre

---

<sup>21</sup> Tancredo faleceu antes de tomar posse como Presidente da República, sendo empossado como mandatário do país, José Sarney. Maranhense e com a carreira política ligada ao apoio ao regime militar, caberia a ele liderar a redemocratização do país e o processo de uma nova Constituição (SILVA, 2004, p.89).

as inquietações ligadas a conflitos sociopolíticos, que marcaram o período histórico que se encerrava”.

Os Constituintes seriam escolhidos em eleições livres no ano de 1986, com um significativo número de 69 milhões de eleitores aptos a votar, bem como que o extensivo papel dos meios de comunicação tornou possível “a mais vasta divulgação e a discussão mais ampla dos eventos ligados à preparação do texto constitucional” (PORTO, 2012, p.6).

A Constituição Federal foi finalmente promulgada no dia 05 de outubro de 1988, marcando, assim, o fim completo da ordem jurídica arbitrária e centralizada oriunda da ditadura militar e, segundo Branco e Mendes (2015, p.107), adotando-se “uma nova ideia de Direito e um novo fundamento de validade da ordem jurídica”. Nesse aspecto, extremamente simbólico foi o discurso do presidente da Assembleia Nacional Constituinte, o deputado Ulysses Guimarães:

[...] A Constituição certamente não é perfeita. Ela própria o confessa ao admitir a reforma. Quanto a ela, discordar, sim. Divergir, sim. Descumprir, jamais. Afrontá-la, nunca. Traidor da Constituição é traidor da Pátria. Conhecemos o caminho maldito. Rasgar a Constituição, trancar as portas do Parlamento, garrotear a liberdade, mandar os patriotas para a cadeia, o exílio e o cemitério. Quando após tantos anos de lutas e sacrifícios promulgamos o Estatuto do Homem da Liberdade e da Democracia bradamos por imposição de sua honra. Temos ódio à ditadura. Ódio e nojo. (Aplausos) Amaldiçoamos a tirania aonde quer que ela desgrace homens e nações. Principalmente na América Latina. [...] Tem significado de diagnóstico a Constituição ter alargado o exercício da democracia. É o clarim da soberania popular e direta tocando no umbral da Constituição para ordenar o avanço no campo das necessidades sociais. O povo passou a ter a iniciativa de leis. Mais do que isso, o povo é o superlegislador habilitado a rejeitar pelo referendo os projetos aprovados pelo Parlamento. A vida pública brasileira será também fiscalizada pelos cidadãos. Do Presidente da República ao prefeito, do senador ao vereador. [...] O Estado prendeu e exilou. A sociedade, com Teotônio Vilella, pela anistia, libertou e repatriou. A sociedade foi Rubens Paiva, não os facinoras que o mataram. (Aplausos acalorados) Foi a sociedade mobilizada nos colossais comícios das Diretas Já que pela transição e pela mudança derrotou o Estado usurpador. Termine com as palavras com que comecei esta fala. A Nação quer mudar. A Nação deve mudar. A Nação vai mudar. A Constituição pretende ser a voz, a letra, a vontade política da sociedade rumo à mudança. Que a promulgação seja o nosso grito. Mudar para vencer. Muda Brasil. (RÁDIO CÂMARA, 2006).

A nova ordem constitucional também se expressa no próprio preâmbulo<sup>22</sup> da CF/88:

Nós, representantes do povo brasileiro, reunidos em Assembléia Nacional Constituinte para instituir um Estado Democrático, destinado a assegurar o exercício dos direitos sociais e individuais, a liberdade, a segurança, o bem-estar, o desenvolvimento, a igualdade e a justiça como valores supremos de uma sociedade fraterna, pluralista e sem preconceitos, fundada na harmonia social e comprometida, na ordem interna e internacional, com a solução pacífica das controvérsias, promulgamos, sob a proteção de Deus, a seguinte CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL (BRASIL, 1988).

Embora não faça parte do texto constitucional propriamente dito, o preâmbulo não é juridicamente irrelevante, visto ser importante como elemento de interpretação e integração dos diversos artigos que lhe seguem. Ademais, é uma das linhas mestras de interpretação da Constituição, bem como serve para traçar suas diretrizes filosóficas, ideológicas e políticas (MORAES, 2023, p.16).

A nova Carta Magna, também conhecida como “Constituição Cidadã”, marcou, portanto, o rompimento com qualquer tipo de arbitrarismo e predominância do Estado Democrático de Direito, conforme o próprio art. 1º da Constituição Federal menciona e não deixando dúvidas mais sobre essa questão (BRASIL, 1988). Em relação ao novo texto constitucional, Silva (2004, p.89) entende se tratar de um texto moderno e com importantes inovações para o constitucionalismo brasileiro e até mundial. Por sua vez, Tácito (2012, p.48) assinala para o princípio da legalidade como fundamento da ordem jurídica, que a supremacia da lei se opunha ao arbítrio da autoridade e consolidava o estado de direito, bem como que a marca da nova Constituição foi a presença popular e valorização do cidadão e da soberania popular.

Nesse aspecto, o espírito da Constituição Federal de 1988 foi o completo respeito ao Estado Democrático de Direito e ao livre exercício dos mais diversos direitos, segundo destacado em seu próprio preâmbulo. No Estado Democrático de Direito, visa-se o equilíbrio estável de forças, sobretudo pelo fato de o texto constitucional proteger valores dos mais diversos grupos da sociedade e estabelecer uma distribuição de poderes entre eles, de forma com que nenhum grupo possa

---

<sup>22</sup> “O preâmbulo de uma Constituição pode ser definido como documento de intenções do diploma e consiste em uma certidão de origem e legitimidade do novo texto e uma proclamação de princípios, demonstrando a ruptura com o ordenamento constitucional anterior e o surgimento jurídico de um novo Estado. É de tradição em nosso Direito Constitucional e nele devem constar os antecedentes e o enquadramento histórico da Constituição, bem como suas justificativas e seus grandes objetivos e finalidades” (MORAES, 2023, p.16).

dominar os demais ou romper o equilíbrio constitucionalmente desejado (ALEXANDRINO; PAULO, 2009, p.855).

Nesse sentido, o sistema constitucional das crises é “o conjunto ordenado de normas constitucionais, que, informadas pelos princípios da necessidade e da temporariedade, tem por objeto as situações de crises e por finalidade a manutenção ou o restabelecimento da normalidade constitucional” (SANTOS, 1989, p.32). Tais normas, visam a estabilização e a defesa da Constituição Federal contra processos violentos de perturbação da ordem constitucional ou até mesmo mudanças, bem como a defesa do Estado quando uma situação crítica derive de guerra externa. Nesse aspecto, a legalidade normal é substituída por uma extraordinária, que define e rege o estado de exceção (SILVA, 2004, p.741).

Portanto, nos dizeres de Alexandrino e Paulo (2009, p.854-855):

Constatada uma situação de crise constitucional, a Constituição Federal de 1988 autoriza a adoção de certas medidas de exceção - estado de defesa e estado de sítio -, com o fim de fazer frente à anormalidade manifestada e restabelecer a ordem. Durante a execução dessas medidas, o poder de repressão do Estado é ampliado, mediante a autorização para que sejam impostas aos indivíduos restrições e suspensões de certas garantias fundamentais, em locais específicos e por prazo certo, sempre no intuito de restabelecer a normalidade constitucional.

Lenza (2010, p.714) assinala que esse mecanismo deve seguir o binômio necessidade e temporalidade, sob pena de configurar um verdadeiro golpe de estado e uma ditadura. Logo, caso essas medidas de exceção sejam aplicadas em período de normalidade democrática, configura-se um autêntico golpe de Estado com a violação frontal da Constituição Federal (ARAÚJO; NUNES JÚNIOR, 2006, p.311).

Diante da gravidade dessas medidas previstas no sistema constitucional das crises, exige-se irrestrito cumprimento de todas as hipóteses e requisitos constitucionais, sob pena de responsabilização criminal, política e civil dos agentes usurpadores. Não obstante, nesse sistema, jamais haverá a possibilidade de eliminação de todos os direitos e garantias individuais, sob pena de total anarquia e arbítrio, visto que não há como eliminar, por exemplo, direitos à vida, dignidade da pessoa humana, honra, acesso ao Judiciário etc. (MORAES, 2004, p.1656). Ademais, durante a vigência dessas medidas é vedada a emenda da Constituição - art. 60, § 1º - (BRASIL, 1988), o que assinala que se busca restabelecer e preservar a ordem constitucional.

A atual Constituição Federal previu esses mecanismos em seu Título V, que trata da defesa do Estado e das instituições democráticas (BRASIL, 1988). O foco da pesquisa será nos instrumentos previstos, que são o estado de defesa e o estado de sítio, previstos entre os arts. 136 e 141 da Carta Magna e os quais serão analisados nos próximos tópicos.

## 2.2 ESTADO DE DEFESA

O estado de defesa é um mecanismo de legalidade extraordinária que visa “preservar ou prontamente restabelecer, em locais restritos e determinados, a ordem pública ou a paz social ameaçadas por grave e iminente instabilidade institucional ou atingidas por calamidades de grandes proporções na natureza”, conforme a previsão expressa e taxativa no *caput* do art. 136 da Constituição Federal de 1988 (BRASIL, 1988).

Nesse aspecto, o *caput* traz os pressupostos que autorizam a decretação do estado de defesa, como uma grave e iminente instabilidade institucional ou uma calamidade de grandes proporções na natureza, sendo que ambas devem ameaçar a paz social ou a ordem pública. Ademais, outro pressuposto é a prévia audiência dos Conselhos da República<sup>23</sup> (cf. arts. 89 e 90 da CF/88) e da Defesa Nacional<sup>24</sup>

---

<sup>23</sup> Art. 89. O Conselho da República é órgão superior de consulta do Presidente da República, e dele participam: I - o Vice-Presidente da República; II - o Presidente da Câmara dos Deputados; III - o Presidente do Senado Federal; IV - os líderes da maioria e da minoria na Câmara dos Deputados; V - os líderes da maioria e da minoria no Senado Federal; VI - o Ministro da Justiça; VII - seis cidadãos brasileiros natos, com mais de trinta e cinco anos de idade, sendo dois nomeados pelo Presidente da República, dois eleitos pelo Senado Federal e dois eleitos pela Câmara dos Deputados, todos com mandato de três anos, vedada a recondução (BRASIL, 1988).

Art. 90. Compete ao Conselho da República pronunciar-se sobre: I - intervenção federal, estado de defesa e estado de sítio; II - as questões relevantes para a estabilidade das instituições democráticas.

<sup>24</sup> Art. 91. O Conselho de Defesa Nacional é órgão de consulta do Presidente da República nos assuntos relacionados com a soberania nacional e a defesa do Estado democrático, e dele participam como membros natos: I - o Vice-Presidente da República; II - o Presidente da Câmara dos Deputados; III - o Presidente do Senado Federal; IV - o Ministro da Justiça; V - o Ministro de Estado da Defesa; VI - o Ministro das Relações Exteriores; VII - o Ministro do Planejamento. VIII - os Comandantes da Marinha, do Exército e da Aeronáutica. § 1º Compete ao Conselho de Defesa Nacional: I - opinar nas hipóteses de declaração de guerra e de celebração da paz, nos termos desta Constituição; II - opinar sobre a decretação do estado de defesa, do estado de sítio e da intervenção federal; III - propor os critérios e condições de utilização de áreas indispensáveis à segurança do território nacional e opinar sobre seu efetivo uso, especialmente na faixa de fronteira e nas relacionadas com a preservação e a exploração dos recursos naturais de qualquer tipo; IV - estudar, propor e acompanhar o desenvolvimento de iniciativas necessárias a garantir a independência nacional e a defesa do Estado democrático (BRASIL, 1988).

(cf. art. 91 da CF/88), sendo obrigatória e sob pena de inconstitucionalidade se não respeitada. Todavia, “a manifestação deles é meramente opinativa, não vinculante. Significa que tais Conselhos opinando contra a decretação da medida, o Presidente da República poderá decretá-la, se assim entender conveniente” (ALEXANDRINO; PAULO, 2009, p.857-858).

Como ressaltado, a titularidade do decreto é do Presidente da República, que ao elaborá-lo deverá se atentar a alguns procedimentos e regras previstas na CF/88, como tempo de duração não superior a trinta dias, podendo ser prorrogado uma vez, por igual período, se persistirem as razões que justificaram a sua decretação (art. 136, § 2º da CF); local de abrangência, que deverá ser restrito e determinado (BRASIL, 1988). Sobre essa última hipótese, Alexandrino e Paulo (2009, p.858) pontuam:

A Constituição Federal não estabelece limites objetivos para a definição de “locais restritos e determinados”, mas uma interpretação sistemática do texto constitucional leva a concluir que não pode ela ter amplitude nacional, pois nesse caso [...] a medida a ser adotada seria o estado de sítio, conforme determina o art. 137, I, da Lei Maior.

Como medida do sistema constitucional das crises, o estado de defesa pressupõe uma legalidade extraordinária, em que alguns direitos são restringidos. Isso é o dispõe expressamente os incisos do art. 136 (BRASIL, 1988). O inciso I permite, dentre as medidas coercitivas, as restrições aos direitos de reunião, ainda que exercida no seio das associações; sigilo de correspondência; sigilo de comunicação telegráfica e telefônica. Estes direitos estão previstos no art. 5º da CF/88, no rol das garantias individuais.

O direito de reunião é assegurado no inciso XVI do art. 5º, que assinala expressamente que “todos podem reunir-se pacificamente, sem armas, em locais abertos ao público, independentemente de autorização, desde que não frustrem outra reunião anteriormente convocada para o mesmo local, sendo apenas exigido prévio aviso à autoridade competente” (BRASIL, 1988). Esse direito está intimamente ligado à liberdade de expressão e ao sistema democrático de governo, sendo também exercido de forma coletiva, desde que respeitado o caráter pacífico (sem armas) e não se frustrar outra reunião previamente convocada para o mesmo espaço (BRANCO; MENDES, 2015, p.295-296).

Por sua vez, o direito ao sigilo de correspondência e de comunicações telegráficas e telefônicas está descrito no inciso XII do art 5º, que ressalta que “é

inviolável o sigilo da correspondência e das comunicações telegráficas, de dados e das comunicações telefônicas, salvo, no último caso, por ordem judicial, nas hipóteses e na forma que a lei estabelecer para fins de investigação criminal ou instrução processual penal” (BRASIL, 1988).

Ainda que seja inviolável o sigilo, a própria CF/88 excetua em algumas situações, sempre a partir de ordem judicial e para fins de investigação criminal ou instrução processual penal, sendo, portanto, um rol taxativo. Ademais, a Carta Magna veda a interceptação telefônica sem ordem judicial e que nos dizeres de Moraes (2004, p.241) é “a captação e gravação de conversa telefônica, no mesmo momento em que ela se realiza, por terceira pessoa sem o conhecimento de qualquer dos interlocutores. Essa conduta afronta o inciso XII do art. 5º da Constituição Federal”.

Como assinalado, esses direitos são fundamentais e fazem parte da cláusula pétrea da CF/88 - os quais não podem ser emendados, conforme disposto no art. 60, § 4º, IV da Carta Magna (BRASIL, 1988). Por si, isso já demonstra a enorme relevância dentro do nosso ordenamento jurídico e, portanto, sua restrição é uma exceção e que só pode ser levada em prática quando algo de maior gravidade está em perigo.

Nesse aspecto, o legislador entendeu que a ordem democrática e defesa das instituições estão acima desses direitos individuais específicos, sobretudo em situações de instabilidades pela ameaça à ordem pública ou paz social, especialmente que, se não forem solucionadas, podem levar ao estado de maior anarquia e caos possível, tornando inócua por completo a Constituição de nosso país. Logo, para o controle dessa perigosa situação, o constituinte entendeu ser pertinente a redução temporária de algumas garantias individuais.

Ademais, o inciso II do art. 136 prevê outra medida coercitiva, que é a “ocupação e uso temporário de bens e serviços públicos, na hipótese de calamidade pública<sup>25</sup>, respondendo a União pelos danos e custos decorrentes” (BRASIL, 1988). Salutar o entendimento que essa hipótese só ocorre em decorrência de calamidades

---

<sup>25</sup> Conforme o art 2º, inciso VIII do Decreto Federal 10.593, estado de calamidade pública é a “situação anormal provocada por desastre que causa danos e prejuízos que impliquem o comprometimento substancial da capacidade de resposta do Poder Público do ente federativo atingido ou que demande a adoção de medidas administrativas excepcionais para resposta e recuperação” (BRASIL, 2020). Ademais, conforme o art. 29 do referido decreto, a declaração desse estado se dá por ato do Chefe do Poder Executivo dos Estados, Distrito Federal e Municípios (BRASIL, 2020).

de grandes proporções na natureza e, além disso, não viola o direito de propriedade (art. 5º, XXII, CF/88), visto que o uso é temporário. Nesse aspecto, o uso da propriedade se assemelha mais ao previsto no inciso XXV do referido artigo, que autoriza o uso pela autoridade competente em caso de iminente perigo público; caso ocorra dano, é garantido o ressarcimento ao proprietário, estando, assim, de acordo esse dispositivo com o do estado de defesa.

O texto constitucional disciplina a questão da prisão na vigência do estado de defesa, conforme disposto no art. 136, § 3º:

- I - a prisão por crime contra o Estado, determinada pelo executor da medida, será por este comunicada imediatamente ao juiz competente, que a relaxará, se não for legal, facultado ao preso requerer exame de corpo de delito à autoridade policial;
- II - a comunicação será acompanhada de declaração, pela autoridade, do estado físico e mental do detido no momento de sua autuação;
- III - a prisão ou detenção de qualquer pessoa não poderá ser superior a dez dias, salvo quando autorizada pelo Poder Judiciário;
- IV - é vedada a incomunicabilidade do preso (BRASIL, 1988).

Esses incisos permitem o controle jurisdicional das prisões, que devem cumprir os requisitos para serem consideradas válidas. Papel central exerce o executor da medida, que é assim nomeado pelo Presidente para executar as medidas dispostas no decreto do estado de defesa. Nas palavras de Alexandrino e Paulo (2009, p.859):

O executor da medida poderá, também, determinar a prisão de qualquer pessoa por outros motivos que não seja o cometimento de crime contra o Estado, mas, nesse caso, a prisão ou detenção não poderá ser superior a dez dias, salvo quando autorizada pelo Poder Judiciário.

Cabe ao executor da medida determinar a prisão por crimes contra o Estado, mas necessariamente comunicar ao juiz competente, sendo, portanto, uma medida de controle por parte do Judiciário. No caso, caso sejam descumpridas essas medidas, a prisão será ilegal e sujeita ao controle via *habeas corpus* (SILVA, 2004, p.746). Ademais, esse controle é essencial devendo permanecer a legalidade em todo o procedimento. Nesse aspecto:

Em qualquer caso, é vedada a incomunicabilidade do preso, a fim de que ele tenha a possibilidade de provocar o controle judicial da legalidade de seu encarceramento, uma vez que, mesmo durante a medida de exceção constitucionalmente autorizada, deve o Estado atuar em conformidade com o Direito, nos estritos limites impostos pelo próprio ordenamento jurídico, e não arbitrariamente (ALEXANDRINO; PAULO, 2009, p. 859).

Ademais, a prisão no estado de defesa é uma exceção à regra de que “ninguém será preso senão em flagrante delito ou por ordem escrita e fundamentada

de autoridade judiciária competente”, como preceitua o art. 5º, LXI, da CF/88 (BRASIL, 1988). No entendimento de Lenza (2010, p. 765) compõe o direito à liberdade de locomoção em conjunto com o inciso XV do mesmo artigo: “é livre a locomoção no território nacional em tempo de paz, podendo qualquer pessoa, nos termos da lei, nele entrar, permanecer ou dele sair com seus bens” (BRASIL, 1988). Considerando que o estado de defesa é uma medida excepcional, tem-se a exceção à regra de um preceito fundamental, que é restringido em um momento de legitimidade extraordinária, ressaltando, sempre, que é por prazo determinado.

Importante ressaltar, ainda, que o ato do estado de defesa é um ato discricionário por parte do Presidente da República. Para seu entendimento, é salutar a definição de ato vinculado, em que, diante de determinados requisitos, a Administração Pública deve agir exatamente sob a forma descrita em lei e sem qualquer forma de apreciação subjetiva (DI PIETRO, 2015, p.255); logo, diante de uma situação “A”, o gestor público deve obrigatoriamente agir da forma “B” (descrita em lei).

Por sua vez, ato discricionário ocorre quando a lei deixa certa margem de liberdade nas decisões de um caso concreto, podendo a Administração Pública optar por uma dentre as soluções possíveis (todas válidas) e apreciando segundo critérios de oportunidade e conveniência (DI PIETRO, 2015, p.255). Nesse aspecto, diante de uma situação “A”, o administrador público pode optar por várias soluções, mas nunca de forma livre e injustificada, devendo sempre fundamentar suas decisões, conforme o princípio da motivação.

Moraes (2004, p.1.656) assinala que em relação ao mérito discricionário do ato, a doutrina dominante entende ser impossível o Poder Judiciário analisar a conveniência e oportunidade política para a decretação. Portanto, no caso do estado de defesa, cabe ao Presidente da República decretá-lo, mas nunca de forma livre: deve obedecer aos pressupostos, respeitar o prazo máximo, as regras da vigência e se sujeitar ao controle do ato. Em suma, o líder máximo não é obrigado a decretar essa medida excepcional - portanto, não se trata de ato vinculado -, mas se o fizer, deve o fazer com base na oportunidade e conveniência (ato discricionário), bem como respeitar os limites impostos pela lei, sob pena de responder por crimes em diversas esferas.

Ademais, o ato é sujeito ao controle, jurisdicional e político. O controle por parte do Poder Judiciário se verifica em dois momentos: durante a vigência do

estado de defesa e *a posteriori*. Na execução do ato, o “Poder Judiciário poderá ser provocado para reprimir eventuais abusos e ilegalidades cometidos pelos executores, especialmente mediante a impetração de mandado de segurança e *habeas corpus*” (ALEXANDRINO; PAULO, 2009, p.860); neste raciocínio, tem-se a aplicação do art. 136, § 3º da CF, como destacado anteriormente.

O controle jurisdicional *a posteriori* está disciplinado no art. 141 da Carta Magna, sendo também uma norma comum ao estado de sítio: “cessado o estado de defesa ou o estado de sítio, cessarão também seus efeitos, sem prejuízo da responsabilidade pelos ilícitos cometidos por seus executores ou agentes” (BRASIL, 1988). Por conseguinte, mesmo após o fim do estado de defesa, “o Poder Judiciário poderá ser chamado a apurar a responsabilidade pelos ilícitos cometidos por seus executores ou agentes” (ALEXANDRINO; PAULO, 2009, p. 860).

Por sua vez, o controle político se realiza em três momentos distintos: imediata, concomitante e *a posteriori*. O primeiro está disciplinado no art. 136, §§ 4º-7º da CF:

§ 4º Decretado o estado de defesa ou sua prorrogação, o Presidente da República, dentro de vinte e quatro horas, submeterá o ato com a respectiva justificação ao Congresso Nacional, que decidirá por maioria absoluta.

§ 5º Se o Congresso Nacional estiver em recesso, será convocado, extraordinariamente, no prazo de cinco dias.

§ 6º O Congresso Nacional apreciará o decreto dentro de dez dias contados de seu recebimento, devendo continuar funcionando enquanto vigorar o estado de defesa.

§ 7º Rejeitado o decreto, cessa imediatamente o estado de defesa (BRASIL, 1988).

Esse tipo de controle é essencial para a legalidade ao ato e nesse aspecto, caso seja aprovado, o decreto segue com sua execução normal; se rejeitado, cessarão de forma imediata seus efeitos, sem prejuízo da responsabilidade pelos ilícitos cometidos por seus agentes e executores (SILVA, 2004, p.745).

Em relação ao controle político concomitante, tem-se o disposto no art. 140, norma comum ao estado de sítio: “a Mesa do Congresso Nacional, ouvidos os líderes partidários, designará Comissão composta de cinco de seus membros para acompanhar e fiscalizar a execução das medidas referentes ao estado de defesa e ao estado de sítio” (BRASIL, 1988). Silva (2004, p.746), entende que a Mesa responsável é a do Congresso, que é composto por membros das Mesas do Senado Federal e da Câmara dos Deputados.

Por sua vez, o controle político *a posteriori* está disciplinado no art. 141, § único (norma comum ao estado de sítio):

Parágrafo único. Logo que cesse o estado de defesa ou o estado de sítio, as medidas aplicadas em sua vigência serão relatadas pelo Presidente da República, em mensagem ao Congresso Nacional, com especificação e justificação das providências adotadas, com relação nominal dos atingidos e indicação das restrições aplicadas (BRASIL, 1988).

Nesse sentido, Silva (2004, p.746) suscita uma discussão:

E se o Congresso não aceitar a justificação dada pelo Presidente da República, se ele chegar à conclusão de que houve arbítrio, excesso? Parece-nos que, em tal caso, ficará caracterizado algum crime de responsabilidade do Presidente, especialmente o atentado a direitos individuais, pelo que ele pode ser submetido ao respectivo processo, previsto no art. 86 e regulado na Lei 1.079/50.

Logo, tem-se que os controles - político e jurisdicional - são fundamentais para a execução do estado de defesa. Enquanto medida excepcional, é fundamental que preservem os direitos fundamentais e cumpram exatamente o rito constitucional, sob pena de configurar autoritarismo. A responsabilização dos agentes que cometerem excessos é outro aspecto essencial nessa questão, afastando, assim, a impunidade que predominava durante a vigência dos Atos Institucionais, mecanismos estes sem controle algum por estarem livres de apreciação judicial.

## 2.3 ESTADO DE SÍTIO

Ao lado do estado de defesa, o estado de sítio compõe o sistema das crises constitucionais. Salutar a definição de Silva (2004, p.748):

O estado de sítio consiste, pois, na instauração de uma legalidade extraordinária, por determinado tempo e em certa área (que poderá ser o território nacional inteiro), objetivando preservar ou restaurar a normalidade constitucional, perturbada por motivo de comoção grave de repercussão nacional ou por situação de beligerância com Estado estrangeiro.

Trata-se de medida mais grave e com maiores implicações do que a estudada no tópico anterior. Presente em textos constitucionais desde a Carta Magna de 1891<sup>26</sup>, o estado de sítio foi utilizado diversas vezes até a promulgação da CF/88, especialmente durante a República Velha<sup>27</sup>, mas também durante a Era

<sup>26</sup> A única exceção foi a Constituição Federal de 1937, que adotou a terminologia estado de emergência e estado de guerra. Para Francisco Campos (2018, p.36), “o estado de emergência se destina a evitar a comoção intestina. O estado de guerra se declara quando a comoção intestina se manifesta, tornando necessário o emprego das Forças Armadas para suprimi-la”.

<sup>27</sup> O Brasil ficou 2.365 dias sob o Estado de Sítio no período de 1889 a 1930, que foi decretado 11 vezes no período, diante de episódios como a Revolta da Vacina, Revolta da Chibata e Movimento dos 18 do Forte (MOURELLE, 2023, s.p.).

Vargas<sup>28</sup> e sob a vigência do período democrático com a CF/46<sup>29</sup>. Por sua vez, o estado de defesa foi adotado pela primeira vez na CF/88<sup>30</sup>, o que demonstra que o constituinte optou por uma situação inicial menos drástica e de forma a evitar o uso abusivo e arbitrário do estado de sítio, que foi completamente desvirtuado de seu propósito nos 100 anos anteriores à atual Carta Magna, conforme Silva (2004, p.742) destaca: “No Brasil, isso aconteceu várias vezes no passado, com decretação de estado de sítio mais com o intuito de reprimir simples divergências político-partidárias que de defesa constitucional”.

Uma vez instaurado, o estado de sítio permite a suspensão temporária de direitos e garantias fundamentais do indivíduo, visando reverter a anormalidade em curso (ALEXANDRINO; PAULO, 2009, p.861). Como o objeto da pesquisa é analisar a minuta do estado de defesa, será focalizada, no estado de sítio, a situação derivada dessa medida, assim disposto no inciso I do art. 137 da CF/88<sup>31</sup>: “comoção grave de repercussão nacional ou ocorrência de fatos que comprovem a ineficácia de medida tomada durante o estado de defesa” (BRASIL, 1988).

Analisando as causas do inciso I, é possível assinalar que a anormalidade deve ser de caráter nacional, pois, caso atinja apenas locais restritos e determinados, será cabível apenas o decreto de estado de defesa (ALEXANDRINO; PAULO, 2009, p.862). Nesse aspecto, a crise deve ser de efetiva rebelião ou

---

<sup>28</sup> Foi decretada pelo presidente Washington Luís com a Revolução de 1930, cujo objetivo com a medida era passar o poder a Júlio Prestes; todavia, não atingiu o almejado e Getúlio Vargas assumiu o poder. Sob sua presidência, a medida foi adotada logo após a Intentona Comunista de 1935, sendo equiparada ao estado de guerra no ano seguinte (HELAL FILHO, 2021, s.p.).

<sup>29</sup> Conforme Helal Filho (2021, s.p.): “Em 1955, o Brasil viveu um momento de grave tensão quando o Movimento de 11 de novembro, também chamado de ‘contragolpe preventivo’, chefiado pelo general Henrique Teixeira Lott, afastou o presidente em exercício, Carlos Luz, colocando no lugar o presidente do Senado, Nereu Ramos, próximo na linha sucessória. Ministro da Guerra demissionário, Lott tomou essa decisão porque acreditava que Luz estava envolvido numa conspiração para impedir a posse de Juscelino Kubitschek e João Goulart, recém-eleitos presidente e vice-presidente da República. Os militares também impediram o retorno de João Café Filho, que havia se licenciado por motivos de saúde, por considerar que ele também estava envolvido na conspiração. No dia 24 de novembro, o Congresso aprovou o pedido de Nereu Ramos para decretar estado de sítio, que foi prorrogado duas vezes, até ser suspenso em fevereiro, já com Kubitschek na presidência do país”.

<sup>30</sup> Por outro lado, Silva (2004, p.743) sustenta que o estado de defesa foi inspirado no estado de emergência da Constituição Federal de 1967. Ainda que aquele estado seja anterior ao estado de sítio e possa guardar correlação nesse sentido, as medidas coercitivas eram as mesmas do estado de sítio (diferente da CF/88) e eram aplicadas em casos de guerra, bem como para impedir ou repetir as atividades subversivas (BRASIL, 1969), algo completamente diverso do estado de defesa atual. Nesse sentido, sustentamos a afirmação de que o estado de defesa é algo inédito em nosso ordenamento jurídico.

<sup>31</sup> Por sua vez, assinala o inciso II: “declaração de estado de guerra ou resposta a agressão armada estrangeira” (BRASIL, 1988). Silva (2004, p.747) entende que só a guerra externa, ou seja, a beligerância contra Estado estrangeiro autoriza o estado de sítio. Importante ressaltar ainda que o Presidente só pode declarar guerra após autorização expressa do Congresso Nacional (art. 49, II, CF).

revolução em que se coloque em perigo as instituições democráticas e a existência do governo fundado no consentimento popular (SILVA, 2004, p. 747). Ou seja, trata-se de uma interpretação restritiva, visto que o motivo deve ser demasiadamente grave para a decretação do estado de sítio.

A outra hipótese do inciso I é basicamente a conversão do estado de defesa em estado de sítio. Essencial que a crise que debelou o estado de defesa não tenha se resolvido ou até mesmo que tenha piorado. Logo, é cabível o decreto de estado de sítio, visto ser um mecanismo mais excessivo e que dá maior liberdade para o Estado utilizar meios coercitivos que permitam o restabelecimento da ordem constitucional.

Importante ressaltar, ainda, que a utilização das medidas coercitivas são apenas meios para a consecução do objetivo, que é o restabelecimento da ordem democrática; caso sejam fins, desvirtua-se o mecanismo e parte-se para o autoritarismo. Ademais, o objetivo do estado de sítio no inciso I é bem claro: preservar, manter e defender o Estado Democrático de Direito e, como consequência, as próprias instituições democráticas (SILVA, 2004, p. 748).

A legitimidade para o decreto é do Presidente da República, isso após parecer dos Conselhos da República e da Defesa Nacional (embora não vinculativos), de forma idêntica ao estado de defesa. Todavia, possui um diferencial: necessita-se de autorização do Congresso Nacional (maioria absoluta), que o fará após o Presidente fundamentar o pedido; caso isso não ocorra, o ato será inconstitucional (LENZA, 2010, p.716-717). Portanto, esse procedimento, uma forma de controle prévio político, assinala a gravidade da medida, bem como coloca o Parlamento como autorizador dessa legitimidade extraordinária, reduzindo, assim, os poderes individuais do Presidente da República.

Em relação ao prazo da situação do inciso I do art. 137, tem-se que o estado de sítio “não poderá ser decretado por mais de trinta dias, nem prorrogado, de cada vez, por prazo superior”, conforme previsão expressa do art. 138, § 1º da CF/88 (BRASIL, 1988). Em relação à expressão “cada vez”, tem-se que ela:

[...] permite sucessivas prorrogações do estado de sítio, desde que cada uma das prorrogações não ultrapasse o prazo de trinta dias. Vale lembrar, ainda, que cada prorrogação deverá ser fundamentada pelo Presidente da República e **previamente** autorizada pelo Congresso Nacional, por maioria absoluta dos seus membros (ALEXANDRINO; PAULO, 2009, p. 862).

Além da duração da medida, o decreto do estado de sítio deve constar as normas necessárias para sua execução, as garantias constitucionais que ficarão suspensas e, após publicado, o Presidente designará o executor das medidas específicas e as áreas abrangidas, conforme preceitua expressamente o *caput* do art. 138 da CF/88 (BRASIL, 1988). No entendimento de Silva (2004, p.748), “esses condicionamentos visam situar o estado de sítio em limites estritamente necessários ao restabelecimento da normalidade, para que não se sirva dele como instrumento para obter resultado diametralmente contrário a seus objetivos”.

Em relação às medidas coercitivas, estas se encontram disciplinadas no art. 139 da Carta Magna:

Art. 139. Na vigência do estado de sítio decretado com fundamento no art. 137, I, só poderão ser tomadas contra as pessoas as seguintes medidas:

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.

Parágrafo único. Não se inclui nas restrições do inciso III a difusão de pronunciamentos de parlamentares efetuados em suas Casas Legislativas, desde que liberada pela respectiva Mesa (BRASIL, 1988).

É fundamental assinalar que essas medidas não podem ser tomadas se o estado de sítio não estiver vigente, visto que são direitos constitucionais garantidos e protegidos no nosso ordenamento jurídico. Nesse aspecto, a violação deles é somente enquanto medida excepcional, pois entende-se que em casos de grave crise no estado de sítio, o exercício pleno desses direitos pode ameaçar o próprio funcionamento do Estado Democrático de Direito. Portanto, o Constituinte entendeu ser pertinente reduzir ou suprimir esses direitos pelo simples fato da ameaça da própria ordem constitucional.

Ademais, a forma de restrição ou suspensão desses direitos deve estar descrita no decreto que instaura o estado de sítio, sob pena de inconstitucionalidade e responsabilização do agente, não se permitindo, assim, um simples arbítrio. Na sequência serão analisados esses incisos sob a ótica da normalidade democrática, permitindo, assim, verificar que a gravidade da violação desses direitos e que, se violados, somente o podem ser uma situação de excepcionalidade como o estado de sítio.

Os incisos I e II, em tempos de normalidade democrática, contrariam expressamente o direito à liberdade de locomoção, conforme destacado ao se falar do estado de defesa. Contudo, no estado de sítio, a medida é mais acentuada do que naquela situação, o que se justifica pela gravidade do momento. Ademais, em períodos normais, os acusados (aqui entendidos como preso sem condenação transitada em julgado) e os condenados permanecem em estabelecimentos penais, que “destinam-se ao condenado, ao submetido à medida de segurança, ao preso provisório e ao egresso”, conforme disposto no art. 82 da Lei 7.210/84 (BRASIL, 1984).

Esse tipo de estabelecimento é próprio para receber o indivíduo que será encarcerado - aqui entendido como gênero -, sendo disciplinado em legislação especial, bem como altamente fiscalizado pelo Poder Público. Entretanto, o Constituinte entendeu que no período de grave instabilidade como o estado de sítio, esse tipo de espaço pode ser insuficiente para o controle da ordem pública, autorizando, excepcionalmente e por prazo determinado, que a pessoa seja encarcerada em um local não próprio. Frisa-se que essa medida é somente para uma legitimidade extraordinária, pois, em tempos de normalidade, abre caminho para um estado paralelo e com violação profunda dos principais direitos humanos, especialmente o da dignidade da pessoa humana.

No inciso III, tem-se as restrições já destacadas no estado de defesa (sigilos de correspondência, comunicação telegráfica e telefônica), mas ampliando-se com a prestação de informações e liberdade de imprensa, radiodifusão e televisão. *Per si*, já demonstra a maior severidade do estado de sítio, atingindo também a liberdade de expressão e de informação.

A liberdade de expressão, mais ampla, é assegurada no art. 5º, IV, da CF/88 (BRASIL, 1988) e, nos dizeres de Branco e Mendes (2015, p.263):

A liberdade de expressão é um dos mais relevantes e preciosos direitos fundamentais, correspondendo a uma das mais antigas reivindicações dos homens de todos os tempos. [...] Incluem-se na liberdade de expressão faculdades diversas, como a de comunicação de pensamentos, de ideias, de informações e de expressões não verbais (comportamentais, musicais, por imagem, etc.).

Para Moraes (2023, p.60), “a Constituição protege a liberdade de expressão no seu duplo aspecto: o positivo, que é exatamente ‘o cidadão pode se manifestar como bem entender’, e o negativo, que proíbe a ilegítima intervenção do Estado, por meio de censura prévia”. Ademais, continua o autor: “a Democracia não existirá e a

livre participação política não florescerá onde a liberdade de expressão for ceifada, pois esta constitui condição essencial ao pluralismo de ideias, que por sua vez é um valor estruturante para o salutar funcionamento do sistema democrático” (MORAES, 2023, p.63).

Por sua vez, a liberdade de informação é assegurada no inciso XIV do art. 5º da CF/88: “é assegurado a todos o acesso à informação e resguardado o sigilo da fonte, quando necessário ao exercício profissional” (BRASIL, 1988). Ademais, tratando da comunicação social, o art. 220 da Carta Magna disciplinou: “a manifestação do pensamento, a criação, a expressão e a informação, sob qualquer forma, processo ou veículo não sofrerão qualquer restrição” (BRASIL, 1988).

Entretanto, Branco e Mendes (2015, p.270), pontuam que, embora a Constituição tenha garantido a livre manifestação de pensamento e informação, ela não é absoluta, pois a própria Carta Magna proíbe o anonimato, impondo direito de resposta e indenização por danos morais e à imagem. No mesmo sentido, Moraes (2023, p.64) assinala:

A Constituição Federal consagra o binômio “LIBERDADE e RESPONSABILIDADE”; não permitindo de maneira irresponsável a efetivação de abuso no exercício de um direito constitucionalmente consagrado; não permitindo a utilização da “liberdade de expressão” como escudo protetivo para a prática de discursos de ódio, antidemocráticos, ameaças, agressões, infrações penais e toda a sorte de atividade ilícitas.

Conforme o destaque desses autores, o que a Constituição Federal proíbe, em tempos normais, são os abusos e não a liberdade de expressão em si. Todavia, no estado de sítio, tem-se um período excepcional, o que permite uma maior restrição à esses direitos fundamentais, aproximando-se da censura prévia - ou liberdade de expressão no aspecto negativo -, como destaca Moraes. Caso sejam plenos esses direitos nesse período de legitimidade extraordinária, podem ameaçar inclusive o próprio funcionamento do Estado Democrático de Direito. Mesmo em tempos normais, a nossa Carta Magna não permite esses ataques às instituições democráticas (MORAES, 2023, p.64), aplicando-se, pela lógica, o mesmo para o estado de sítio.

O parágrafo único do art. 139 coloca uma exceção ao inciso III: a difusão dos pronunciamentos dos parlamentares em suas respectivas Casas legislativas, desde que autorizados pela Mesa. *Per si*, isso já demonstra a importância do Parlamento e como ele é o corolário do Estado Democrático de Direito nesse período de exceção. Ademais, essa medida possui outra função extremamente significativa: o controle

político do estado de sítio, evitando, assim, que abusos sejam cometidos e se preserve o próprio Estado Democrático de Direito. Para Alexandrino e Paulo (2009, p.863):

Garante-se, entretanto, a manutenção de um canal ativo de comunicação entre a sociedade e os parlamentares, porquanto estes - que, ademais, realizam o controle político da execução do estado de sítio - têm amplamente assegurada sua liberdade de manifestação. Deveras, estabeleceu a Constituição que **não** se inclui, nas restrições cabíveis durante o estado de sítio, a possibilidade de vedação à **difusão de pronunciamentos** de parlamentares efetuados em suas casas legislativas, desde que liberada pela respectiva mesa.

O inciso IV do art. 139 abarca um direito já restringido no estado de defesa, que é o direito à reunião. Contudo, com um agravante: trata-se da suspensão e não mais de restrição. Nesse aspecto, não se é mais permitido o direito à reunião durante a vigência do estado de sítio, o que já demonstra que, exercido plenamente durante o período de exceção, esse direito pode colocar em xeque o próprio funcionamento do Estado Democrático de Direito, optando, assim, o legislador em tolher por completo esse direito fundamental durante o prazo determinado na vigência da mais severa legitimidade extraordinária.

Em tempos normais, o inciso V viola frontalmente o disposto no art. 5º, XI da CF/88: “a casa é asilo inviolável do indivíduo, ninguém nela podendo penetrar sem consentimento do morador, salvo em caso de flagrante delito ou desastre, ou para prestar socorro, ou, durante o dia, por determinação judicial” (BRASIL, 1988). O inciso é expresso em dizer da necessidade da autorização do morador (exceto nas situações indicadas, sendo um rol taxativo), o que se não aplicado na vigência da normalidade, desrespeita um direito fundamental.

A proteção dada pela Constituição à inviolabilidade domiciliar “abrange todo local, delimitado e separado, que alguém ocupa com exclusividade, a qualquer título, inclusive profissionalmente, pois nessa relação entre pessoa e espaço preservaram-se, mediatamente, a intimidade e a vida privada do indivíduo” (MORAES, 2023, p.79).

Por sua vez, a busca e apreensão - incluindo a domiciliar - é disciplinada em nosso ordenamento jurídico, através do art. 240 do Código de Processo Penal (BRASIL, 1941). Não obstante, depende necessariamente de autorização judicial, conforme Branco e Mendes (2015, p.574) assinalam:

A busca e apreensão domiciliar depende, imprescindivelmente, de ordem judicial devidamente fundamentada, indicando, de forma mais precisa

possível, o local em que será realizada, assim como os motivos e os fins da diligência. Assim, a busca e apreensão de documentos e objetos realizados por autoridade pública no domicílio de alguém, sem autorização judicial fundamentada, revela-se ilegítima, e o material eventualmente apreendido configura prova ilicitamente obtida.

O inciso V silencia a respeito da ordem judicial, elemento essencial para a validade da busca e apreensão em domicílio. Entretanto, trata-se de período de exceção, o que permite que esse requisito não esteja presente, desde que assim descrito e disciplinado no decreto. Nesse aspecto, o legislador entendeu que a ordem judicial poderia não tornar efetiva a busca e apreensão, dada a gravidade do cenário no país.

Deve-se ter sempre em mente que está se falando de um período excepcional e que visa a permanência da própria ordem constitucional, o que justifica a adoção de medidas extremas. Conforme Silva (2004, p.748) apontou: as medidas coercitivas são meios para a consecução dos objetivos, que são principalmente o retorno à normalidade e preservação do próprio Estado Democrático de Direito; logo, caso sejam fins, ter-se-ia o próprio arbítrio e o desvirtuamento completo dessa medida excepcional.

O inciso VI abarca as empresas de serviços públicos, os quais devem ser prestados pelo Poder Público, diretamente, ou sob regime de concessão ou permissão, sempre através de licitação, conforme disciplina o art. 175 da Carta Magna (BRASIL, 1988). Na definição de Di Pietro (2015, p.141) os serviços públicos são toda “atividade material que a lei atribui ao Estado para que a exerça diretamente ou por meio de seus delegados, com o objetivo de satisfazer concretamente às necessidades coletivas, sob regime jurídico total ou parcialmente público”.

Nesse sentido, também Alexandrino e Paulo (2009, p.940-941):

As atividades que são objeto desses serviços públicos são de titularidade exclusiva do Estado, isto é, não são livres à iniciativa privada. Caso um particular pretenda exercer alguma atividade regida pelo art. 175 da Constituição Federal, obrigatoriamente deverá receber delegação do Poder Público, cujo instrumento será um contrato de concessão ou de permissão de serviço público, sempre precedido de licitação, ou, ainda, nas restritas hipóteses em que admitindo, um ato administrativo de autorização de serviço público.

Na interpretação do inciso VI do art. 139, tem-se que independe da modalidade da prestação do serviço (direta ou indireta), o que permite assinalar que no estado de sítio, existe a possibilidade de intervenção do Poder Público em

empresa privada, o que, em regime de normalidade, não é permitido, conforme o princípio constitucional da propriedade privada na ordem econômica - art. 170, II, CF (BRASIL, 1988).

Todavia, tem-se um período excepcional na vigência do estado de sítio, bem como que está se falando de serviço público, cuja titularidade é do próprio Estado. Nesse aspecto, a intervenção é completamente plausível, ainda mais caso seja considerado o princípio da continuidade do serviço público, que, por atender as necessidades coletivas, não pode ser interrompido. Ademais, no caso delegado ou permitido à iniciativa privada, tem-se a mera interrupção deste contrato na vigência do estado de sítio, que deve ser retomado assim que se cessar os efeitos da medida, sob pena de indenização do Poder Público ao particular por rescisão unilateral<sup>32</sup>.

Por fim, o inciso VII permite a requisição de bens. Dentre as medidas coercitivas, esta é a que encontra expressa previsão no texto constitucional, no art. 5º, XXV (BRASIL, 1988). Ela é também prevista no estado de defesa e pressupõe que haja iminente perigo público, o que autoriza o Poder Público a requisitar o bem, garantindo, ainda, indenização ao particular por dano ocorrido.

Branco e Mendes (2015, p.350-351) pontuam que essa medida está disciplinada em diversos diplomas legais, todos de acordo com a CF/88, sobretudo por ser uma medida excepcional para determinadas e com indenização garantida se houver dano; como exemplo, tem-se o Decreto-Lei 4.812/42, Decreto-Lei n. 2, de 1966 e Lei 6.439/77.

Portanto, pode ser aplicado por analogia esses diplomas na vigência do estado de sítio. Considerando que essa é uma medida excepcional e pressupõe iminente perigo público, o Estado pode requisitar os bens no período, mas somente pelo prazo determinado no decreto e deve indenizar o particular caso ocorra algum dano (após cessar os efeitos da medida). De forma oposta, isso caracterizaria um verdadeiro arbítrio do Poder Público e seus agentes, violando por completo o direito à propriedade.

---

<sup>32</sup> Salutar o entendimento de que o serviço é delegado ao particular mediante um contrato administrativo, que é o ajuste que a Administração Pública celebra com pessoas físicas ou jurídicas, públicas ou privadas, para a consecução de fins públicos, segundo regime jurídico de direito público. Nesse aspecto cabe indenização ao particular por rescisão unilateral pelo Poder Público, que pode alegar ainda motivo de interesse público, caso fortuito ou força maior (DI PIETRO, 2015, p.317).

O estado de sítio também é um ato discricionário<sup>33</sup> e está sujeito ao controle político e jurisdicional, sendo semelhante em muitos aspectos ao do estado de defesa, haja vista os dispositivos constitucionais em comum (arts. 140 e 141). Em relação ao controle jurisdicional, esse se realiza de forma concomitante - com a apreciação do Poder Judiciário por mandado de segurança ou *habeas corpus* de alguma ilegalidade ou excesso cometidos pelos agentes -, bem como *a posteriori*, ou seja após cessados os efeitos do ato (LENZA, 2010, p.718). Sobre esse controle, Silva (2004, p. 750) assinala:

Mais uma vez se vê que o estado de sítio, como o estado de defesa, está subordinado a normas legais. Ele gera uma legitimidade extraordinária, mas não pode ser arbitrariedade. Por isso, qualquer pessoa prejudicada por medidas ou providências do Presidente da República ou de seus delegados, executores ou agentes, com inobservância das prescrições constitucionais não excepcionadas e das constantes do art. 139, tem o direito de recorrer ao Poder Judiciário para responsabilizá-los e pedir a reparação do dano que lhe tenha sido causado.

Por sua vez, o controle político do estado de sítio é semelhante ao do estado de defesa na forma concomitante e *a posteriori*, conforme o disposto nos arts. 140 e 141 da Carta Magna (BRASIL, 1988). Todavia, possui um diferencial em relação àquele: o controle prévio. Apesar de ser um ato discricionário por parte do presidente da República, a própria necessidade de autorização do Congresso Nacional já assinala sua maior eficácia no controle, conforme apontado anteriormente; ademais, tem-se também a aplicação de dois parágrafos do art. 138:

§ 2º Solicitada autorização para decretar o estado de sítio durante o recesso parlamentar, o Presidente do Senado Federal, de imediato, convocará extraordinariamente o Congresso Nacional para se reunir dentro de cinco dias, a fim de apreciar o ato.

§ 3º O Congresso Nacional permanecerá em funcionamento até o término das medidas coercitivas (BRASIL, 1988).

Portanto, essas medidas adicionais demonstram a maior gravidade do estado de sítio e como as formas de controle devem ser mais acentuadas, o que evita arbítrios. O próprio § 3º é uma garantia democrática, pois no passado, o Parlamento era fechado durante vigência do estado de sítio, o que favorecia maior autoritarismo e desrespeito aos direitos fundamentais. Além disso, o próprio fato da ausência de liberdade de imprensa não atingir o Congresso Nacional, ressalta que essa casa é

---

<sup>33</sup> É discricionário no sentido de que depende da propositura do Presidente, que o faz segundo a oportunidade e conveniência. Todavia, é ato vinculado no sentido de produzir efeitos, visto que depende da autorização do Congresso Nacional, ou seja, é obrigatório que o estado de sítio seja aprovado pelo Parlamento, condição que, se não respeitada, torna o ato completamente inconstitucional.

uma das principais garantidoras do respeito aos direitos básicos, bem como da ordem constitucional.

O controle político do estado de sítio é bem mais acentuado do que em relação ao estado de defesa, sobretudo pela forma prévia. Essa é uma garantia a mais de preservação da ordem constitucional e respeito às normas legais, sobretudo pelo fato de necessitar da concordância de muitas pessoas a mais do que o simples aval de um único indivíduo, como o Presidente da República<sup>34</sup>.

Diante do exposto, tem-se que as medidas excepcionais do estado de defesa e do estado de sítio não correspondem a algo que coloque fim ao Estado Democrático de Direito, desde que executada da forma prevista na nossa Carta Magna. Da forma contrária, não será respeitado o binômio necessidade e temporalidade e configura-se um verdadeiro arbítrio e que poderá levar a configuração de um estado ditatorial. Figura chave para se evitar isso é o controle político e jurisdicional do ato, sobretudo tendo a possibilidade da responsabilização do agente que cometer excessos.

Nesse sentido, a própria CF/88 assegurou mecanismos para que, mesmo em um período de estado de exceção ou legitimidade extraordinária, o Estado Democrático de Direito seja respeitado e medidas arbitrárias como os Atos Institucionais não possam ter mais vez em nosso ordenamento jurídico, sob um mero pretexto de se controlar a ordem pública e a paz social. No sistema constitucional das crises, estas podem sim ser controladas, mas dentro de um limite em que se preserve a própria ordem institucional.

---

<sup>34</sup> No cálculo da maioria absoluta, tem-se que para a aprovação, é necessário o voto da metade + 1 do total de membros do órgão. Considerando que o Senado Federal é composto por 81 membros e a Câmara dos Deputados por 513, tem-se que o Congresso Nacional é composto por 594 membros, sendo 298 a maioria absoluta.

### 3 ANÁLISE DA MINUTA DO ESTADO DE DEFESA

#### 3.1 JAIR BOLSONARO E O QUESTIONAMENTO ELEITORAL

Bolsonaro sempre foi visto como um político do baixo clero, ou seja, sem grandes proposituras ou destaques. Ingressou na vida política em 1988, ano em que foi eleito vereador na cidade do Rio de Janeiro. Antes, reformou-se como capitão do Exército, mas não sem antes se tornar uma figura polêmica no próprio meio militar: questionou publicamente os baixos salários dos militares de baixa patente e por planejar explodir uma de adutora na capital fluminense; a partir desse episódio, revelado pela revista *Veja*, foi reformado e ingressou na sequência na vida pública (REVEJA JAIR, 2018, s.p.).

Na política, Bolsonaro permaneceu dois anos no Legislativo carioca, quando se lançou como Deputado Federal em 1990, sendo eleito sucessivamente até 2014. Naquele ano, obteve sua votação mais expressiva enquanto parlamentar, fruto de suas sucessivas aparições na mídia, sobretudo em programas sensacionalistas e em que se via livre para lançar suas polêmicas. Lançou-se como pré-candidato a Presidente da República nessa legislatura, sendo visto por todo o *establishment* político, grande imprensa e analistas como um *outsider* (JAIR BOLSONARO, 2023, s.p.).

Considerando a grave crise política e econômica do Brasil, cujo resultado foi a Operação Lava-Jato, *impeachment* da Presidente Dilma Rousseff (PT) em 2016, prisão do ex-presidente Luiz Inácio Lula da Silva (PT) e consequente desmoralização do Partido dos Trabalhadores (PT), o país se viu frente a um elevado sentimento antipetista, favorecendo, assim, um opositor a essa sigla. Nesse aspecto, Bolsonaro vestiu essa manta e se declarava como um *outsider*, ou seja, alguém de fora do sistema e sem as práticas corruptas do partido que administrou o Brasil por mais de 13 anos, elevando esse sentimento ao ser vítima de um atentado em Juiz de Fora/MG, praticado um ex-filiado do PSOL, sigla esta próxima ao PT. O resultado foi a sua vitória no pleito de 2018 com quase 58 milhões de votos, derrotando Fernando Haddad e surpreendendo diversos atores políticos e analistas para se tornar Presidente da República (JAIR BOLSONARO, 2023, s.p.).

Enquanto parlamentar por quase 30 anos, Bolsonaro passou por diversas siglas partidárias e nunca teve aprovado nenhum projeto relevante, sendo, por isso,

conhecido como um deputado de baixo clero. Seus destaques na sociedade eram suas frases polêmicas, as quais sempre se escorava na imunidade parlamentar, conforme o art. 53 da Constituição Federal (BRASIL, 1988). Notório defensor da ditadura militar, nunca demonstrou grande apreço pela democracia e os direitos humanos, proferindo, ao longo do tempo como parlamentar, frases como (BOLSONARO EM, 2018, s.p.):

- “O erro da ditadura foi torturar e não matar”;
- Pela memória do coronel Carlos Alberto Brilhante Ustra, o pavor de Dilma Rousseff [...] o meu voto é sim<sup>35</sup>;
- “Ele merecia isso: pau-de-arara. Funciona. Eu sou favorável à tortura. Tu sabe disso. E o povo é favorável a isso também”;
- “Através do voto você não vai mudar nada nesse país, nada, absolutamente nada! Só vai mudar, infelizmente, se um dia nós partirmos para uma guerra civil aqui dentro, e fazendo o trabalho que o regime militar não fez: matando uns 30 mil, começando com o FHC, não deixar para fora não, matando! Se vai morrer alguns inocentes, tudo bem, tudo quanto é guerra morre inocente”;
- “A atual Constituição garante a intervenção das Forças Armadas para a manutenção da lei e da ordem. Sou a favor, sim, de uma ditadura, de um regime de exceção, desde que este Congresso dê mais um passo rumo ao abismo, que no meu entender está muito próximo”;
- “Eu jamais ia estuprar você porque você não merece<sup>36</sup>”;
- “A escória do mundo está chegando ao Brasil como se nós não tivéssemos problema demais para resolver<sup>37</sup>”.

As frases acima demonstram o desprezo de Bolsonaro pelo regime democrático; todavia, encontrava-se agora no cargo máximo do país e, com o juramento realizado ao tomar posse, deveria garantir o respeito máximo à Constituição do Brasil e ao Estado Democrático de Direito, o oposto do que fez em seu histórico parlamentar. Esse juramento e o novo cargo, geraram a expectativa de que Bolsonaro deveria isolar seu passado e governar segundo as regras do Estado Democrático; contudo, isso não ocorreu e as frases polêmicas,

---

<sup>35</sup> Proferiu essa frase em 2016, ao votar a favor do *impeachment* de Dilma Rousseff, torturada por Ustra na ditadura militar.

<sup>36</sup> Frase dirigida em 2003 à deputada Maria do Rosário (PT/RS).

<sup>37</sup> Frase dirigida aos imigrantes.

muitas menosprezando os princípios constitucionais, foram proferidas ao longo do seu mandato.

Seus quatro anos enquanto Presidente foram marcados por diversos embates com as instituições democráticas, notadamente em relação ao Poder Judiciário, ainda que alegasse governar “dentro das quatro linhas da Constituição”. O ponto central de seu governo foi a gestão exercida durante a pandemia da Covid-19, evento histórico e que assolou o mundo inteiro, deixando milhões de mortos e afetando a economia de diversos países. Sob o lema de que “a economia não pode parar”, Bolsonaro foi contra as medidas recomendadas pelas autoridades sanitárias (especialmente a OMS) e que visavam diminuir a proliferação da doença, que, em um primeiro momento não possuía vacina ou remédio, sendo o isolamento social a medida social mais eficaz (JAIR BOLSONARO, 2023, s.p.).

Sua postura negacionista ao longo da pandemia, sobretudo por não usar máscaras, não se vacinar e se aglomerar no período de maior transmissão da doença, trouxeram ao povo um péssimo exemplo do comportamento do mandatário do país e, aliado às decisões equivocadas do Governo Federal - como o episódio de Manaus, atraso na compra de insumos, demora na compra de vacinas - fizeram com que a mortalidade no Brasil fosse uma das maiores no mundo - quase 700 mil ao término de seu governo -, bem como que a economia sofresse sérios problemas no período (JAIR BOLSONARO, 2023, s.p.)

Nesse aspecto, Bolsonaro foi perdendo apoio popular e vendo sua reeleição - algo não muito difícil no Executivo - ameaçada, especialmente pelo retorno político do ex-presidente Luiz Inácio Lula da Silva, elegível novamente após decisão do STF em 2021. Ainda que possuísse uma forte militância, Bolsonaro se viu diante de elevada rejeição - sobretudo pela sua gestão na pandemia - e perdeu a eleição no segundo turno de 2022 para Lula - ainda que com uma pequena margem de menos de 2 milhões de votos -, tornando-se assim o primeiro Presidente da República não reeleito na história do Brasil (TREZZI, 2022, s.p.).

Na medida em que ia perdendo apoio popular conforme revelavam as pesquisas de opinião pública, Bolsonaro intensificava seus ataques ao sistema eleitoral brasileiro, especialmente às urnas eletrônicas e ao TSE, órgão máximo que regula toda essa questão. Importante ressaltar que Bolsonaro encampou essa luta a partir de ter se tornado Presidente da República, mas a gênese desse questionamento estava na esquerda tão criticada pelo mandatário, embora a partir

de um episódio concreto e não uma mera conspiração ou busca de instabilidade democrática.

O início dos questionamentos das urnas eletrônicas, sobretudo sua segurança e possibilidade de fraudes, começou com o ex-governador gaúcho e fluminense Leonel Brizola, a partir do Caso Proconsult<sup>38</sup>. Esse episódio foi uma tentativa de fraude nas eleições para governador do Rio de Janeiro de 1982, visando dar vitória ao candidato Moreira Franco (PDS) em detrimento de Leonel Brizola (PDT). A Proconsult era uma empresa pertencente a um ex-militar e seria a responsável pela totalização dos votos, feitos ainda em um rudimentar processo eletrônico<sup>39</sup>. A fraude consistia em transferir os votos brancos e nulos para Moreira Franco, candidato da ditadura militar; foi descoberta a partir de divergências na apuração paralela realizada pelo *Jornal do Brasil*, o que fez com Brizola denunciasse o esquema para a imprensa internacional e tudo viesse à tona, revelando, assim a fraude e que o real vencedor do pleito foi o político trabalhista.

Importante frisar que Brizola era o principal opositor da ditadura militar, a qual não queria de jeito nenhum que ele assumisse o cargo máximo de um estado chave como o fluminense. Conquanto o caso tenha sido acobertado ao longo do tempo, as desconfianças de Brizola partiam de um fato concreto, que foi a tentativa do regime militar de fraudar sua vitória em 1982<sup>40</sup>. A partir disso, o político demonstrou enorme desconfiança com o sistema computadorizado - sujeito à fraudes em sua visão - e defendia o voto impresso na própria urna eletrônica, ou seja, que o eleitor tivesse um comprovante de seu voto, garantindo maior controle ao pleito e evitando possíveis fraudes (BRIZOLA DEFENDE, 2002, s.p.).

Alguns anos após a morte de Brizola, seu partido (PDT) apresentou uma proposta de voto impresso nos trabalhos da reforma eleitoral a ser realizada pelo Legislativo, que foi incorporada ao relatório do então deputado de esquerda Flávio

---

<sup>38</sup> Sobre o episódio, publicamos um artigo científico o detalhando. In: ARCOLEZE, Conrado Ferreira. O caso Proconsult não morreu: repercussão na campanha presidencial de Leonel Brizola de 1989. **Revista Faces da História**, Assis, v.7, n.1, jan./jun. 2020, p.400-419.

<sup>39</sup> Importante ressaltar que o voto ainda era impresso, com a totalização somente feito em computadores. O voto impresso só foi abolido totalmente a partir de 2000.

<sup>40</sup> Conforme destacado no capítulo 1, Brizola foi importante ator nos acontecimentos de 1964 e amargou o maior exílio de um político brasileiro. No pré-64, realizou diversos embates com os militares e aliado ao fato de ser o principal líder trabalhista vivo (Jango morreu em 1976), era visto com enorme desconfiança pelos militares, que o tinham ainda como um político agitador e incendiário.

Dino (PCdoB/MA) (PROJETO DE, 2009, s.p.). Logo, o voto impresso foi positivado na Lei 12.034/2009, cujo art 5º disciplinava a questão:

Art. 5º Fica criado, a partir das eleições de 2014, inclusive, o voto impresso conferido pelo eleitor, garantido o total sigilo do voto e observadas as seguintes regras:

§ 1º A máquina de votar exibirá para o eleitor, primeiramente, as telas referentes às eleições proporcionais; em seguida, as referentes às eleições majoritárias; finalmente, o voto completo para conferência visual do eleitor e confirmação final do voto.

§ 2º Após a confirmação final do voto pelo eleitor, a urna eletrônica imprimirá um número único de identificação do voto associado à sua própria assinatura digital.

§ 3º O voto deverá ser depositado de forma automática, sem contato manual do eleitor, em local previamente lacrado.

§ 4º Após o fim da votação, a Justiça Eleitoral realizará, em audiência pública, auditoria independente do software mediante o sorteio de 2% (dois por cento) das urnas eletrônicas de cada Zona Eleitoral, respeitado o limite mínimo de 3 (três) máquinas por município, que deverão ter seus votos em papel contados e comparados com os resultados apresentados pelo respectivo boletim de urna.

§ 5º É permitido o uso de identificação do eleitor por sua biometria ou pela digitação do seu nome ou número de eleitor, desde que a máquina de identificar não tenha nenhuma conexão com a urna eletrônica (BRASIL, 2009).

Todavia, diante da ADI 4543/DF em 2013, o STF julgou inconstitucional o referido artigo, nos seguintes termos:

EMENTA: CONSTITUCIONAL. ELEITORAL. ART. 5º DA LEI N. 12.034/2009: IMPRESSÃO DE VOTO. SIGILO DO VOTO: DIREITO FUNDAMENTAL DO CIDADÃO. VULNERAÇÃO POSSÍVEL DA URNA COM O SISTEMA DE IMPRESSÃO DO VOTO: INCONSISTÊNCIAS PROVOCADAS NO SISTEMA E NAS GARANTIAS DOS CIDADÃOS. INCONSTITUCIONALIDADE DA NORMA. AÇÃO JULGADA PROCEDENTE. 1. A exigência legal do voto impresso no processo de votação, contendo número de identificação associado à assinatura digital do eleitor, vulnera o sigilo do voto, garantia constitucional expressa. 2. A garantia da inviolabilidade do voto impõe a necessidade de se assegurar ser impessoal o voto para garantia da liberdade de manifestação, evitando-se coação sobre o eleitor. 3. A manutenção da urna em aberto põe em risco a segurança do sistema, possibilitando fraudes, o que não se harmoniza com as normas constitucionais de garantia do eleitor. 4. Ação julgada procedente para declarar a inconstitucionalidade do art. 5º da Lei n. 12.034/2009 (BRASIL, 2013).

No caso de Bolsonaro, esse questionamento do sistema eleitoral e busca pelo voto impresso ocorreriam a partir de sua campanha presidencial de 2018. Antes, não há registro de que o ex-capitão tenha se juntado à esquerda nesse questionamento, pelo contrário: nos anos 1990, defendeu o voto na urna eletrônica, sobretudo diante das denúncias de fraudes ocorridas no voto impresso; inclusive afirmou que “roubaram seus votos” na eleição parlamentar de 1994, a qual precisou

ser realizada novamente no Rio de Janeiro após denúncias de problemas em urnas mal lacradas (ROQUE, 2022, s.p.).

Nesse aspecto, pode-se afirmar que Bolsonaro usurpou de uma bandeira historicamente defendida pelo campo que ele tanto combate, a esquerda. Mas os objetivos são distintos: no campo progressista, a origem está em um fato concreto (Caso Proconsult) e a bandeira levantada pela vítima do episódio - Leonel Brizola - que alimentou desconfianças sobre o sistema eletrônico até o fim de sua vida, algo que foi seguido por seu partido; todavia, o objetivo não era abolir a democracia ou as próprias eleições, mas buscar mecanismos para aperfeiçoar os pleitos. Ademais, Brizola e o PDT - notórios opositores da ditadura militar - se utilizavam dos mecanismos democráticos como os projetos de leis para verem sua proposta prosperar, não havendo registro de se recusarem a aceitar resultados eleitorais e/ou governantes eleitos.

Por outro lado, Bolsonaro nunca foi um grande apreciador do regime democrático; inclusive usurpou uma proposta cuja gênese foi a tentativa do regime militar - o qual é notório defensor - de fraudar uma eleição de um opositor à ditadura, proposta esta que nunca encontrou eco em seus tempos de parlamentar. Ademais, diferente de Brizola e do PDT, Bolsonaro estava no cargo máximo do país, o que lhe garantia mais poderes e possibilidade de pautar qualquer assunto, tornando, assim, esse tema presente no cotidiano brasileiro por quatro anos. Por conseguinte, entende-se que seu questionamento ao sistema eleitoral não era no aspecto de fortalecimento democrático, mas de conflito permanente com as instituições brasileiras, algo utilizado corriqueiramente por ele.

Nos quatro anos de mandato, Bolsonaro realizou um total de 183 ataques ao sistema eleitoral, cujo maior pico foi no meio de 2021, período em que enfrentava crise de popularidade pela gestão caótica da pandemia e retorno à cena política do ex-presidente Lula. Nesse ínterim, proferia diversas críticas ao TSE - cujo presidente era o ministro Luís Roberto Barroso - e as urnas eletrônicas, proferindo frases como: “a urna eletrônica não é segura”, “a urna eletrônica não é auditável”, “só o Brasil utiliza urna eletrônica, ela é desatualizada” (SILVA, 2023, p.1-3).

O primeiro questionamento de Bolsonaro ao sistema eleitoral ocorreu ainda na campanha presidencial de 2018, um mês antes da eleição de primeiro turno, em que afirmou: “A grande preocupação não é perder no voto, é perder na fraude. Então, essa possibilidade de fraude no segundo turno, talvez até no primeiro, é

concreta”; contudo, não apresentou prova ou indício de como ocorreria isso (NA PRIMEIRA, 2018). Seu primeiro ano de mandato foi marcado por poucos embates nessa questão, ficando marcado pela apresentação de uma PEC pela Deputada bolsonarista Bia Kicis que visava instituir o voto impresso e auditável. Conforme a discussão dessa PEC avançava no Congresso no ano seguinte, o ataque de Bolsonaro e seus apoiadores ao sistema eleitoral se acentuava. Nos dizeres de Menezes e Ribeiro (2022):

A eleição municipal de 2020 acabou com a derrota da maior parte dos candidatos que o presidente pediu votos em lives, e o voto impresso se consolidou como bandeira bolsonarista. O mandatário e alguns dos seus apoiadores passaram a direcionar seus ataques para o TSE e a Luís Roberto Barroso, então presidente da corte. Os ministros do tribunal estariam, segundo Bolsonaro, extrapolando suas competências para negociar a derrubada do chamado “voto auditável” no Congresso.

O ano de 2021, conforme ressaltado, foi o pico dos ataques de Bolsonaro ao sistema eleitoral, proferindo, ainda que sem apresentar provas concretas - ou seja, apenas falatório - críticas ao sistema eleitoral e as urnas eletrônicas, sujeitas às fraudes em seu entendimento, como (BOLSONARO CRITICOU, 2021, s.p.):

- “A minha [eleição] foi fraudada, tenho indício de fraude na minha eleição. Era para eu ter ganhado no 1º turno. Ninguém reclamou que foi votar 13 e a maquininha não respondia, mas o contrário –quem ia votar 17– ou não respondiam ou apertava o ‘1’ e já aparecia o ‘13’”;
- “Se não tiver voto impresso, é sinal que não vai ter eleição! Acho que o recado está dado”;
- “Esse voto auditável, as mesmas pessoas que tiraram o Lula da cadeia e o tornaram elegível vão contar os votos dentro do TSE de forma secreta. As mesmas pessoas. O pessoal diz que estou ofendendo o ministro Barroso. Não estou ofendendo estou mostrando a realidade”.

Nesse mesmo ano, realizou uma *live* em suas redes sociais para mostrar que houve fraude nas eleições presidenciais de 2014 e 2018, propagandeando sobre a *live* duas semanas antes de sua realização, o que despertou interesse de toda a sociedade. Todavia, ao lado do ministro da Justiça Anderson Torres, não apresentou provas de fraudes nesses pleitos, mas que só tinha “indícios”, ou seja, tratava-se apenas de mais uma bravata sua (MENEZES; RIBEIRO, 2022).

Bolsonaro mergulhou de cabeça na aprovação da PEC proposta por Bia Kicis, de nº 135/2019, entendendo que o “voto auditável” seria a solução para a realização de uma eleição segura, ainda que tenha sido sempre eleito através das urnas eletrônicas. Todavia, não realizou o debate de forma republicana e responsável, mas sim na base da pressão contra os parlamentares e o Judiciário. Nesse sentido, a PEC foi rejeitada na Câmara dos Deputados, após ter somente 229 dos 308 necessários para sua aprovação (MENEZES; RIBEIRO, 2022). Entende-se que as razões para a derrota estão na pouca habilidade política em negociar com o Parlamento e os constantes ataques às instituições democráticas e à esquerda, o que rechaçou, por exemplo, o voto do campo progressista, que possui a origem dos debates desse assunto (ainda que em outro contexto).

Com a derrota, o Presidente reduziu por um tempo os ataques ao sistema eleitoral, voltando a intensificá-los na campanha presidencial de 2022, quando os direcionava ao presidente do TSE de então, o ministro Alexandre de Moraes<sup>41</sup> (BRANDINO; MACHADO, 2022, s.p.). Derrotado por Lula no segundo turno do pleito, Bolsonaro pressionou seu partido, PL, a questionar o funcionamento das urnas no segundo turno; todavia, o partido nada trouxe que comprovasse isso e também nada foi constatado. Por sua vez, pouco antes do pleito de 2022, Bolsonaro, utilizando toda a estrutura governamental, realizou um questionamento das urnas eletrônicas para 70 embaixadores, fato este que lhe trouxe sérios prejuízos futuros (RELEMBRE VEZES, 2023, s.p.).

Com base nisso, o PDT ajuizou uma Ação de Investigação Judicial Eleitoral (Aije) em que pedia a inelegibilidade de Bolsonaro por abuso de poder político e uso indevido dos meios de comunicação; nesse sentido, o hoje ex-presidente foi declarado inelegível em 2023 por 8 anos pelo TSE, que aceitou a tese defendida pelo PDT e com parecer favorável da Procuradoria-Geral da República (PGR) (POR MAIORIA, 2023, s.p.).

Nesse aspecto, Bolsonaro encerrou seu mandato apenas com bravatas e sem apresentar qualquer prova de fraude no sistema eleitoral ou nas urnas eletrônicas, o que permite afirmar que seu questionamento foi apenas no sentido de

---

<sup>41</sup> Bolsonaro já possuía um antagonismo anterior com Moraes, ministro do STF e relator do Inquérito 4781, conhecido como “Inquérito das Fake News”, que visa investigar a existência de notícias falsas, denúncias caluniosas e ameaças contra o STF, seus ministros e familiares. Nesse aspecto, Bolsonaro se tornou formalmente investigado em 2021 (GALVANI, 2021, s.p.), o que acirrou seus conflitos com Moraes, inclusive pedindo formalmente o *impeachment* do ministro do STF, o que não foi acatado pelo presidente do Senado Federal (PACHECO REJEITA, 2021, s.p.).

criar um conflito permanente com as instituições democráticas e nunca aperfeiçoá-las. Corrobora para isso o fato de que nunca foi um apreciador do regime democrático em sua história pública, como sinalizam suas falas passadas de defesa de tortura, ditadura e abolição da democracia.

Portanto, notório defensor do regime militar, Bolsonaro usurpou de uma pauta concreta da esquerda sobre o sistema eleitoral - surgida no bojo da ditadura - e a desvirtuou por completo, apenas no intuito de conflito permanente e valorização do seu autoritarismo. Simbólico do seu despreço pela democracia foi o fato de não ter passado a faixa presidencial a Lula (seu opositor), repetindo, assim, o último presidente da ditadura, João Figueiredo, que se negou a passar a faixa para José Sarney. Ademais, suas falas permanentes contra as instituições democráticas lhe trouxeram sérios prejuízos com sua inelegibilidade, visto que utilizou todo o aparato governamental para desacreditar o processo eleitoral brasileiro pelo mundo, o que não é aceitável em qualquer lugar em que o Estado Democrático de Direito impere.

### 3.2 MINUTA DO ESTADO DE DEFESA E ATOS INSTITUCIONAIS

No dia 12 de janeiro de 2023, a Polícia Federal encontrou na casa de Anderson Torres, ex-ministro da Justiça de Jair Bolsonaro, uma minuta de um decreto de estado de defesa na sede do Tribunal Superior Eleitoral (TSE) e cujo objetivo seria interferir no resultado das eleições de 2022. O fato, de ampla repercussão nacional, gerou enorme alerta nas autoridades e instituições civis, pois seria um pretexto de um golpe a ser praticado pelo ex-presidente. Segundo as palavras de Renato Ribeiro de Almeida, coordenador da Academia Brasileira de Direito Eleitoral e Político (Abradep): “É golpe. Não existe uma previsão legal para isso. Não existe no estado democrático de direito. É um ato preparatório de crime. Se fosse colocado em prática, levaria à prisão de Anderson Torres e do próprio Jair Bolsonaro” (CAMARGO; DUAILIBI, NERY, 2023, s.p).

Delegado da Polícia Federal, Anderson Torres se tornou ministro da Justiça de Bolsonaro em 2021, no lugar de André Mendonça. Enquanto ministro, participou de uma *live* em que Bolsonaro questionou sem provas a segurança das urnas eletrônicas. Com o fim do mandato do ex-capitão, Torres assumiu a Secretaria de Segurança Pública do Distrito Federal, sob o comando do governador Ibaneis Rocha (MDB). Poucos dias após assumir, ocorreram as invasões à sede dos três poderes,

realizadas por militantes bolsonaristas que não aceitavam o resultado das eleições de 2022 e defendiam uma intervenção das Forças Armadas, algo sem precedente constitucional, ou seja, um golpe. Torres, que não estava no Brasil no episódio, foi preso preventivamente por ordem de Alexandre de Moraes, por supostas omissões intencionais que teriam contribuído para os atos de vandalismo na capital federal (QUEM É, 2023, s.p.).

Nesse aspecto, a Polícia Federal realizou busca e apreensão em seu domicílio em Brasília, encontrando a minuta do decreto de estado de defesa, objeto de análise deste trabalho. Para sua análise, será considerada apenas a hipótese de ter sido colocada em prática no governo de Bolsonaro, ou seja, que tivesse produzido efeitos. Como não foi e a apreensão desse documento se deu sem que tivesse sido posta em prática, não é possível afirmar com precisão o desenrolar dos fatos, mas, apenas aventar possibilidades caso tivesse ocorrido, considerando o histórico de Bolsonaro e formas prévias de normas jurídicas que romperam com o Estado Democrático de Direito, como os Atos Institucionais.

Logo na ementa, tem-se o objetivo do documento:

Decreta Estado de Defesa, previsto nos arts. 136, 140 e 141 da Constituição Federal, com vistas a restabelecer a ordem e a paz institucional, a ser aplicado no âmbito do Tribunal Superior Eleitoral, para apuração de suspeição, abuso de poder e medidas inconstitucionais e ilegais levadas a efeito pela Presidência e membros do Tribunal, verificados através de fatos ocorridos antes, durante e após o processo presidencial de 2022 (MINUTA DE, 2023, s.p.).

*Per si*, sinaliza que o alvo principal seria o TSE, que não teria exercido suas atribuições constitucionais e falhado na lisura do pleito presidencial de 2022. Tratar-se-ia, portanto, de um objeto extremamente sério e que interferiria diretamente na mais salutar manifestação democrática e popular do país, as eleições para Presidente da República, que já tanto sofreram interferências em nossa história e ficaram quase 30 anos sem a realização plena através do veredito do povo. Nesse raciocínio, fundamental seria a comprovação de que as eleições de 2022 não ocorreram conforme a determinação democrática, mas, até aquele momento, nada havia indicando isso. Pelo contrário, o que se tinha eram os reiterados questionamentos de Bolsonaro ao sistema eleitoral e sem nunca apresentar algo que o balizasse em seus fundamentos; logo, a própria ementa já indicava uma possibilidade de ruptura constitucional.

A questão central da minuta estava disposta em seu primeiro artigo, pois os demais são apenas as variações do objeto do documento, ou seja, interferência direta no TSE. Diz o referido artigo:

Art. 1º Fica decretado, com fundamento nos arts. 136, 140, 141 e 84, inciso IX, na Constituição Federal, o **Estado de Defesa** na sede do **Tribunal Superior Eleitoral**, em Brasília, Distrito Federal, com o objetivo de garantir a preservação ou o pronto restabelecimento da lisura e correção do processo eleitoral presidencial do ano de 2022, no que pertine à sua conformidade e legalidade, as quais, uma vez descumpridas ou não observadas, representam grave ameaça à **ordem pública** e a **paz social** (MINUTA DE, 2023, s.p.).

Logo no início do artigo, tem-se sua fundamentação conforme os dispositivos constitucionais. A cizânia está na área abrangida (sede do TSE) e principalmente o objetivo, algo extremamente genérico e que abre possibilidade para a mudança da vontade popular manifestada no pleito eleitoral. Portanto, para que essa medida fosse de acordo com o Estado Democrático de Direito, fundamental seria a existência de alguma prova de que o TSE não desempenhou sua função; não obstante, conforme ressaltado, nada havia nessa questão. Ou seja, *per se*, indica que a interferência sem justificativa em uma instituição democrática seria um golpe.

O TSE é o órgão máximo da Justiça Eleitoral, criado por Getúlio Vargas em 1932. Nesse sentido, enquanto justiça especializada (matéria eleitoral), não possui quadro próprio e permanente de magistrados e com mandatos temporários de seus membros (SANSEVERINO, 2008, p.82-84). Importante ressaltar que os juízes eleitorais gozam de plenas garantias e são inamovíveis - art. 121, § 1º, CF (BRASIL, 1988). Ademais, sua composição é assim disciplinada na Carta Magna:

Art. 119. O Tribunal Superior Eleitoral compor-se-á, no mínimo, de sete membros, escolhidos:

I - mediante eleição, pelo voto secreto:

a) três juízes dentre os Ministros do Supremo Tribunal Federal;

b) dois juízes dentre os Ministros do Superior Tribunal de Justiça;

II - por nomeação do Presidente da República, dois juízes dentre seis advogados de notável saber jurídico e idoneidade moral, indicados pelo Supremo Tribunal Federal.

Parágrafo único. O Tribunal Superior Eleitoral elegerá seu Presidente e o Vice-Presidente dentre os Ministros do Supremo Tribunal Federal, e o Corregedor Eleitoral dentre os Ministros do Superior Tribunal de Justiça (BRASIL, 1988).

Fundamental ressaltar que, em 2022, Alexandre de Moraes era o presidente do TSE, o que permite assinalar a pessoalização de Bolsonaro no trato a esse órgão. Ainda que o ex-presidente tenha realizado um mandato em conflito permanente com as instituições democráticas, sobretudo o Poder Judiciário, seu

entreviro com Moraes era o mais acentuado, notadamente a respeito do Inquérito das Fake News e pelo fato do ministro não contemporizar com ataques às instituições democráticas; nesse aspecto, o ápice do conflito foi o pedido de *impeachment* de Moraes apresentado por Bolsonaro, algo inédito na vigência da Constituição Federal. Ademais, durante a campanha, por exemplo, Moraes desagradou ao então presidente ao estipular uma multa de quase R\$ 23 milhões à sua coligação por litigância de má-fé, no episódio em que o PL questionou às urnas eletrônicas (MORAES CONDENA, 2022, s.p.).

Nesse sentido, a interferência seria direta no órgão responsável por fiscalizar todo o pleito democrático, indicando que, com seu controle, o resultado eleitoral seria o determinado por seu controlador, no caso, Bolsonaro. Isso é possível afirmar com base na Comissão de Regularidade Eleitoral, que realizaria a apuração da conformidade e legalidade do processo eleitoral; sua composição estava disciplinada no art. 5º da minuta:

Art. 5º A Comissão de Regularidade Eleitoral será composta por:  
I - 08 (oito) membros do Ministério da Defesa, incluindo a Presidência;  
II - 02 (dois) membros do Ministério Público Federal;  
II<sup>42</sup> - 02 (dois) membros da Polícia Federal, ocupantes do cargo de Perito Criminal Federal;  
IV - 01 (um) membro do Senado Federal;  
V - 01 (um) membro da Câmara dos Deputados;  
VI - 01 (um) membro do Tribunal de Contas da União;  
VII - 01 (um) membro da Advocacia Geral da União; e,  
VIII - 01 (um) membro da Controladoria Geral da União.  
Parágrafo único. À exceção das autoridades constantes do inciso I, cuja indicação caberá ao Ministro da Defesa, as indicações dos membros dos órgãos e instituições que integrarão a Comissão de Regularidade Eleitoral deverão ser feitas em até 24 (vinte e quatro) horas após a publicação deste Decreto no Diário Oficial da União, devendo as designações serem formalizadas em ato do Presidente da Comissão de Regularidade Eleitoral (MINUTA DE, 2023, s.p.).

Do total de 17 membros, o Presidente da República teria o controle direto sobre oito, visto serem indicação do Ministro da Defesa e que é diretamente subordinado a ele. Além disso, os membros dos incisos VII e VIII também estão sob controle do presidente, considerando serem órgãos subordinados à própria União. Ademais, o próprio Presidente desta comissão seria o executor das medidas, conforme disposto no art. 3º, parágrafo único (MINUTA DE, 2023, s.p.), isto é, alguém sob o controle do Presidente pelo fato de ter maioria. Nesse aspecto, presume-se que Bolsonaro teria o controle de fato sobre essa comissão, ou seja,

---

<sup>42</sup> Presume-se tratar do inciso III, mas indicado como II na minuta e logo após o segundo.

que ela atuaria estritamente sobre suas ordens na interferência direta ao TSE. Portanto, a composição dessa comissão foi diretamente elaborada de forma com que o Presidente da República a controlasse, o que faria com o que mandatário do país fosse na prática o executor das medidas.

Diante disso, o executor das medidas poderia determinar a prisão por crime contra o Estado (art. 136, § 3º, I, CF cc art. 3º, II, minuta), ou seja, considerando que na prática esse agente estaria diretamente subordinado ao Presidente da República - conforme a composição da comissão -, tem-se que Bolsonaro seria o verdadeiro autor do pedido de prisão contra os ministros do TSE, incluindo Moraes, isto é, o mandatário do país poderia se utilizar dessa medida para realizar uma prisão completamente arbitrária e sem fundamento de um ministro do STF e opositor seu, com quem possuía sérias divergências; logo, somente nesse aspecto, ter-se-ia uma medida completamente arbitrária e desproporcional, que encontra eco na vigência do AI-5, ou seja, a prisão política e sem nenhuma legalidade de um opositor do agente público.

O motivo alegado para o estado de defesa encontra-se amparado no art. 136 da CF/88 - representação de grave ameaça à ordem pública e a paz social. Entretanto, tratam-se de justificativas genéricas e que dependem da análise do caso concreto, isto é, de forma com que haja uma grave e iminente instabilidade institucional ou calamidade de grandes proporções na natureza que ameacem isso. A segunda hipótese não se justifica racionalmente no caso, aplicando-se, por lógica a primeira, de uma grave instabilidade institucional. *Per si*, também é algo genérico e depende de maior detalhamento, contudo, o presidente possui o poder discricionário para alegá-la. Diante disso, questiona-se: havia de fato uma grave e iminente instabilidade institucional que justificasse o estado de defesa?

De fato, houve um tumulto pós-eleitoral. Isso ocorreu devido à pequena diferença de votos entre Lula e Bolsonaro, bem como o fato do presidente à época não ter reconhecido de imediato o resultado da eleição e parabenizado seu opositor, algo costumeiro em um regime democrático. Ademais, os insistentes ataques do mandatário do país ao sistema eleitoral, urnas eletrônicas e o fato de não se ter o voto impresso, inflamaram seus apoiadores para as maiores medidas conspiracionistas. Diante disso, os bolsonaristas mais convictos se reuniram inicialmente nas rodovias para protestar e, após pedido do próprio Bolsonaro para que parassem com isso (pois atrapalhava o direito de ir e vir), aglomeraram-se na

frente dos quartéis por todo o Brasil, em um movimento que só terminou com a medida mais efetiva do atual governo Lula de finalizar com isso após os atos antidemocráticos em Brasília (MURARO, 2023, s.p).

O grupo de bolsonaristas não era exatamente volumoso em frente aos quartéis (ao ponto de parar o país) e pediam intervenção das Forças Armadas para que Lula não assumisse o comando do país, desvirtuando por completo o art. 142 da CF/88 e, na prática, defendendo um golpe militar<sup>43</sup>. Entretanto, nem mesmo as Forças Armadas enquanto instituição coadunavam com isso (embora alguns militares sim), tanto que permaneceram obedecendo ordens do novo presidente, a quem seus opositores mais radicais o acusavam de ser comunista e que, portanto, jamais teria o apoio das Forças Armadas (MURARO, 2023, s.p). Todavia, uma análise minimamente racional já assegura que Lula sempre esteve longe do comunismo, vide seus governos anteriores e que sempre se pautaram no respeito à Constituição Federal. Ademais, o art. 142 jamais poderia ser aplicado para se romper a ordem constitucional, ou seja, impedir a posse de um Presidente democraticamente eleito e sob justificativa falsa; portanto, os bolsonaristas o distorciam completamente, visto que na verdade o objetivo é garantir a ordem constitucional e não rompê-la.

Portanto, embora o tumulto tenha ocorrido, não é possível afirmar que ocorreu uma grave e iminente instabilidade institucional ao ponto de justificar o estado de defesa, ou seja, a medida mostrar-se-ia nesse ponto extremamente desproporcional e desarrazoada para lidar com o problema. O que houve foi um pequeno número de apoiadores de Bolsonaro que protestavam contra o resultado das eleições de 2022 e, paradoxalmente, aludiam a um mecanismo democrático (art. 142) para o fim da ordem constitucional. Neste raciocínio, sob nenhuma ótica se justificava uma medida excepcional como o estado de defesa, ainda mais que as alegações para isso partiam de um grupo disposto a romper com a própria ordem constitucional.

Diante disso, tem-se que o estado de defesa não cumpria os requisitos constitucionais em seu objetivo, isto é, não se tratava de fato com grave e iminente instabilidade institucional em que estava ameaçada a própria ordem constitucional.

---

<sup>43</sup> Nos dizeres de Fernando Henrique Cardoso (FHC), um dos coautores do art. 142: “[O artigo 142] não é pra ajudar rebelião, é pra evitar que haja desmantelamento da ordem constitucional. O resto é leitura fascista. Ninguém pensava em tutela militar, ao contrário. Isso é contra o espírito da Constituição” (ARTIGO 142, 2020, s.p.).

Ademais, o motivo de interferência no próprio TSE era falso, visto que não havia qualquer indício ou prova de que o órgão não permitiu a lisura do processo eleitoral de 2022. Bolsonaro passou os quatro anos do mandato levantando suspeitas sobre esse assunto, mas nunca apresentou provas; ademais, o próprio pleito se realizou com tranquilidade pelo Brasil, sem notícias de maiores intercorrências. Portanto, não estando presente o quesito da necessidade, não se justificava sob nenhuma hipótese constitucional a interferência em uma instituição democrática, o que se fosse feito, tratar-se-ia de um golpe com vistas a mudar a soberania popular.

Importante frisar que diferente dos militares em 1964, que criaram uma normatividade completamente inédita com o AI-1, essa minuta se encontra prevista em nossa própria Carta Magna; não obstante, seria completamente desvirtuada e, pela lógica, abriria caminho para o próprio fim da ordem constitucional, visto que seu objetivo não estava de acordo com a realidade fática, ou seja, não havia falta de lisura pelo TSE e ameaça da instabilidade institucional. Por outro lado, reveste-se de uma certa “aparência democrática” ao seguir o rito previsto na Constituição Federal, sobretudo no aspecto da vigência máxima, medidas coercitivas, regramento sobre as prisões e controle posterior do ato, por exemplo. Todavia, ainda que essas medidas estejam previstas em nosso ordenamento jurídico, não seriam legais, pelo fato do próprio motivo da minuta ser arbitrário e sem qualquer anteparo na realidade.

Ainda que as medidas coercitivas estejam entre as elencadas no texto constitucional, tratar-se-iam de reduções das liberdades individuais. O constituinte de 1988 dedicou enorme atenção a elas em comparação aos anteriores, sobretudo diante dos arbítrios e desrespeitos vigentes na ditadura militar. Portanto, sua redução é apenas como medida excepcional e para a manutenção da própria ordem constitucional. No caso da minuta, sua restrição não encontra anteparo na realidade fática, pelo fato do próprio motivo do decreto não se justificar. Diante disso, teríamos o completo arbítrio nessas medidas, permitindo que o Estado violasse liberdades individuais sem qualquer justificativa legal, ou seja, ter-se-ia um caminho aberto para a violação pelo poder estatal desses direitos fundamentais, algo que encontra eco nas ditaduras e que vigorou por muito tempo durante a vigência dos AIs.

Conforme o art. 2º da minuta, estaria suspenso o sigilo de correspondência e de comunicação telemática e telefônica dos membros do TSE (MINUTA DE, 2023, s.p.). Esse aspecto desrespeita a própria exigência constitucional, a qual restringe determinado direito, mas não o suspende (ocorre somente no estado de sítio). Ou

seja, violaria-se ainda mais esses direitos fundamentais, podendo na prática ter-se acesso a qualquer comunicação desses agentes públicos, o que agrediria frontalmente o art 5º, inciso XII da CF/88. Considerando que Bolsonaro teria pleno controle de todo o processo, poderia acessar qualquer informação dos membros do TSE, algo que remete ao pleno funcionamento de um estado ditatorial e de controle absoluto pelo Poder Executivo, aos moldes do Grande Irmão da obra fictícia “1984” de George Orwell<sup>44</sup>.

Essa comparação não é descabida se considerarmos que o Presidente seria na prática o executor da medida e, como tal, poderia decretar a prisão por crime contra o Estado, algo extremamente amplo e já utilizado em tempos de exceção para perseguição de adversários políticos. Portanto, Bolsonaro poderia se utilizar desse artifício para encarcerar, ainda que por 10 dias (salvo autorização do Poder Judiciário, conforme o art. 3º, IV da minuta), qualquer opositor sob essa justificativa, o que, *per se*, já sinaliza o arbítrio da medida. Ademais, isso encontra eco no próprio art. 10 do AI-5, que suspendia o *habeas corpus* por crimes políticos ou contra a segurança nacional, algo que na prática servia para encarcerar os opositores de um regime de exceção.

Chama-se atenção o art. 6º da minuta, bem como o comentário realizado por quem a elaborou:

Art. 6º. Serão convidados a participar do processo de análise do objeto deste Decreto, quando da apresentação do relatório final consolidado, as seguintes entidades:

I - 01 (um) integrante da Ordem dos Advogados do Brasil

II - 01 (um) representante da Organização das Nações Unidas no Brasil

III - 01 (um) representante da Organização dos Estados Americanos no Brasil

(Avaliar a pertinência da manutenção deste dispositivo na proposta) (MINUTA DE, 2023, s.p.).

Assim como outros artigos que seguiam as recomendações constitucionais, o art. 6º busca trazer um ar de normalidade democrática ao decreto, permitindo que respeitadas instituições e que visam proteger os mais elementares direitos básicos realizassem o controle posterior do ato. Outrossim, o próprio questionamento do elaborador da minuta é fundamental para seu entendimento, pois com isso estar-se-ia abrindo brecha para que importantes organizações internacionais, sobretudo a ONU e OEA, pudessem questionar oficialmente o decreto, ou seja, com

---

<sup>44</sup> Este clássico da literatura mundial, publicado pelo escritor inglês em 1949, narra uma distopia em que o Estado exerce o pleno controle sobre qualquer indivíduo. In: ORWELL, George. **1984**. São Paulo: Companhia das Letras, 2009.

isso o Brasil poderia sofrer pesadas sanções internacionais devido a essa medida, visto que atualmente essas organizações não compactuam com mecanismos golpistas e que rompam por completo a ordem constitucional e violem os direitos mais fundamentais.

Portanto, caso vigorasse esse artigo, seria praticamente certo que nosso país sofreria essas sanções e se abriria, por exemplo, a possibilidade legal de punição de Bolsonaro diante do Tribunal Penal Internacional (TPI), o qual o Brasil é signatário - art. 5º, § 4º, CF (BRASIL, 1988). Entende-se que foi nesse sentido o questionamento da pertinência pelo elaborador, pois poderia dar brecha legal de punição ao mandatário de nosso país. De todo modo, seria certo que essa medida seria vista como um golpe aos olhos da comunidade e o Brasil sofresse sanções, visto que atualmente golpes de estado não são aceitos da mesma forma como no século passado. Logo, Bolsonaro poderia também ser responsabilizado pelo TPI, mas a forma de escape dessa medida seria mais fácil do que o art. 6º vigorar, pois não se teria aqui essas organizações internacionais e poderia simplesmente revogar o dispositivo constitucional sobre o TPI, considerando que estaríamos em um estado de exceção. Dessa forma, Bolsonaro seria uma espécie de “pária internacional” (assim como o Brasil), ou seja, estaria recluso ao nosso território e sem qualquer relação diplomática com países democráticos.

Diante de todo o exposto, alguns questionamentos são relevantes, como: o que aconteceria se esse decreto vigorasse? Teríamos a abolição do Estado Democrático de Direito? Viveríamos sob uma ditadura? Existe correlação entre essa minuta e os AIs? Caso exista, os efeitos seriam semelhantes? São perguntas complexas, considerando a incerteza que essa medida proporcionaria caso vigorasse. Além disso, com o próprio rompimento do Estado Democrático de Direito, o cenário futuro seria incerto e sombrio, vide o que ocorreu em 1964, em que um golpe de estado e a publicação de um ato para legitimá-lo levaram ao Brasil uma ditadura de 21 anos e do mais completo desrespeito aos direitos fundamentais.

Para vigorar, o Presidente da República deveria ouvir os Conselhos da República e da Defesa Nacional; contudo, o parecer de ambos não é vinculativo, isto é, Bolsonaro poderia decretar o estado de defesa mesmo que a opinião desses órgãos fosse manifestamente contrária. Decretado, o Congresso Nacional o apreciaria em até dez dias do seu recebimento e caso o rejeitasse, cessaria os efeitos. Não obstante, o Brasil viveria nesse período um completo estado de

exceção e arbítrio, violando por completo os mais elementares direitos fundamentais e permitindo a prisão de alagozes políticos, abolindo na prática o Estado Democrático de Direito. Ainda que este voltasse a funcionar, seria após sofrer uma pesada ruptura e, para seu completo restabelecimento, seria necessária uma grande responsabilização dos agentes que o violaram. Em suma, a própria sociedade civil deveria se mobilizar fortemente para o restabelecimento da ordem constitucional, sob pena de sua completa abolição.

Por sua vez, considerando o clima de instabilidade institucional que ocorreria se esse decreto vigorasse, seria altamente provável que o Congresso Nacional se veria emparedado e não reagiria à altura para barrar um arbítrio desse, podendo até mesmo facilitar sua prorrogação. Para isso, seria fundamental observar o comportamento das Forças Armadas, que, embora não tenham embarcado como instituição na tese de Bolsonaro sobre o sistema eleitoral, ainda assim possuía membros simpáticos à ideia. Ademais, essa instituição, historicamente, sempre esteve ligada a tentativas ou até mesmo deposições presidenciais, como em 1945, 1961 e 1964. Isso nunca ocorreu a partir da Constituição de 1988, mas o fato é que nunca tivemos uma crise institucional como as do passado e que geraram essa intervenção.

O fato é que o comportamento das Forças Armadas nesse cenário seria uma incógnita por completo e, entende-se, fundamental para a definição do cenário futuro: se reagisse fortemente contra a medida (como os militares legalistas de 1961) e cumprisse seu papel constitucional, evitaria-se um golpe de estado com esse decreto do estado de defesa e a permanência da ordem constitucional, bem como a responsabilização dos agentes que tentaram aboli-la. Por outro lado, se mostrasse complacência ou mesmo se omitisse, poderia-se ter um cenário como o dos golpes passados e geraria uma reação em cadeia para emparedar os demais órgãos da sociedade civil, como o próprio Congresso Nacional. Nesse aspecto, violaria-se por completo a ordem constitucional e teria-se na prática o fim do Estado Democrático de Direito, abrindo caminho para um estado ditatorial.

Um caminho para a ditadura seria o prolongamento da crise, algo não muito difícil de se conjecturar, o que abriria caminho para o decreto do estado de sítio, conforme o art. 137, I. Ainda que coubesse ao Congresso Nacional autorizá-lo, o fato é que essa instituição estaria totalmente emparedada, considerando também o comportamento complacente ou omissivo das Forças Armadas. Neste raciocínio, o

Parlamento cumpriria apenas a vontade do mandatário, ampliando os poderes deste e também com que o estado de exceção vigorasse mais profundamente.

Essencial ressaltar que as medidas coercitivas do estado de sítio são mais acentuadas do que as do estado de defesa, conforme destacado no capítulo anterior. Nesse sentido e considerando que o executor da medida estaria subordinado na prática ao presidente (como explicado no caso da minuta), teria-se que o mandatário do país possuiria poderes para violar os mais mezinhos direitos fundamentais, como prender quem quisesse, invadir domicílios, intervir nas empresas de serviços públicos, etc. Em suma: não há outra palavra para definir isso do que ditadura, considerando que o Estado Democrático de Direito já estaria abolido desde que a minuta do estado de defesa tivesse vigorado.

Outra leitura do episódio seria a de que com o decreto do estado de defesa em vigor, Bolsonaro interviria no TSE, alegaria que o órgão fraudou o pleito e se declararia eleito presidente do Brasil, o que lhe geraria mais um mandato de quatro anos (reeleição). Ademais, poderia voltar a governar sob o comando da CF/88, alegando que utilizou de um mecanismo previsto por ela para controlar a crise e manter a ordem constitucional. Contudo, deve-se considerar que não existe prova ou até indício de que o pleito de 2022 ocorreu sob falta de lisura, o que faria com essa medida - mais conservadora do que a citada acima - fosse na prática um golpe e que se abolisse o Estado Democrático de Direito, visto que foi desrespeitado um sagrado mecanismo democrático, que é a soberania popular e que escolheu Lula como presidente do Brasil.

Logo, Bolsonaro tornaria letra morta o texto constitucional, visto que a teria utilizado para efetuar um golpe de estado. Medida semelhante foi utilizada pelos golpistas de 1964, mas que foram além e se valeram de uma medida jurídica completamente nova como o AI-1. Com isso, tem-se ao mesmo tempo uma diferença e semelhança; diferença pelo fato de que os militares se utilizaram com o AI-1 de uma medida não prevista no ordenamento jurídico e com isso passaram a construir uma ordem completamente modelada a seus interesses, enquanto o decreto do estado de defesa é algo previsto na Constituição Federal, mas com uma justificativa sem embasamento na realidade fática, o tornaria uma arma para subjugar a ordem constitucional e que possibilitaria a construção de uma aos moldes dos golpistas.

Por sua vez, essa também é a semelhança, pois, assim como o AI-1, o decreto do estado de defesa serviria para colocar em segundo plano a Constituição Federal e inauguraria uma nova ordem jurídica, baseada não mais na vontade popular, mas nos interesses de quem estivesse no comando do Brasil. Nesse aspecto, Bolsonaro, um notório defensor da ditadura militar e que nunca teve apreço pela democracia, teria um AI-1 para chamar de seu com esse decreto, golpeando a origem constitucional e subjugando a vontade popular. Com o estado de exceção, poderia construir uma ordem completamente moldada a seus interesses e que na prática seria uma ditadura. Teria sempre o exemplo dos AIs e, a grosso modo, o decreto do estado de sítio se vigorasse, poderia ter na prática os mesmos efeitos do AI-5 (ou até além), pelo fato do mais completo desrespeito aos direitos humanos mais fundamentais.

Portanto, em qualquer cenário em que essa minuta vigorasse e não fosse completamente rechaçada pela sociedade (especialmente Forças Armadas e Congresso Nacional), teria-se o vigor de um estado de exceção e a abolição do Estado Democrático de Direito, abrindo largo caminho para uma ditadura. Não é possível afirmar por quanto tempo ela vigoraria, visto que existem inúmeras variáveis para isso, mas o fato é que se ocorresse, a minuta do decreto do estado de defesa seria a responsável por inaugurar uma nova ordem jurídica e que tornaria a Carta Magna um mero pano de fundo. A CF existiria apenas quando não conflitasse com a ordem idealizada pelos golpistas, nos mesmos moldes dos AIs para os militares. Para a construção de uma nova ordem jurídica, os que golpearam a ordem constitucional vigente teriam sempre o exemplo desses atos da ditadura militar, principais responsáveis por sua prolongação no poder por mais de 20 anos.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Esta pesquisa apresentou reflexões acerca da minuta do decreto de estado de defesa encontrado na casa do ex-ministro da Justiça de Jair Bolsonaro, Anderson Torres, sobretudo na possibilidade dela ter produzido efeitos e abolido o Estado Democrático de Direito vigente com a Constituição Federal de 1988, bem como a correlação dessa medida com os Atos Institucionais vigentes durante a ditadura militar. Para tanto, foi necessário um entendimento sobre esses AIs - bem como sua origem, com o golpe civil-militar de 1964 - e o sistema constitucional das crises - estado de defesa e estado de sítio -, além da compreensão do governo de Jair Bolsonaro e seu questionamento ao sistema eleitoral, ponto central da referida minuta.

Conclui-se que no binômio necessidade/temporalidade, requisitos essenciais para que a ordem constitucional fosse respeitada durante o estado de exceção vigente no sistema constitucional das crises, o primeiro não foi respeitado, ou seja, não havia grave e iminente instabilidade institucional que ameaçasse a ordem pública ou a paz social, conforme preceitua o art. 136 da Constituição Federal. Isso se deve ao fato que o objeto da minuta não encontrava anteparo na realidade fática, por não haver provas ou indícios de que as eleições presidenciais de 2022 ocorreram sem lisura, o que tornaria a intervenção no TSE um ato completamente arbitrário e desarrazoado, isto é, o próprio decreto seria algo ilegal.

Confirmou-se a hipótese levantada neste trabalho, a de que se tivesse produzido efeitos, o decreto do estado de defesa serviria para abolição do Estado Democrático de Direito, que é aquele em que o poder estatal é limitado pelos direitos dos cidadãos e que visa coibir o abuso por parte desse poder, especialmente ao respeitar os direitos mais fundamentais e garantir que a soberania popular e democrática impere. O que se teria com os efeitos dessa medida seria o excessivo poder estatal, avançando sobre direitos humanos mais fundamentais, rompendo na prática com o estabelecido na Carta Magna. Com isso, Jair Bolsonaro mudaria a soberania popular e buscaria permanecer na Presidência da República, tratando-se na prática de um golpe de estado e abrindo largo caminho para uma ditadura, que só impera quando o Estado Democrático de Direito é rompido.

Ademais, confirmou-se também a correlação com os AIs vigentes na ditadura militar, que serviram de instrumento para dar um golpe de estado e legitimar

um regime de exceção que vigorou por 21 anos em nosso país. Nesta correlação, tem-se ao mesmo tempo a diferença e semelhança entre os AIs e a minuta: diferem pelo fato da medida adotada pelos militares ser uma inovação jurídica e que subjugou a Constituição Federal de 1946, enquanto a minuta se baliza em um próprio mecanismo da Carta Magna de 1988, mas completamente desvirtuado; assemelham-se por servirem como base para um golpe de estado, tornarem o texto constitucional letra morta na prática e permitirem que um estado de exceção e arbitrário se instaure.

Jair Bolsonaro, um notório defensor da ditadura militar e crítico da democracia, teria o regime que tanto idolatra como inspiração para a construção de uma ordem jurídica completamente sua, que foi o que os militares passaram a construir a partir da publicação do AI-1 em 1964. O primeiro passo seria a publicação do decreto do estado de defesa e, caso a sociedade como um todo não o impedisse, teria largo caminho para instaurar um regime de exceção. Isso seria inadmissível para qualquer mandatário do Brasil que respeitasse o regime democrático, mas não foi o caso observado do ex-militar, que em seu mandato teve uma permanente crise com as instituições democráticas e inclusive se apropriou e desvirtuou uma pauta da esquerda para questionar, sempre sem provas, o sistema eleitoral e abalar a democracia brasileira.

Portanto, sob qualquer ponto de vista, a minuta do decreto do estado de defesa poderia abolir o Estado Democrático se vigorasse. Para que a ordem constitucional seja preservada nesse momento de crise, deve-se seguir à risca o rito estabelecido na Constituição Federal no sistema constitucional das crises, sobretudo no binômio necessidade/temporalidade, sob pena de se configurar um verdadeiro estado de exceção e ditatorial. No caso estudado da pesquisa, observou-se que não estava presente o requisito necessidade, o que geraria na prática a abolição do Estado Democrático de Direito e o consequente abuso do poder estatal.

## REFERÊNCIAS

### FONTE E LEGISLAÇÃO

**BRASIL. Ato do Comando Supremo da Revolução nº 1, de 10 de abril de 1964.**

Ato Nº 1 - Suspende direitos políticos. Brasília, Presidência da República, [1964c].

Disponível em:

<<https://www2.camara.leg.br/legin/fed/atocsr/1960-1969/atodocomandosupremodarevolucao-1-10-abril-1964-364826-publicacaooriginal-1-csr.html>>. Acesso em: 07 outubro 2023.

\_\_\_\_\_. **Ato do Comando Supremo da Revolução nº 2, de 10 de abril de 1964.**

Ato Nº 2 - Cassa mandatos legislativos. Brasília, Presidência da República, [1964d].

Disponível em:

<<https://www2.camara.leg.br/legin/fed/atocsr/1960-1969/atodocomandosupremodarevolucao-2-10-abril-1964-364821-publicacaooriginal-1-csr.html>>. Acesso em: 07 outubro 2023.

\_\_\_\_\_. **Ato do Comando Supremo da Revolução nº 3, de 11 de abril de 1964.**

Ato Nº 3 - Transferência para a reserva, oficiais das Forças Armadas. Brasília, Presidência da República, [1964e]. Disponível em:

<<https://www2.camara.leg.br/legin/fed/atocsr/1960-1969/atodocomandosupremodarevolucao-3-11-abril-1964-364796-norma-csr.html>>. Acesso em: 07 outubro 2023.

\_\_\_\_\_. **Ato Institucional nº 1, de 9 de abril de 1964.** Dispõe sobre a manutenção da Constituição Federal de 1946 e as Constituições Estaduais e respectivas Emendas, com as modificações introduzidas pelo Poder Constituinte originário da revolução Vitoriosa. Brasília, Presidência da República, [1964b]. Disponível em: <[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/ait/ait-01-64.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ait/ait-01-64.htm)>. Acesso em: 07 outubro 2023.

\_\_\_\_\_. **Ato Institucional nº 2, de 27 de outubro de 1965.** Mantem a Constituição Federal de 1946, as Constituições Estaduais e respectivas Emendas, com as alterações introduzidas pelo Poder Constituinte originário da Revolução de 31.03.1964, e dá outras providências. Brasília, Presidência da República, [1965]. Disponível em: <[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/ait/ait-02-65.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ait/ait-02-65.htm)>. Acesso em: 07 outubro 2023.

\_\_\_\_\_. **Ato Institucional nº 3, de 5 de fevereiro de 1966.** Fixa datas para as eleições de 1966, dispõe sobre as eleições indiretas e nomeação de Prefeitos das Capitais dos Estados e dá outras providências. Brasília, Presidência da República, [1966a]. Disponível em: <[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/AIT/ait-03-66.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/AIT/ait-03-66.htm)>. Acesso em: 07 outubro 2023.

\_\_\_\_\_. **Ato Institucional nº 4, de 7 de dezembro de 1966.** Convoca o Congresso Nacional para se reunir extraordinariamente, de 12 de dezembro de 1966 a 24 de janeiro de 1967, para discursão, votação e promulgação do projeto de Constituição apresentado pelo Presidente da República, e dá outras providências. Brasília, Presidência da República, [1966b]. Disponível em: <[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/AIT/ait-04-66.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/AIT/ait-04-66.htm)>. Acesso em: 07 outubro 2023.

\_\_\_\_\_. **Ato Institucional nº 5, de 13 de dezembro de 1968.** São mantidas a Constituição de 24 de janeiro de 1967 e as Constituições Estaduais; O Presidente da República poderá decretar a intervenção nos estados e municípios, sem as limitações previstas na Constituição, suspender os direitos políticos de quaisquer cidadãos pelo prazo de 10 anos e cassar mandatos eletivos federais, estaduais e municipais, e dá outras providências. Brasília, Presidência da República, [1968]. Disponível em: <[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/ait/ait-05-68.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ait/ait-05-68.htm)>. Acesso em: 07 outubro 2023.

\_\_\_\_\_. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.** Brasília, DF: Presidência da República, [1988]. Disponível em: <[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm)>. Acesso em: 07 outubro 2023.

\_\_\_\_\_. [Constituição (1946)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1946.** Rio de Janeiro, RJ: Presidência da República, [1946]. Disponível em: <[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao46.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao46.htm)>. Acesso em: 07 outubro 2023.

\_\_\_\_\_. **Decreto-lei nº 3.689, de 3 de outubro de 1941.** Código de Processo Penal. Rio de Janeiro, Presidência da República [1941]. Disponível em: <[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto-lei/del3689.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del3689.htm)> Acesso em: 07 outubro 2023.

\_\_\_\_\_. **Decreto nº 10.593, de 24 de dezembro de 2020.** Dispõe sobre a organização e o funcionamento do Sistema Nacional de Proteção e Defesa Civil e

do Conselho Nacional de Proteção e Defesa Civil e sobre o Plano Nacional de Proteção e Defesa Civil e o Sistema Nacional de Informações sobre Desastres. Brasília, Presidência da República, [2020]. Disponível em: <[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2019-2022/2020/decreto/d10593.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/decreto/d10593.htm)> Acesso em: 07 outubro 2023.

\_\_\_\_\_. **Decreto nº 53.700, de 13 de Março de 1964.** Declara de interesse social para fins de desapropriação as áreas rurais que ladeiam os eixos rodoviários federais, os leitos das ferrovias nacionais, e as terras beneficiadas ou recuperadas por investimentos exclusivos da União em obras de irrigação, drenagem e açudagem, atualmente inexploradas ou exploradas contrariamente à função social da propriedade, e dá outras providências. Brasília, Presidência da República, [1964a]. Disponível em: <<https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1960-1969/decreto-53700-13-marco-1964-393661-publicacaooriginal-1-pe.html>> Acesso em: 07 outubro 2023.

\_\_\_\_\_. **Emenda Constitucional nº 1, de 17 de outubro de 1969.** Edita o novo texto da Constituição Federal de 24 de janeiro de 1967. Brasília, Presidência da República, [1969]. Disponível em: <[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/emendas/emc\\_anterior1988/emc01-69.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc_anterior1988/emc01-69.htm)> Acesso em: 07 outubro 2023.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 7.210, de 11 de julho de 1984.** Institui a Lei de Execução Penal. Brasília, Presidência da República, [1984]. Disponível em: <[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l7210.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l7210.htm)> Acesso em: 07 outubro 2023.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 12.034, de 29 de setembro de 2009.** Altera as Leis nºs 9.096, de 19 de setembro de 1995 - Lei dos Partidos Políticos, 9.504, de 30 de setembro de 1997, que estabelece normas para as eleições, e 4.737, de 15 de julho de 1965 - Código Eleitoral. Brasília, Presidência da República, [2009]. Disponível em: <[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2009/lei/l12034.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/l12034.htm)> Acesso em: 07 outubro 2023.

\_\_\_\_\_. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade 4.543 Distrito Federal.** Relatora: Min. Carmen Lúcia, 06 novembro 2013. Disponível em: <<https://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=267161872&ext=.pdf>>. Acesso em: 07 outubro 2023.

MINUTA de decreto contra resultado das eleições. **Consultor Jurídico**. 2023. Disponível em: <<https://www.conjur.com.br/dl/decreto-golpe.pdf>>. Acesso em: 07 outubro 2023.

## BIBLIOGRAFIA

ALEXANDRINO, Marcelo; PAULO, Vicente. **Direito Constitucional descomplicado**. 4 Ed. São Paulo: Método, 2009.

ARAÚJO, Luiz Alberto David; NUNES JÚNIOR, Vidal Serrano. **Curso de Direito Constitucional**. 10 Ed. São Paulo: Saraiva, 2006.

ARCOLEZE, Conrado Ferreira. O caso Proconsult não morreu: repercussão na campanha presidencial de Leonel Brizola de 1989. **Revista Faces da História**, Assis, v.7, n.1, jan./jun. 2020, p.400-419.

ARTIGO 142 é para manter ordem, o resto é leitura fascista da CF, diz FHC. **UOL**. 2020. Disponível em: <<https://noticias.uol.com.br/politica/ultimas-noticias/2020/06/08/artigo-142-e-para-mantener-ordem-o-resto-e-leitura-fascista-da-cf-diz-fhc.htm?cmpid=copiaecola>>. Acesso em: 22 setembro 2023.

BALEEIRO, Aliomar. A Constituinte e a Constituição Federal de 1946. In: BALEEIRO, Aliomar; LIMA SOBRINHO, Barbosa. **1946: Constituições brasileiras**, vol.5. 3 Ed. Brasília: Senado Federal - Subsecretaria de Edições Técnicas, 2018, p.13-23.

BANDEIRA, Luiz Alberto Moniz. **Brizola e o trabalhismo**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1979.

\_\_\_\_\_. **O Governo João Goulart: as lutas sociais no Brasil, 1961-1964**. 8 Ed. São Paulo: Editora Unesp, 2010.

BARBÉ, Carlos. Golpe de Estado. In: BOBBIO, Norberto; MATTEUCCI, Nicola; PASQUINO, Gianfranco (Org.). **Dicionário de política**, vol.1. 11 Ed. Brasília: Editora UnB, 1998, p.545-547.

BECHARA, Gabriela Natacha; RODRIGUES, Horácio Wanderlei. Ditadura militar, atos institucionais e Poder Judiciário. **Revista Justiça do Direito**, Passo Fundo, v.29, n.3, set./dez. 2015, p.587-605.

BEDÊ JÚNIOR, Américo. Constitucionalismo sob a ditadura militar de 64 a 85. **Revista de Informação Legislativa**, Brasília, n.197, jan./mar. 2013, p.161-174.

BRANCO, Paulo Gustavo Gonet; MENDES, Gilmar Ferreira. **Curso de Direito Constitucional**. 15 Ed. São Paulo: Saraiva, 2015.

BOLSONARO em 25 frases polêmicas. **Carta Capital**. 2018, Disponível em: <<https://www.cartacapital.com.br/politica/bolsonaro-em-25-frases-polemicas/>>.

Acesso em: 20 setembro 2023.

BOLSONARO criticou sistema eleitoral mais de 20 vezes em 2021. **Poder 360**. 2021. Disponível em:

<<https://www.poder360.com.br/governo/bolsonaro-atacou-sistema-eleitoral-mais-de-20-vezes-em-2021/>>. Acesso em: 21 setembro 2023.

BRANDINO, Géssica; MACHADO, Renato. Bolsonaro volta a questionar urnas e diz que equipamentos são ultrapassados e antigos. **Folha de S. Paulo**. 2022.

Disponível em:

<<https://www1.folha.uol.com.br/poder/2022/10/bolsonaro-volta-a-questionar-urnas-e-diz-que-equipamentos-sao-ultrapassados-e-antigos.shtml>>. Acesso em: 21 setembro 2023.

BRIZOLA defende urna eletrônica com impressão do voto. **Agência Brasil**. 2002.

Disponível em: <<http://memoria.ebc.com.br/agenciabrasil/node/613719>>. Acesso em: 21 setembro 2023.

CÂMARA, Heloísa Fernandes. Genealogia e usos do Ato Institucional: inclusão da excepcionalidade na ordem constitucional. **Revista História do Direito**, Curitiba, v.2, n.3, jul./dez. 2021, p.272-299.

CAMARGO, Isabela; DUAILIBI, Julia; NERY, Natuza. PF encontra na casa de Anderson Torres minuta de decreto para instaurar estado de defesa no TSE. **G1**.

Disponível em:

<<https://g1.globo.com/politica/noticia/2023/01/12/pf-encontra-na-casa-de-anderson-torres-minuta-de-decreto-para-instaurar-estado-de-defesa-no-tse-medida-e-inconstitucional.ghtml#post>>. Acesso em: 20 setembro 2023.

CAMPOS, Francisco. Entrevista ao Correio da Manhã do Rio de Janeiro, em 3 de março de 1945. In: PORTO, Walter Costa. **1937: Constituições brasileiras**, vol.4. 3 Ed. Brasília: Senado Federal - Subsecretaria de Edições Técnicas, 2018, p.31-40.

CIOTOLA, Marcello. **Os atos institucionais e o regime autoritário no Brasil**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 1997.

DE LENA, Hélio; GOMES, Victor Leandro Chaves. A construção autoritária do regime civil-militar no Brasil: Doutrina de Segurança Nacional e Atos Institucionais (1964-1969). **Revista Opsis**, Catalão, v.14, n.1, jan./jun. 2014, p.79-100.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito administrativo**. 28 Ed. São Paulo: Atlas, 2015.

ENGELS, Friedrich; MARX, Karl. **Manifesto do partido comunista**. 2 Ed. Bauru: Edipro, 2011.

EXÍLIO é a saída para milhares de brasileiros. **Memorial da Democracia**. 2023. Disponível em: <<http://memorialdademocracia.com.br/card/exilio-e-a-saida-para-milhares-de-brasileiros>>. Acesso em: 17 setembro 2023.

FERREIRA, Jorge; GOMES, Angela de Castro. 1964: o golpe que derrubou um presidente, pôs fim ao regime democrático e instituiu a ditadura no Brasil. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2014.

FIGUEIREDO, Marcus; KLEIN, Lúcia. **Legitimidade e Coação no Brasil pós-1964**. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 1978.

GALVANI, Giovanna. 6 pontos para entender a investigação de fake news no STF que chegou a Bolsonaro. **CNN Brasil**. 2021. Disponível em: <<https://www.cnnbrasil.com.br/politica/6-pontos-para-entender-a-investigacao-de-fake-news-no-stf-que-chegou-a-bolsonaro/>>. Acesso em: 21 setembro 2023.

HELAL FILHO, William. Estado de sítio: O que significa e em que momentos a medida foi decretada no Brasil?. **O Globo**. 2021. Disponível em: <<https://blogs.oglobo.globo.com/blog-do-acervo/post/estado-de-sitio-o-que-e-medida-que-suspende-direitos-e-quando-foi-decretada-no-brasil.html>>. Acesso em 16 setembro 2023.

JAIR Bolsonaro: conheça a trajetória política do ex-presidente. **Info Money**. 2023. Disponível em: <<https://www.infomoney.com.br/perfil/jair-bolsonaro/>>. Acesso em: 07 outubro 2023.

LENZA, Pedro. **Direito Constitucional esquematizado**. 14 Ed. São Paulo: Saraiva, 2010.

LIMA SOBRINHO, Barbosa. O Direito Eleitoral e a Constituição de 1946. In: BALEEIRO, Aliomar; LIMA SOBRINHO, Barbosa. **1946: Constituições brasileiras**, vol.5. 3 Ed. Brasília: Senado Federal - Subsecretaria de Edições Técnicas, 2018, p.25-40.

MASSAÚ, Guilherme Camargo. A História do Habeas Corpus no Direito Brasileiro e Português. **Revista Ágora**, Vitória, n.7, 2008, p.1-33.

MENEZES, Luis Fernando; RIBEIRO, Amanda. Como a desinformação sobre urnas abasteceu a artilharia de Bolsonaro contra o sistema eleitoral. **Aos fatos**. 2023. Disponível em: <<https://www.aosfatos.org/noticias/desinformacao-urnas-abasteceu-artilharia-bolsonaro-contra-sistema-eleitoral/>>. Acesso em: 21 setembro 2023.

MICALES, Maíra Lot Vieira; VIEIRA, Jair Lot. Os autores e suas ideias. In: ENGELS, Friedrich; MARX, Karl. **Manifesto do partido comunista**. 2 Ed. Bauru: Edipro, 2011, p.23-32.

MORAES, Alexandre de. **Constituição do Brasil interpretada e legislação constitucional**. 4 Ed. São Paulo: Atlas, 2004.

\_\_\_\_\_. **Direito Constitucional**. 39 Ed. São Paulo: Atlas, 2023.

MORAES condena coligação Pelo Bem do Brasil por litigância de má-fé e aplica multa de R\$ 22,9 milhões. **Tribunal Superior Eleitoral**. 2023. Disponível em: <<https://www.tse.jus.br/comunicacao/noticias/2022/Novembro/moraes-condena-coligacao-pelo-bem-do-brasil-por-litigancia-de-ma-fe-e-aplica-multa-de-r-22-9-milhoes>>. Acesso em: 22 setembro 2023.

MOURELLE, Thiago. Estado de sítio. **Que República é essa**. 2023. Disponível em: <<http://querepublicaeessa.an.gov.br/temas/465-estado-de-sitio.html#:~:text=A%20primeira%20vez%20em%20que,substituiu%2C%20tamb%C3%A9m%20utilizou%20o%20dispositivo.>>. Acesso em 16 setembro 2023.

MURARO, Cauê. Só mais 72 horas. **G1**. 2023. Disponível em: <<https://especiais.g1.globo.com/politica/2023/so-mais-72-horas-acampamento-bolsonaristas-radicais/>>. Acesso em: 07 outubro 2023.

NA primeira transmissão ao vivo do hospital, Bolsonaro critica o PT e fala em fraude nas eleições. **G1**. 2018. Disponível em: <<https://g1.globo.com/politica/eleicoes/2018/noticia/2018/09/16/pela-primeira-vez-apos-ataque-bolsonaro-usa-rede-social-para-fazer-campanha-ao-vivo.ghtml>>. Acesso em: 21 setembro 2023.

NOGUEIRA, Octacino. A doutrina constitucional brasileira: continuidade e precariedade. In: NOGUEIRA, Octacino (Org.). **Doutrina constitucional brasileira: Constituição de 1946**, Tomo I. Brasília: Senado Federal - Subsecretaria de Edições Técnicas, 2018, p.13-33.

ORWELL, George. **1984**. São Paulo: Companhia das Letras, 2009.

PACHECO rejeita pedido de Bolsonaro por impeachment de Moraes. **Agência Senado**. 2021. Disponível em: <<https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2021/08/25/pacheco-rejeita-pedido-d-e-bolsonaro-por-impeachment-de-moraes>>. Acesso em: 21 setembro 2023.

PAIXÃO, Cristiano. Entre regra e exceção: Normas constitucionais e atos institucionais na ditadura militar brasileira (1964-1985). **Revista História do Direito**, Curitiba, v.1, n.1, jul./dez. 2020, p.227-241.

PASQUALINI, Alberto. Trabalho e Socialismo - Discurso em Caxias do Sul (Dezembro, 1946). In: SIMON, Pedro (Org.). **Atualidade de Alberto Pasqualini**. Brasília: Edições do Senado Federal, 2010, p.189-221.

PASQUINO, Gianfranco. Revolução. In: BOBBIO, Norberto; MATTEUCCI, Nicola; PASQUINO, Gianfranco (Org.). **Dicionário de política**, vol.1. 11 Ed. Brasília: Editora UnB, 1998, p.1121-1129.

QUEM é Anderson Torres, ex-ministro de Bolsonaro preso pela Polícia Federal. **BBC Brasil**. 2023. Disponível em: <<https://www.bbc.com/portuguese/brasil-64244654>>. Acesso em: 22 setembro 2023.

PEREIRA JÚNIOR, Jessé Torres. Os Atos Institucionais em face do Direito Administrativo. **Revista de Informação Legislativa**, Brasília, n.56, out./dez. 1977, p.213-238.

POR maioria de votos, TSE declara Bolsonaro inelegível por 8 anos. **Tribunal Superior Eleitoral**. 2023. Disponível em: <<https://www.tse.jus.br/comunicacao/noticias/2023/Junho/por-maioria-de-votos-tse-declara-bolsonaro-inelegivel-por-8-anos>>. Acesso em: 21 setembro 2023.

PORTAL DA LEGISLAÇÃO. **Atos Institucionais**. 2023. Disponível em: <<https://www4.planalto.gov.br/legislacao/portal-legis/legislacao-historica/atos-institucionais>>. Acesso em: 12 setembro 2023.

PORTO, Walter Costa. A Coleção “Constituições Brasileiras”. In: TÁCITO, Caio. **1988: Constituições brasileiras**, vol.7. 3 Ed. Brasília: Senado Federal - Subsecretaria de Edições Técnicas, 2012.

PROJETO de reforma eleitoral cria versão impressa de voto. **Agência Câmara de Notícias**. 2009. Disponível em: <<https://www.camara.leg.br/noticias/130285-projeto-de-reforma-eleitoral-cria-versao-impressa-de-voto/>>. Acesso em: 21 setembro 2009.

QUEIROZ, Rafael Mafei Rabelo. Cinquenta anos de um conflito: o embate entre o ministro Ribeiro da Costa e o general Costa e Silva sobre a reforma do STF (1965).

**Revista Direito GV**, São Paulo, v.1, n.11, jan./jun. 2015, p.323-342.

RÁDIO CÂMARA. **Golpe de 1964 (05' 14")**. 2006. Disponível em: <<https://www.camara.leg.br/radio/programas/269224-golpe-de-1964-05-14/>>. Acesso em: 01 setembro 2023.

\_\_\_\_\_. **Íntegra do discurso presidente da Assembleia Nacional Constituinte, Dr. Ulysses Guimarães (10' 23")**. 2006. Disponível em: <<https://www.camara.leg.br/radio/programas/277285-integra-do-discurso-presidente-da-assembleia-nacional-constituente-dr-ulysses-guimaraes-10-23/>>. Acesso em: 08 setembro 2023.

RELEMBRE vezes em que Jair Bolsonaro questionou o sistema eleitoral. **CNN Brasil**. 2023. Disponível em: <<https://www.cnnbrasil.com.br/politica/relembre-vezes-em-que-jair-bolsonaro-questionou-o-sistema-eleitoral/>>. Acesso em: 21 setembro 2023.

REVEJA Jair Bolsonaro: explosivo desde 1986. **Veja**. 2018. Disponível em: <<https://veja.abril.com.br/coluna/reveja/reveja-jair-bolsonaro-explosivo-desde-1986>>. Acesso em: 20 setembro 2023.

ROLLEMBERG, Marcelo. Um ato – e a democracia brasileira entrou em sua noite mais longa. **Jornal Usp**. 2018. Disponível em: <<https://jornal.usp.br/cultura/um-ato-e-a-democracia-brasileira-entrou-em-sua-noite-mais-longa/>>. Acesso em: 17 setembro 2023.

ROQUE, Daniel Salomão. A eleição em que Bolsonaro defendeu urna eletrônica como antídoto contra fraude no voto impresso. **BBC Brasil**. 2022. Disponível em: <<https://www.bbc.com/portuguese/brasil-62311882>>. Acesso em: 21 setembro 2023.

SANSEVERINO, Francisco de Assis Vieira. **Direito eleitoral**. Porto Alegre: Verbo Jurídico, 2008.

SANTOS, Aricê Moacyr Amaral. **O mandado de injunção**. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 1989.

SCHWARCZ, Lilia Moritz; STARLING, Heloisa Murgel. **Brasil: uma biografia**. São Paulo: Companhia das Letras, 2015.

SILVA, Carlos Medeiros. Observações sobre o ato institucional. **Revista de Direito Administrativo**, n.76, abr./jun. 1964a, p.473-475.

\_\_\_\_\_. Seis meses de aplicação do ato institucional. **Revista de Direito Administrativo**, n.78, out./dez. 1964b, p.4449-452.

SILVA, Ergon Cugler de Moraes. Desinformação sobre urnas eletrônicas persiste fora dos períodos eleitorais: nota técnica 16. **Monitor do debate político no meio digital**, São Paulo, 2023, p.1-5. Disponível em: <<https://www.monitordigital.org/2023/05/18/nota-tecnica-16-desinformacao-sobre-urnas-eletronicas-persiste-fora-dos-periodos-eleitorais/>>. Acesso em 21 setembro 2023.

SILVA, Heber Ricardo. **Democracia impressa**: transição do campo jornalístico e do político e a cassação do PCB nas páginas da grande imprensa, 1945-1948. São Paulo, Cultura Acadêmica, 2009.

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

TÁCITO, Caio. **1988**: Constituições brasileiras, vol.7. 3 Ed. Brasília: Senado Federal - Subsecretaria de Edições Técnicas, 2012.

TREZZI, Humberto. Por que Bolsonaro perdeu a eleição. **Gaúcha Zero Hora**. 2022. Disponível em: <<https://gauchazh.clicrbs.com.br/politica/eleicoes/noticia/2022/10/por-que-bolsonaro-perdeu-a-eleicao-cl9w5i84g009v014uyifr9qu0.html>>. Acesso em: 07 outubro 2023.

TORRES, Mateus Gamba. O primeiro Ato Institucional: Carlos Medeiros Silva e o STF no pós-Golpe de 1964. **Passagens - Revista Internacional de História Política e Cultura Jurídica**, Rio de Janeiro, v.8, n.3, set./dez. 2016, p.489-505.

**ANEXO****DECRETO Nº DE DE 2022**

Decreta Estado de Defesa, previsto nos arts. 136, 140 e 141 da Constituição Federal, com vistas a restabelecer a ordem e a paz institucional, a ser aplicado no âmbito do Tribunal Superior Eleitoral, para apuração de suspeição, abuso de poder e medidas inconstitucionais e ilegais levadas a efeito pela Presidência e membros do Tribunal, verificados através de fatos ocorridos antes, durante e após o processo presidencial de 2022.

O **PRESIDENTE DA REPÚBLICA**, no uso de suas atribuições que lhe conferem os artigos 84, inciso IX, 136, 140 e 141 da Constituição,

**DECRETA:**

Art. 1º Fica decretado, com fundamento nos arts. 136, 140, 141 e 84, inciso IX, na Constituição Federal, o **Estado de Defesa** na sede do **Tribunal Superior Eleitoral**, em Brasília, Distrito Federal, com o objetivo de garantir a preservação ou o pronto restabelecimento da lisura e correção do processo eleitoral presidencial do ano de 2022, no que pertine à sua conformidade e legalidade, as quais, uma vez descumpridas ou não observadas, representam grave ameaça à **ordem pública** e a **paz social**.

§1º. Fica estipulado o prazo de 30 (trinta) dias para cumprimento da ordem estabelecida no caput, a partir da data de publicação desse Decreto, podendo ser prorrogado uma única vez, por igual período.

§2º. Entende-se como **sede** do Tribunal Superior Eleitoral todas as dependências onde houve tramitação de documentos, petições e decisões acerca do processo eleitoral presidencial de 2022, bem como o tratamento de dados telemáticos específicos de registro, contabilização e apuração dos votos coletados por urnas eletrônicas em todas as zonas e seções disponibilizadas em território nacional e no exterior.

§3º Verificada a existência de indícios materiais que interfiram no objetivo previsto no caput do art. 1º a medida poderá ser estendida às sedes dos Tribunais Regionais Eleitorais.

Art. 2º Na vigência do Estado de Defesa ficam suspensos os seguintes direitos:

I - sigilo de correspondência e de comunicação telemática e telefônica dos membros do Tribunal do Superior Eleitoral, durante o período que compreende o processo eleitoral até a diplomação do presidente e vice-presidente eleitos, ocorrida no dia 12.12.2022.

II - de acesso às dependências do Tribunal Superior Eleitoral e demais unidades, em caso de necessidade, conforme previsão contida no §3º do art. 1º,

§1º. Durante o Estado de Defesa, o acesso às dependências do Tribunal Superior Eleitoral será regulamentado por ato do Presidente da Comissão de Regularidade Eleitoral, assim como a convocação de servidores públicos e colaboradores que possam contribuir com conhecimento técnico.

Art. 3º Na vigência do Estado de Defesa:

I - Qualquer decisão judicial direcionada a impedir ou retardar os trabalhos da Comissão de Regularidade Eleitoral terá seus efeitos suspensos até a finalização do prazo estipulado no §1º, art. 1º,

II - a prisão por crime contra o Estado, determinada pelo executor da medida, será por este comunicada imediatamente ao juiz competente, que poderá promover o relaxamento, em caso de comprovada ilegalidade, facultado ao preso o requerimento de exame de corpo de delito à autoridade policial competente;

III - a comunicação será acompanhada de declaração, pela autoridade, do estado físico e mental do detido no momento de sua autuação;

IV - a prisão ou detenção de qualquer pessoa não poderá ser superior a dez dias, salvo quando autorizada pelo Poder Judiciário;

V - é vedada a incomunicabilidade do preso.

Parágrafo único. O Presidente da Comissão de Regularidade Eleitoral constituir-se-á como executor da medida prevista no inciso I, do §3º do art. 136, da Constituição Federal.

Art. 4º A apuração da conformidade e legalidade do processo eleitoral será conduzida pela Comissão de Regularidade Eleitoral a ser constituída após a publicação deste Decreto, que apresentará relatório final consolidado conclusivo acerca do objetivo previsto no caput do art. 1º.

Art. 5º A Comissão de Regularidade Eleitoral será composta por:

I - 08 (oito) membros do Ministério da Defesa, incluindo a Presidência;

II - 02 (dois) membros do Ministério Público Federal;

II - 02 (dois) membros da Polícia Federal, ocupantes do cargo de Perito Criminal Federal;

IV - 01 (um) membro do Senado Federal;

V - 01(um) membro da Câmara dos Deputados;

VI - 01(um) membro do Tribunal de Contas da União;

VII - 01 (um) membro da Advocacia Geral da União; e,

VIII - 01 (um) membro da Controladoria Geral da União.

Parágrafo único. À exceção das autoridades constantes do inciso I, cuja indicação caberá ao Ministro da Defesa, as indicações dos membros dos órgãos e instituições que integrarão a Comissão de Regularidade Eleitoral deverão ser feitas em até 24 (vinte e quatro) horas após a publicação deste Decreto no Diário Oficial da União, devendo as designações serem formalizadas em ato do Presidente da Comissão de Regularidade Eleitoral.

Art. 6º. Serão convidados a participar do processo de análise do objeto deste Decreto, quando da apresentação do relatório final consolidado, as seguintes entidades:

I - 01 (um) integrante da Ordem dos Advogados do Brasil

II - 01 (um) representante da Organização das Nações Unidas no Brasil

III - 01 (um) representante da Organização dos Estados Americanos no Brasil

(Avaliar a pertinência da manutenção deste dispositivo na proposta)

Art. 7º. O relatório consolidado final será apresentado ao Presidente da República e aos Presidentes do Supremo Tribunal Federal, do Superior Tribunal de Justiça, do Senado Federal e da Câmara dos Deputados, e deverá conter, obrigatoriamente:

I - apresentação do objeto em apuração

II - a metodologia utilizada nos trabalhos

III - as contribuições técnicas recebidas

IV - as eventuais manifestações dos membros componentes

V - as medidas aplicadas durante o Estado de Defesa, com as devidas justificativas

VI - o material probatório analisado

VII - a relação nominal de eventuais envolvidos e os desvios de conduta ou atos criminosos verificados, de forma individualizada.

Parágrafo único. A íntegra do relatório final consolidado será publicada no Diário Oficial da União.

Art. 8º Este Decreto entra em vigor na data de sua publicação.

Brasília, de de 2022

201º ano da Independência

134º ano da República

Jair Messias Bolsonaro