

DO ESTADO DE DEFESA E
DO ESTADO DE SÍTIO ARTIGOS 136 E 137
DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL

DO ESTADO DE DEFESA:

Medida Constitucional que não permite ameaças à ordem pública. Busca a preservar ou restabelecer prontamente, em locais restritos e determinados, a ordem pública ou a paz social ameaçadoras por grave e iminente instabilidade institucional ou atingida por calamidades de grandes proporções na natureza.

Tal instituto vem do texto constitucional (artigo 155) de 1969. Seu objetivo é o de preservar ou de restabelecer, de maneira iminente, a ordem pública e a paz social.

Há a obrigatoriedade, para o Presidente da República, de consultar o Conselho de República e o Conselho de Defesa Nacional (artigos 89, 90 e 91 da Constituição Federal), antes de impor o estado de defesa. Entretanto, não está o Presidente da República, obrigado a acatar as sugestões que forem ofertadas.

O Presidente da República pode, ouvidos o Conselho da República e o Conselho de Defesa Nacional, decretar estado de defesa para preservar ou prontamente restabelecer, em locais restritos e determinados, a ordem pública ou a paz social ameaçadas por grave e iminente instabilidade institucional ou atingidas por calamidades de grandes proporções na natureza.

O decreto que instituir o estado de defesa determinará o tempo de sua duração, especificará as áreas a serem abrangidas e indicará, nos termos e limites da lei, as medidas coercitivas a vigorarem, dentre as seguintes:

I - restrições aos direitos de: (a) reunião, ainda que exercida no seio das associações; (b) sigilo de correspondência; (c) sigilo de comunicação telegráfica e telefônica;

II - ocupação e uso temporário de bens e serviços públicos, na hipótese de calamidade pública, respondendo a União pelos danos e custos decorrentes.

Tal qual o texto de 1967, artigo 155 “in fine” cc o § 2º do artigo 156, a nova Constituição Federal estabelece no inciso I deste parágrafo restrições a determinados direitos individuais e coletivos. No entanto, o texto ora examinado cuidou de abrandar a amplitude das hipóteses restritivas dos direitos protegidos pela tutela constitucional, ao contrário da Constituição de 1969, que ao dispor sobre as medidas de emergência, quanto aos seus efeitos, equiparava-se ao estado de sítio.

Agora, não mais, pois a medida constitucional ora anotada não alcança as seguintes medidas coercitivas:

- (a) Obrigação de residência em localidade determinada;
- (b) Detenção em edifícios não destinados aos réus de crimes comuns;
- (c) Busca e apreensão em domicílio;
- (d) Intervenção em entidades representativas de classes ou categorias profissionais; e,
- (e) Censura à imprensa e diversões públicas.

As exclusões mencionadas reforçam o teor democrático do texto constitucional em exame, demonstrando a máxima preocupação do legislador constituinte em resguardar da forma mais ampla possível o rol de direitos do cidadão.

Exemplifica essa tendência a garantia de liberdade de imprensa, facilitando o pleno acesso da população às informações básicas.

Salutar é, também, a exclusão da possibilidade de se intervir, durante o estado de defesa, nas entidades representativas de classes ou categorias profissionais, prestigiando-se, deste modo, a liberdade sindical.

A duração do estado de defesa será determinada pelo decreto que o instituir.

O inciso II dispõe sobre a possibilidade de, temporariamente, serem ocupados e usados bens e serviços públicos, quando o estado de defesa for calcado em calamidade pública. De forma inovadora, nesta hipótese, será a União responsabilizada pelos danos e custos decorrentes da ocupação e uso em causa. Esta disposição acentua a responsabilidade estatal no sentido da obrigatoriedade da reparação de excessos eventualmente cometidos.

O tempo de duração do estado de defesa não será superior a trinta dias, podendo ser prorrogado uma vez, por igual período (por mais trinta dias), se persistirem as razões que justificaram a sua decretação.

Na vigência do estado de defesa:

I - a prisão por crime contra o Estado, determinado 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.

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. Se o

Congresso Nacional estiver em recesso, será convocado, extraordinariamente, no prazo de cinco dias.

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

Rejeitado o Decreto, cessa imediatamente o estado de defesa, conforme consta e se vê dos artigos: 49 IV 84 IX e 136 § 1º I e II e §§ 2º a 7º da Constituição Federal.

Para finalizar, não poderíamos deixar de trazer nesta oportunidade, para um rápido e eficiente aprendizado, a aula que nos oferece o professor José Afonso da Silva (in Curso de Direito Constitucional Positivo) “percebe-se que a palavra estado tem sentidos diferentes nas expressões “Defesa do Estado” e “estado de defesa”. Na primeira, significa, como vimos noutra lugar, “uma ordenação que tem por fim específico e essencial a regulamentação global das relações sociais entre os membros de uma dada população sobre um dado território”.

É escrita com inicial maiúscula precisamente para distinguir de outros sentidos comuns do termo, como o de “situação”, “circunstância”, “conjuntura”, entre tantos, cuja precisão depende de qualificações. Assim, estado de defesa é uma situação em que se organizam medidas destinadas a debelar ameaças à ordem pública ou à paz social.

Em outras palavras, em função do disposto no artigo 136: o estado de defesa consiste na instauração de uma legalidade extraordinária, por certo tempo, em locais restritos e determinados, mediante decreto do Presidente da República, ouvidos o Conselho da República e o Conselho de Defesa Nacional, para preservar a ordem pública ou a paz social ameaçadas por grave e iminente instabilidade institucional ou atingida por calamidades de grandes proporções na natureza.”

DO ESTADO DE SÍTIO:

Enseja a suspensão temporária de garantias individuais, a fim de preservar a ordem constituída.

É uma situação de comoção interna ou externa sofrida pela União. Implica a suspensão temporária e localizada das garantias individuais.

O grande mestre José Afonso da Silva (in Curso de Direito Constitucional Positivo) assim define: “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 negligência com Estado estrangeiro” (artigos 137 a 141 da Constituição Federal).

O estado de sítio, entre as instituições de defesa do Estado (evidentemente constitucional de direito), é o que assume um maior alcance, estando sua aplicação atrelada a crises desestabilizadoras, quase sempre, de certa gravidade.

O Chefe da Nação é investido, temporariamente, de poderes excepcionais garantidos pela Constituição Federal, que utiliza para garantir a normalidade institucional ameaçada.

Sendo o estado de sítio um instituto (Defesa do Estado Democrático) perigoso, a sua aplicação deve ser adremente avaliada cuidadosamente, para que o seu objetivo (finalidade específica) de garantia da ordem democrática não sofra deformações.

Tanto quanto o estado de defesa, o estado de sítio também necessita da autorização prévia do Congresso Nacional e da obrigatória (não importando o cumprimento), manifestação do Conselho de Defesa Nacional e do Conselho da República.

O Presidente da República pode, ouvidos o Conselho da República e o Conselho de Defesa Nacional, solicitar ao Congresso Nacional autorização para decretar o estado de sítio nos casos de:

- (1) comoção grave de repercussão nacional ou ocorrência de fatos que comprovem a ineficácia de medida tomada durante o estado de defesa;
- (2) declaração de estado de guerra ou resposta a agressão armada estrangeira.

O Presidente da República, ao solicitar autorização para decretar o estado de sítio ou sua prorrogação, relatará os motivos determinantes do pedido, devendo o Congresso Nacional decidir por maioria absoluta.

O preceito confirma a tendência ao fortalecimento do Congresso Nacional, reforçando a experiência democrática pela via de um maior equilíbrio entre os Poderes Executivo e Legislativo.

A exigência da maioria absoluta reflete a importância de matéria proposta ao Poder Legislativo, em face de suas consequências.

Por outro lado, o Congresso Nacional só poderá deliberar sobre o pedido caso esteja devidamente instruído pelas razões que lhe deram ensejo.

O Decreto do estado de sítio indicará sua duração, as normas necessárias a sua execução e as garantias constitucionais que ficarão suspensas, e, depois de publicado, o Presidente da República designará o executor das medidas específicas e as áreas abrangidas.

A Constituição anterior (artigo 156 §1º) não exigia que fosse indicada no Decreto a duração do estado de sítio ou mencionadas as garantias constitucionais suspensas.

É importante tal explicitação, a fim de que a sociedade tenha prévia ciência das garantias tuteladas pela Constituição que lhe serão subtraídas, evitando-se excessos e arbitrariedades.

Os demais requisitos dispostos, regiões, executor e normas a serem observadas, foram preservados.

Tratando-se de conflitos generalizados, o decreto poderá alcançar a totalidade do território nacional.

É importante, também, observar que contrariamente ao que se verifica no estado de defesa, aqui não se prescreve de forma expressa, exceção feita ao inciso I, quais as garantias constitucionais a serem suspensas, mas tão-somente a sua previsão. Tal fato confere ao Poder Executivo uma margem maior de manobra.

Assinale-se que o executor das medidas será, juntamente com o Presidente da República, responsável pelos abusos que venham a ser cometidos na vigência do estado de sítio.

O estado de sítio, no caso do artigo 137 inciso I, não poderá ser decretado por mais de trinta (30) dias, nem prorrogado, de cada vez, por prazo superior.

No caso do inciso II, poderá ser decretado por todo o tempo que perdurar a guerra ou a agressão armada estrangeira.

A expressiva redução do período de vigência do estado de sítio, para os casos de comoção grave, aproxima o texto aprovado dos princípios constitucionais democráticos.

O preceito anterior estabelecia o prazo máximo de cento e oitenta (180) dias, quando a aplicação do instituto era resultado de ameaças provocadas pelos chamados fatores de subversão.

Em caso de guerra, é mantido a prazo indeterminado.

Reporte-se aos comentários de ordem geral, expendidos no início do capítulo. Por outro lado, saliente-se que cada prorrogação necessita de expressa autorização do Congresso Nacional.

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.

O amplo controle político exercido pelo Congresso Nacional alcança a prévia aprovação do decreto, como se viu.

Para a hipótese de decretação durante o recesso parlamentar, fica determinada a convocação extraordinária, no prazo fixado.

A norma anterior estabelecia que a convocação fosse feita imediatamente. O Congresso Nacional permanecerá em funcionamento até o término das medidas coercitivas.

O funcionamento do Congresso Nacional durante a vigência do estado de sítio representa eficaz instrumento de controle em relação às providências adotadas pelo Presidente da República durante o estado de exceção.

Na vigência do estado de sítio decretado com fundamento no artigo 137 inciso I, só poderão ser tomadas contra as pessoas as seguintes medidas:

(1) obrigação de permanência em localidade determinada;

(2) detenção em edifício não destinado a acusados ou condenados por crimes comuns;

(3) 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;

(4) suspensão da liberdade de reunião;

(5) busca e apreensão em domicílio;

(6) intervenção nas empresas de serviços públicos;

(7) requisição de bens.

Fica evidentes o caráter diferenciado entre comoção grave e estado de guerra, pressupostos do estado de sítio, o primeiro destinado à superação de anormalidades de menor alcance e gravidade.

O constituinte de 1988 não elencou como medida coercitiva a suspensão expressa da liberdade de associação, enquanto a Emenda Constitucional de 1969, no artigo 156 § 2º alínea “d” “in fine” o fazia. O inciso VII suprime o caráter desnecessariamente prolixo da alínea “g” do parágrafo 2º do artigo 156 do texto de 1969, conforme redação da EC nº 11 de 1978.

O texto anterior suspendia, ainda, a liberdade de associação, prevendo a intervenção em entidades representativas de classe ou categorias profissionais, o que não ocorre agora.

A possibilidade de intervenção em sindicatos, por exemplo, demonstrava no texto revogado maior preocupação quanto a fatores de instabilidade social, que um eventual movimento grevista poderia causar.

Já a nova Constituição elide tal possibilidade interventiva, ressaltando a sua nítida vocação democrática, ao preservar a liberdade do exercício sindical, o que é extremamente salutar.

Por serem medidas suspensivas de direitos individuais e coletivos, é conveniente salientar que o rol aqui previsto é exaustivo, não admitindo qualquer espécie de alteração.

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.

Trata-se de norma que introduz inovação importante no sentido de preservação das prerrogativas dos parlamentares. Como representante do povo, é atribuição legítima do parlamentar o questionamento da medida decretada, ainda que no limite estabelecido pelo artigo, qual seja a liberação do pronunciamento pela respectiva Mesa.

Nas disposições anteriores (EC nº 1 de 1969 - artigo 32 § 5º), previa-se a suspensão do exercício do mandato parlamentar nos crimes então considerados contra a Segurança Nacional.

Dada a ampla abrangência dos delitos assim denominados, o representante era mantido em situação de constante temor, vendo seu mandato freqüentemente ameaçado.

A nova ordem constitucional brasileira atribui maior amplitude ao instituto da imunidade parlamentar, incluindo o Município como entidade federativa.

O artigo 29 VI, do novo texto, estabelece a chamada imunidade material dos vereadores, ao determinar a inviolabilidade por suas opiniões, palavras e votos, no exercício do mandato.

As imunidades parlamentares extensivas aos vereadores e o reconhecimento desta prerrogativa às Câmaras Municipais são instrumento fundamental para a plena efetivação da autonomia municipal.

Reporte-se à análise específica do citado artigo 29 VI; tudo conforme constam do artigo 49 IV artigo 84 IX e 137 a 139 da Constituição Federal.

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.

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. 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 (artigos 140 e 141 da Constituição Federal).

O Instituto do Estado de Sítio nas Constituições Brasileiras.

Na CONSTITUIÇÃO (CARTA) DE 1824: Adotou o instituto (origem França; depois se espalhou por toda a Europa, vindo para a América). No texto não constava a expressão estado de sítio.

Na CONSTITUIÇÃO DE 1891: Passou a constar do texto (quase sem modificação) a expressão estado de sítio.

Na CONSTITUIÇÃO DE 1934: O instituto ganha forma aprimorada.

Na CONSTITUIÇÃO (CARTA) DE 1937: O texto admitia a suspensão (própria) de sua vigência.

Na CONSTITUIÇÃO DE 1946: Retornado o texto de 1934.

Na CONSTITUIÇÃO (CARTA) DE 1967: Mantém quase a totalidade do texto de 1946, na realidade o de 1934, com algumas modificações e novidades.

Na CONSTITUIÇÃO (ATO INSTITUCIONAL) DE 1969: Sofrem com a redação da EC nº 11 de 1978 o critério do duplo controle, ou seja: o político e o jurisdicional.