

DIMENSÕES DA EXCEPCIONALIDADE



2026



ANTONIO GASPARETTO JÚNIOR

Antonio Gasparetto Júnior
Organizador

Dimensões da excepcionalidade



Pantanal Editora

2026

Copyright© Pantanal Editora

Editor Chefe: Dr. Alan Mario Zuffo

Editores Executivos: Dr. Jorge González Aguilera e Dr. Bruno Rodrigues de Oliveira

Diagramação: A editora. **Diagramação e Arte:** A editora. **Imagens de capa e contracapa:** Canva.com. **Revisão:** O(s) autor(es), organizador(es) e a editora.

Conselho Editorial

Grau acadêmico e Nome

Prof. Dr. Adaylson Wagner Sousa de Vasconcelos
Profa. MSc. Adriana Flávia Neu
Profa. Dra. Albys Ferrer Dubois
Prof. Dr. Antonio Gasparetto Júnior
Profa. MSc. Aris Verdecia Peña
Profa. Arisleidis Chapman Verdecia
Prof. Dr. Arinaldo Pereira da Silva
Prof. Dr. Bruno Gomes de Araújo
Prof. Dr. Caio Cesar Enside de Abreu
Prof. Dr. Carlos Nick
Prof. Dr. Claudio Silveira Maia
Prof. Dr. Cleberton Correia Santos
Prof. Dr. Cristiano Pereira da Silva
Profa. Ma. Dayse Rodrigues dos Santos
Prof. MSc. David Chacon Alvarez
Prof. Dr. Denis Silva Nogueira
Profa. Dra. Denise Silva Nogueira
Profa. Dra. Dennyura Oliveira Galvão
Prof. Dr. Elias Rocha Gonçalves
Prof. Me. Ernane Rosa Martins
Prof. Dr. Fábio Steiner
Prof. Dr. Fabiano dos Santos Souza
Prof. Dr. Gabriel Andres Tafur Gomez
Prof. Dr. Hebert Hernán Soto Gonzáles
Prof. Dr. Hudson do Vale de Oliveira
Prof. MSc. Javier Revilla Armesto
Prof. MSc. João Camilo Sevilla
Prof. Dr. José Luis Soto Gonzales
Prof. Dr. Julio Cezar Uzinski
Prof. MSc. Lucas R. Oliveira
Prof. Dr. Luciano Façanha Marques
Profa. Dra. Keyla Christina Almeida Portela
Prof. Dr. Leandris Argentele-Martínez
Profa. MSc. Lidiene Jaqueline de Souza Costa Marchesan
Prof. Dr. Marco Aurélio Kistemann
Prof. MSc. Marcos Pisarski Júnior
Prof. Dr. Marcos Pereira dos Santos
Prof. Dr. Mario Rodrigo Esparza Mantilla
Profa. MSc. Mary Jose Almeida Pereira
Profa. MSc. Núbia Flávia Oliveira Mendes
Profa. MSc. Nila Luciana Vilhena Madureira
Profa. Dra. Patrícia Maurer
Profa. Dra. Queila Pahim da Silva
Prof. Dr. Rafael Chapman Auty
Prof. Dr. Rafael Felipe Ratke
Prof. Dr. Raphael Reis da Silva
Prof. Dr. Renato Jaqueto Goes
Prof. Dr. Ricardo Alves de Araújo (*In Memoriam*)
Profa. Dra. Sylvana Karla da Silva de Lemos Santos
Prof. Dr. Tayronne de Almeida Rodrigues
Prof. Dr. Ugur Azizoglu
Prof. Dr. Wéverson Lima Fonseca
Prof. MSc. Wesclen Vilar Nogueira
Profa. Dra. Yilan Fung Boix
Prof. Dr. Willian Douglas Guilherme

Instituição

OAB/PB
Mun. Faxinal Soturno e Tupanciretã
UO (Cuba)
UFJF
Facultad de Medicina (Cuba)
ISCM (Cuba)
UFESSPA
UEA
UNEMAT
UFV
AJES
UFGD
UEMS
IFPA
UNICENTRO
IFMT
UFMG
URCA
ISEPAM-FAETEC
IFG
UEMS
UFF
(Colômbia)
UNAM (Peru)
IFRR
UCG (México)
Rede Municipal de Niterói (RJ)
UNMSM (Peru)
UFMT
SED Mato Grosso do Sul
UEMA
IFPR
Tec-NM (México)
Consultório em Santa Maria
UFJF
UEG
FAQ
UNAM (Peru)
SEDUC/PA
IFB
IFPA
UNIPAMPA
IFB
UO (Cuba)
UFMS
UFPI
UFG
UEMA
IFB
Sec. Mun. de Educação, Cultura e Tecnologia de Araripe
Universidade Kayseri, Türkiye
UFPI
FURG
UO (Cuba)
UFT

Conselho Técnico Científico
- Esp. Joacir Mário Zuffo Júnior
- Esp. Maurício Amormino Júnior
- Lda. Rosalina Eufrausino Lustosa Zuffo

Ficha Catalográfica

Catalogação na publicação
Elaborada por Bibliotecária Janaina Ramos – CRB-8/9166

D582

Dimensões da excepcionalidade / Organização de Antonio Gasparetto Júnior. – Nova Xavantina-MT: Pantanal, 2026. 116p.

Livro em PDF

ISBN 978-65-85756-78-5

DOI <https://doi.org/10.46420/9786585756785>

1. Constituição. 2. Crise política. 3. Democracia. I. Gasparetto Júnior, Antonio (Organizador). II. Título.

CDD 342.02

Índice para catálogo sistemático

I. Constituição



Nossos e-books são de acesso público e gratuito e seu download e compartilhamento são permitidos, mas solicitamos que sejam dados os devidos créditos à Pantanal Editora e também aos organizadores e autores. Entretanto, não é permitida a utilização dos e-books para fins comerciais, exceto com autorização expressa dos autores com a concordância da Pantanal Editora.

Pantanal Editora

Rua Abaete, 83, Sala B, Centro. CEP: 78690-000.
Nova Xavantina – Mato Grosso – Brasil.
Telefone (66) 99682-4165 (Whatsapp).
<https://www.editorapantanal.com.br>
contato@editorapantanal.com.br

APRESENTAÇÃO

O podcast *Estado de Exceção* nasceu de um projeto de pós-doutoramento realizado na Universidade de São Paulo (USP), entre 2019 e 2021, cuja pesquisa se dedicava ao estudo histórico da utilização do instituto constitucional de excepcionalidade do estado de sítio em países da América do Sul. Naquele momento, o mundo enfrentava a pandemia de Covid-19, que mobilizava diferentes manifestações de estados de exceção como alternativa dos países para contenção dos problemas causados pelo coronavírus. Ao passo em que a exceção foi acessada para gerir a crise sanitária, alguns governos se valeram da excepcionalidade para minar sua própria democracia e suas instituições. De tal modo que a combinação entre pandemia e estados de exceção viabilizou ações autoritárias e enfraquecimento democrático no mundo. Diante desse cenário, o podcast surgiu como espaço para reflexão sobre os riscos e ameaças à democracia no Brasil e no mundo, pensados a partir da utilização de instrumentos de excepcionalidade.

O termo “estado de exceção” é polissêmico, assumindo sentidos variados conforme a orientação de sua análise. Do ponto de vista *jurídico-constitucional*, ele pode ser pensado como legalidade extraordinária prevista em ordenamentos jurídicos autorizando a suspensão de direitos e garantias constitucionais para o enfrentamento de crises extremas como guerras, revoltas ou insurreições, por exemplo. Sua manifestação pode ocorrer por meio de institutos como, dentre outros, o estado de sítio, o estado de defesa ou o estado de emergência. O estado de exceção pode ser entendido por seu *sentido decisionista* revelando a soberania sobre sua decisão. Nessa leitura que remete aos preceitos de Carl Schmitt, o foco está na decisão política, não na norma. Essas são as duas vertentes mais clássicas de interpretação, porém as reflexões de Giorgio Agamben introduziram um *sentido biopolítico* em que a exceção teria se tornado um paradigma de governo contemporâneo, pois deixa de ser episódica e passa a ser permanente. Uma interpretação que se relaciona com um *sentido sociológico e crítico* em que a exceção é normalizada e vista como instrumento de controle social. Já para a *prática histórico-política*, o estado de exceção está relacionado aos momentos de ruptura democrática por meio de ditaduras e/ou regimes autoritários que operam sob a justificativa constante da crise. Nesse sentido, o conceito é mais aplicado a verificações práticas de regimes de exceção do que aspectos normativos.

Em suma, o estado de exceção pode ser entendido como um mecanismo legal, uma decisão soberana, uma técnica de governo, uma forma estrutural de dominação por meio de crises reais ou construídas ou uma prática histórica de poder. De forma geral, todas essas manifestações tangenciam limites da democracia, colocando-a em risco ou a fragilizando. Assim, o podcast *Estado de Exceção* se propõe a explorar todas essas possíveis abordagens e suas percepções e verificações nas experiências

humanas por meio de diálogos capazes de contribuir com a compreensão pública sobre a excepcionalidade.

O primeiro episódio do podcast foi lançado no dia 24 de janeiro de 2020, com a participação da Professora Heloísa Câmara, da Universidade Federal do Paraná (UFPR), refletindo sobre aspectos gerais dos estados de exceção e os riscos à democracia. Desde então, o programa mantém sua regularidade de episódios mensais, somando, em 2026, sete temporadas de divulgação e 100 episódios lançados.

Até o momento da redação deste texto, 94 episódios já se encontravam publicados contando com a participação de 86 convidados representantes de 61 instituições de ensino e pesquisa (nacionais e internacionais). Contribuíram para a divulgação científica 55 homens e 31 mulheres provenientes de 13 países (Alemanha, Argentina, Brasil, Canadá, Colômbia, El Salvador, Espanha, Estados Unidos, Hungria, Índia, Itália, Peru e Venezuela). Os episódios foram veiculados em português, espanhol ou inglês e alguns deles foram especialmente republicados em função de datas ou ocorrências de grande relevância para o podcast ou a sociedade.

Nesses 6 anos de existência, o podcast conquistou audiência internacional em 81 países¹, somando mais de 15 mil plays em plataformas de áudio. Depois do Brasil, os países que mais consomem o conteúdo são os Estados Unidos e a França. Dentre os episódios mais escutados, ocupam o pódio: Giorgio Agambem (#4), com a participação de Evandro Pontel (PUC-RS); Carl Schmitt (#3), com Vinícius Liebel (UFRJ); e A “Ucranização” da Democracia (#8), com a participação de Odilon Caldeira Neto (UFJF).

Muito embora a principal plataforma de divulgação e de audiência do podcast seja o *Spotify*, o programa também está disponível em outros agregadores de áudio, como *Amazon Music*, *Apple Podcasts*, *Castbox*, *Goodpods*, *iHeartRadio*, *Pocket Casts* e *Overcast*. Além de um canal oficial no [Youtube](#) para entrevistas em vídeo e transmissão de eventos. Durante o ano de 2025, o podcast contou com a parceria especial da editora *Contracorrente*, que contribuiu com temas, viabilização de entrevistas e descontos especiais em livros de seu catálogo para os ouvintes.

O conteúdo divulgado pelo podcast ***Estado de Exceção*** foi contemplado, em 2025, com o selo *Saberes Históricos*, que reconhece práticas de divulgação de saberes ou produções de conteúdo histórico ou historiográfico. O selo é concedido pelo *Fórum Saberes Históricos*, que reúne associações profissionais e coletivos diversos que se mobilizam para estabelecer compromissos éticos sobre a produção e difusão dos saberes históricos.

Ao chegar à marca de 100 episódios lançados, este livro celebra a longevidade do projeto visando oferecer aos ouvintes e quaisquer interessados na temática dos estados de exceção subsídios de fácil

¹ África do Sul, Alemanha, Angola, Arábia Saudita, Argentina, Argélia, Austrália, Áustria, Azerbaijão, Bahamas, Bahrein, Bangladesh, Belarus, Bélgica, Benin, Bolívia, Camboja, Canadá, Catar, Chile, China, Colômbia, Costa Rica, Curaçao, Dinamarca, Egito, El Salvador, Emirados Árabes Unidos, Equador, Espanha, Estados Unidos, Etiópia, Filipinas, França, Guatemala, Holanda, Honduras, Hong Kong, Hungria, Índia, Indonésia, Irã, Iraque, Irlanda, Israel, Itália, Japão, Jordânia, Lituânia, Macedônia, Malta, Marrocos, México, Nigéria, Nepal, Noruega, Omã, Panamá, Paquistão, Paraguai, Peru, Polônia, Portugal, Quênia, Reino Unido, República Tcheca, Romênia, Rússia, Singapura, Síria, Suécia, Suíça, Trindade e Tobago, Turquia, Ucrânia, Uruguai, Usbequistão, Venezuela e Vietnã.

acesso e fácil leitura. A obra é composta de 11 capítulos breves que abordam conteúdo essencial sobre o assunto, estando dividida em uma dimensão teórica e uma dimensão prática dos estados de exceção. Assim, procura-se oferecer uma espécie de glossário básico sobre a temática prezando pelo rigor acadêmico. A leitura pode servir tanto de enriquecimento próprio de conhecimento para qualquer pessoa quanto de referência acadêmica formal. Além disso, o livro pode ser consumido de maneira multimídia, pois cada capítulo contém um link para complementação do conteúdo por meio de episódios em áudio do podcast.

Por fim, é muito importante agradecer a cada pessoa que contribuiu para a realização desse projeto, seja por meio de entrevistas, conferências ou parcerias que possibilitaram a divulgação do conhecimento científico de modo simples e direto. O podcast ***Estado de Exceção*** continuará subsidiando a compreensão pública com reflexões pertinentes e análises fundamentadas sobre questões envolvendo a excepcionalidade e os riscos à democracia.

Antonio Gasparetto Júnior

Primeiro semestre de 2026



<https://t.co/jZ0BQZiTGI>

<http://www.youtube.com/@podcastestadodeexcecao>

SUMÁRIO

Apresentação	4
DIMENSÃO TEÓRICA	8
Capítulo 1.....	9
Carl Schmitt: o teólogo jurídico	9
Capítulo 2.....	17
Walter Benjamin: “o estado de exceção em que vivemos é a regra”	17
Capítulo 3.....	26
Estado de exceção em Giorgio Agamben: sobre a relação entre a vida (nua) e o poder.....	26
Capítulo 4.....	35
Critérios de manutenção do Estado de Direito durante a emergência institucional	35
Capítulo 5.....	45
Estado de Emergência: governança entre salvar e proteger a democracia	45
DIMENSÃO PRÁTICA	54
Capítulo 6.....	55
Exceção internacional: a fraude jurídica da guerra no século XXI	55
Capítulo 7.....	65
Estados de exceção e direitos humanos no Sistema Interamericano.....	65
Capítulo 8.....	74
Estado de exceção é a realidade cotidiana na Hungria	74
Capítulo 9.....	80
Campos como paradigmas da exceção: Clevelândia do Norte e a aplicação da excepcionalidade no Brasil.....	80
Capítulo 10.....	92
Exceção e forma constitucional no regime Vargas (1930-1945)	92
Capítulo 11.....	104
Intervenção federal no Brasil.....	104
Autorias	112
Índice Remissivo.....	116

Critérios de manutenção do Estado de Direito durante a emergência institucional⁹

 10.46420/9786585756785cap4

Marcelo Leonardo Tavares 

INTRODUÇÃO

Os Estados podem passar por momentos de crise em que tenham sua segurança ameaçada. As causas têm índole externa ou interna. No primeiro grupo, relacionam-se a guerra declarada ou não e os ataques provenientes de organizações exógenas não estatais. No âmbito interno estão rebeliões, distúrbios sociais agudos, ou a violência rural ou urbana de grandes proporções, responsável até mesmo pela perda de controle de setores territoriais de algumas metrópoles.

Para enfrentá-las, os Estados em geral juridicamente dispõem de medidas que envolvem maior uso da força e que têm, por consequência, a hipertrofia do Poder Executivo e o aumento de restrições à liberdade dos indivíduos¹⁰.

Apenas como exemplo, nos Estados Unidos, no dia 26 de outubro 2001, um mês apenas após os ataques terroristas sofridos dos quais resultou a perda de milhares de vidas, o Congresso aprovou o USA PATRIOT Act, permitindo que o Poder Executivo mantivesse preso, sem acusação formal perante um tribunal, o estrangeiro suspeito de exercer atividades que pusessem em perigo a segurança daquele país. Autorizou, ainda, escutas telefônicas e acesso a dados pessoais sem prévio consentimento judicial (Estados Unidos, 2001). O Reino Unido também adotou medidas de prevenção contra-ataques terroristas na época¹¹.

Na França, em 2005, foram instituídas ações restritivas da liberdade individual com o fim de conter uma onda de violência surgida na periferia de Paris e de outras cidades. Naquela ocasião, em que

⁹ Ouça mais sobre esse tema em: <https://bit.ly/EmergenciaEdE>.

¹⁰ Existem basicamente dois modelos institucionais de enfrentamento de crise: a lei marcial, comum em países da *Common Law* e o estado de sítio, de origem francesa.

¹¹ Dentre elas, algumas bastante questionáveis, seja pelo ângulo da apreciação jurídica, seja pelo viés moral: o *Anti-Terrorism, Crime and Security Act*, de 2001, permite a detenção indefinida, sem acusação formal, de estrangeiros que não possam ser deportados por motivos de impedimentos do Direito Internacional; o *Criminal Justice Act*, de 2003, impõe penas mínimas obrigatórias em alguns casos, reduzindo a capacidade de individualização das sanções a serem impostas; o *Prevention of Terrorism Act*, de 2005, permite ao Ministro do Interior restringir a liberdade de pessoas suspeitas de envolvimento em atividades terroristas sem adequada garantia judicial, e o *Enquiries Act*, de 2005, limita a atuação dos juízes encarregados da instrução processual e autoriza ao Executivo indicar provas que podem ou não ser de conhecimento da defesa (GROSS, AOLÁIN, 2006, p. 395).

aproximadamente oito mil veículos foram incendiados, estabelecimentos comerciais e de serviço público depredados, mais de três mil pessoas foram presas em poucos dias, foi decretado toque de recolher em algumas cidades e atribuiu-se à polícia maior poder para o uso da força e detenção de pessoas (Beaud, Pialoux, 2006, p. 17).

No Brasil, após a Constituição de 1988, ainda não foram utilizados mecanismos constitucionais extraordinários de enfrentamento de crises como o estado de defesa e o estado de sítio (sob a atual Constituição foi utilizado apenas a intervenção, que é medida de suspensão temporária parcial da autonomia de entidade federativa).

O fato é que, diante de situações de emergência, os Estados reagem com incremento de atribuições do Poder Executivo em assuntos rotineiramente da competência dos parlamentos e mediante maior intervenção no espaço de liberdade das pessoas, pondo em xeque dois princípios fundadores do liberalismo clássico: a separação entre os órgãos de Poder e o estabelecimento de garantias constitucionais protetoras do indivíduo contra a arbitrariedade opressiva do Estado.

Pode-se afirmar que a separação de poderes é um mecanismo importante para garantir o indivíduo contra o abuso estatal, ao limitar a ação dos governantes e respaldar a liberdade da pessoa. E que essa barreira constitucional de proteção contra a tirania institucionalizada é passível de flexibilização temporária em circunstâncias excepcionais.

Mas, se a situação persiste, a exceção perigosamente se transforma em regra, do que resultaria a própria negação dos fundamentos do constitucionalismo liberal.

O uso constante de medidas de urgência e a aprovação paulatina de legislação restritiva da autonomia individual sem a sinalização da limitação no tempo, em especial quando lhe falta uma definição clara dos atos passíveis de serem adotados, podem conduzir à falência do modelo democrático do liberalismo. Com isso, pode-se perenizar a exceção a ponto de se tornar a regra, o que é denominado de estado de exceção permanente, um novo padrão de estrutura de organização estatal (Agambem, 2005, p. 13).

A perspectiva do exercício do poder ao largo da estrutura da legalidade e da moralidade não conduz, como se pode pensar, ao anarquismo, mas a um mundo à mercê de decisões arbitrárias pelos detentores do uso da força.

No entanto, é possível trilhar outro caminho, de adaptação e de defesa dos princípios fundadores do liberalismo democrático, mesmo diante dessas transformações que abalam o mundo contemporâneo e se traduzem em crises constantes de insegurança.

O assunto não tem merecido maior atenção de juristas brasileiros¹². Mas parece importante discutir, ainda em situação de normalidade, os mecanismos de adoção de medidas de exceção no Estado

¹² Uma importante referência nacional recente sobre o tema é a obra de Gilberto Bercovic (2004). O autor, como o título indica, assume a posição de que a realidade é a permanência da exceção.

de Direito, com o fim de consolidar posições de barragem do abuso e ao mesmo tempo permitir ao Estado uma oportunidade jurídica de se defender e enfrentar a crise.

Estado de Direito X estado de exceção

A principal questão sobre o tema pode ser resumida em como governar em uma situação de emergência respeitando o Estado de Direito.

A necessidade de adoção de medidas extraordinárias ao sistema normal de legalidade exige mudanças institucionais para o enfrentamento da crise, tão-só pelo fato de que as respostas usuais não se mostram mais eficientes.

Isso pode parecer óbvio, mas o primeiro equívoco em que se incorre no enfrentamento de uma crise é o de não se admitir qualquer alteração no sistema jurídico tal como previsto para uma situação de normalidade institucional.

Se uma crise é capaz de destruir a sociedade como até então era vivenciada, de nada adianta a defesa da conservação formal e vazia da juridicidade ordinária.

De que valeria assumirmos uma posição contrária a qualquer modificação no relacionamento constitucional entre os órgãos e no sistema de direitos fundamentais, se o Estado perecesse?

A existência de uma ameaça à segurança institucional de grande envergadura exige o municiamento, do poder público, de meios capazes de enfrentá-la. A postura de conservação irrealista de um sistema em vias de sucumbir diante da força dos fatos é absurda. Seria condená-lo à destruição por inapetência causada pela falta de resposta eficaz.

Admitamos que, diante de uma crise, as regras normais do jogo político devam ser modificadas a partir de duas premissas: a administração de crise aumenta o poder estatal sobre as pessoas (concentração vertical) e reúne algumas atribuições orgânicas legislativas e jurisdicionais no Executivo (concentração horizontal). Por exemplo, um sistema de enfrentamento de emergência poderia limitar o direito de reunião e permitir que o governo instituisse atos com força de lei ou comissões de julgamento administrativo sobre matérias específicas, respectivamente.

A ação em emergência exige maior rapidez na tomada de decisões, daí a natural aptidão para a ação do Executivo, pois, além de uma estrutura mais hierarquizada e menos dependente de instâncias deliberativas que o Legislativo, possui ascendência sobre os órgãos de segurança e de defesa e uma rede ativa de tratamento de informações (Rossiter, 1948, p. 5/6).

O problema é que essas mesmas premissas são aplicadas tanto ao Estado de Direito quando se utiliza de medidas de exceção, quanto na instituição de regimes autoritários.

Logo, há o outro lado da moeda. A falta de ênfase na defesa do Estado de Direito também conduz à própria falência desse sistema, isto é, ao cedermos, em excesso, posições fundamentais de liberdade

para a segurança do Estado, levam-nos à ruína por debilitarmos os valores que o sustentam, uma destruição por implosão ética.

Há, como se pode ver, duas forças incidindo sobre o mesmo corpo (Estado), com a mesma direção e em sentidos opostos: uma que exige a adoção de medidas extraordinárias em nome da segurança, e outra de frenagem (controle) dessas mudanças, em nome de um mínimo de identidade do modelo considerado paradigmático (democracia liberal).

A inércia desse corpo depende do equilíbrio dessas duas forças: o Estado deve ter mais poder concentrado temporariamente para sua própria defesa e da sociedade, mas não pode ultrapassar determinados limites, as últimas posições de proteção da liberdade.

Pode-se chegar a uma conclusão preliminar um tanto paradoxal: a situação de emergência conduz ao maior poder concentrado do Estado de Direito, com diminuição da proteção de direitos fundamentais, mas, por outro lado, e para que este continue a existir, exige reforço nos mecanismos de contenção do poder institucional.

O choque das duas forças pode ser resumido na afirmação de que o Estado de Direito deve ter como enfrentar uma crise e, ainda assim, continuar Estado de Direito. A isso se denomina legislação ou constituição de emergência (Ackerman, 2004, p. 1.029).

CRITÉRIOS DE DISTINÇÃO ENTRE MEDIDAS DE EXCEÇÃO NO ESTADO DE DIREITO E NO ESTADO DE EXCEÇÃO

Existem basicamente quatro parâmetros para manutenção do Estado de Direito na emergência: a) discriminação de atribuições; b) temporariedade; c) respeito ao objetivo, e d) controle de poder e proteção aos direitos individuais.

Discriminação de atribuições

A adoção dos atos de emergência, em geral, é uma atribuição do Governo, seja do Gabinete em um regime parlamentar, seja do Presidente no sistema presidencialista.

De qualquer forma, é importante que haja legislação antecipada sobre a competência para o manuseio dos instrumentos extravagantes, a fim de evitar inoportuna disputa pelo poder, do que poderia advir o agravamento da crise pela inércia do Estado. Esse problema teria ocorrido nos Estados Unidos, durante a Guerra de Secessão, diante da ambiguidade dos preceitos constitucionais que dispõem sobre a repartição de funções entre o Presidente e o Congresso, não fosse a atuação firme de Abraham Lincoln, ao interpretar a aplicação das normas em seu favor.

A previsão normativa pode ser permanente, mediante aprovação de lei geral sobre emergências, ou mediante indicação casuística antecipada do Parlamento. A adoção do segundo modelo não é de todo

ruim, em que pese o primeiro oferecer a vantagem de permitir o debate sobre a questão ainda em tempos de normalidade e de favorecer o planejamento do Governo.

Havendo norma, resta saber se ela deve estar contida na Constituição ou na legislação.

Dentre as potências europeias do século XX, a Alemanha de Weimar foi a única a fazer previsão constitucional do sistema de enfrentamento de crise. Nos tempos atuais, em que há uma tendência a constitucionalizar temas, a análise histórica da experiência não deve passar despercebida.

Há um efeito direto da elevação de determinados assuntos ao nível constitucional: sua equiparação formal aos dispositivos de base dos valores fundamentais do Estado de Direito. A normatização constitucional do sistema de crise, em que pese dificultar sua modificação pela legislatura ordinária, equipara-o justamente às previsões escritas dos valores que devem ser preservados como fundamentos do Estado.

Isso pode vedar ou dificultar eventual controle de validade das medidas de exceção pelo sistema jurídico. Se as medidas de emergência forem inscritas na Constituição, não se tem como efetuar controle de validade em relação aos princípios do Estado de Direito, também constitucionalizados, a não ser que se adote uma teoria de hierarquização interna de normas constitucionais.

É certo que restará sempre a possibilidade de controle dos atos concretos de enfrentamento da crise. Mas esses, na prática, poderiam ser objeto de uma argumentação de subsunção direta à regra constitucional de emergência, o que deslocaria o problema para um procedimento de colisão de dispositivos constitucionais, cuja solução é mais complexa.

A constitucionalização de normas do sistema de defesa estatal pode dificultar, durante a emergência, a solução do conflito normativo no sentido da manutenção dos princípios liberal e democrático e reduzir a importância da atuação do Judiciário no controle de poder, incapaz de dar uma pronta resposta ao problema.

Por estes motivos, deve-se dar preferência à previsão legal.

O problema passa, então, a ser como e em que momento instalar o governo de crise, o que pode ser feito por autorização legislativa específica ou por autoproclamação executiva. A atuação parlamentar para demarcar o início da ação estatal favorece o aspecto de legitimidade e da unidade do Estado, e tende a produzir um impacto maior nos agentes causadores da crise, se ela tiver origem em ações humanas, como a rebelião ou a agressão armada. A ciência de que há aprovação parlamentar para a adoção da medida pode levar os agentes causadores a uma reavaliação dos riscos de insucesso da empreitada agressiva ao Estado, em virtude do presumido apoio dos representantes do povo e do sinal de que os órgãos de poder convergiram esforços para a proteção institucional.

Por outro lado, a autorização parlamentar, com seus debates prévios e necessidade de composição de maiorias, pode prejudicar a urgência da reação. A fim de atender à capacidade de rápida atuação do

Estado, defende-se a atribuição de o Governo proclamar a emergência, desde que o Parlamento possa imediatamente analisar o ato, ratificá-lo ou revogá-lo, se for o caso.

Em resumo, o modelo que parece melhor é o da previsão legal genérica das atribuições dos órgãos em momento de crise, com possibilidade de declaração da emergência no caso concreto por ato do Poder Executivo e imediato controle parlamentar, com manifestação expressa favoravelmente ou não à decretação da medida.

Temporalidade

Em princípio, as medidas emergenciais adotadas por um Estado de Direito devem ser limitadas no tempo, mediante atribuição de prazo certo. Com o advento do termo final, deve ser cessada automaticamente, sem possibilidade de prorrogação por ato isolado do Poder Executivo. A prorrogação, se necessária, deve ser previamente submetida ao Parlamento, para efetivo controle do poder.

O critério da temporalidade pode ser reforçado por algumas previsões especiais.

A primeira é a da avaliação imediata da decretação por parte do Parlamento a que se referiu no item anterior. O Legislativo deve ser também capacitado a determinar a revogação da medida a qualquer momento, mesmo antes do decurso do prazo, se entender que cessaram as causas da declaração de emergência. Isso faz com que, mesmo em um regime presidencialista, durante a emergência, haja a necessidade de apoio constante dos representantes do povo. Ademais, demonstra, em caso de silêncio do Congresso, unidade de desígnio entre os órgãos, e evita que o sistema extravagante de crise se prolongue além do estritamente necessário.

A segunda é a da necessidade de autorização do Congresso para a decretação de outra situação de emergência, após a cessação da anterior, a fim de evitar que o Poder Executivo possa perpetuar, unilateralmente, as medidas extravagantes.

A terceira é a da exigência de um ato formal de declaração do estado de emergência e de sua cessação. A lei geral sobre o tema não deve tratar da flexibilização concreta dos parâmetros do Estado de Direito de forma permanente, mas sim condicioná-la à decretação, quando, então, passaria a ser aplicada.

Deve prever, portanto, de forma abstrata, as condições de aplicação do sistema de enfrentamento de crise (prazo, atribuição, medidas), e exigir que, no caso concreto, haja uma decretação formal do início e do fim do período de emergência. O ato formal de cessação do estado de crise é especialmente importante em caso de guerra declarada entre Estados, pois não se teria como fixar, de antemão, o prazo de duração da crise. Por esse motivo, em geral, os ordenamentos jurídicos atribuem ao Congresso a declaração de guerra e de paz. O problema de a legislação genérica de crise tratar de adoção concreta de medidas de exceção é o risco de perenizá-las, agredindo o princípio da temporalidade.

A entrega de poderes extraordinários ao Executivo por meio de uma legislação genérica, sem necessidade de decretação formal de emergência por prazo certo, pode conduzir ao abalo do Estado de Direito pela perenização da situação extraordinária de concentração de poder e de enfraquecimento do sistema de direitos fundamentais.

Respeito ao objetivo

Todas as ações tomadas durante a emergência devem ser necessárias e suficientes para restabelecer a normalidade do funcionamento do Estado.

O descumprimento desse objetivo conduz o Executivo ao abuso na compressão dos direitos individuais e na concentração desmesurada do poder estatal, abrindo as portas para a instauração do estado de exceção, de início temporário, mas que tende a ser perenizado, transformando-se em ditadura.

Controle de poder e proteção aos direitos individuais

Um dos critérios determinantes para a manutenção do funcionamento do Estado de Direito, durante uma emergência, é o reforço no sistema de controle do poder.

Uma crise, com a concentração de atribuições estatais no Executivo, não pode ser acompanhada do enfraquecimento do sistema de controle entre os órgãos de poder. Pelo contrário, esses mecanismos devem ser reforçados.

O Governo deve ser controlado tanto pelo Poder Legislativo quanto pelo Poder Judiciário.

O Parlamento tem um papel relevante na checagem da atuação executiva em diversos momentos.

De início, ao elaborar a lei genérica de enfrentamento da crise. As atribuições que o Governo terá na fase aguda dependem da capacidade de o Legislativo produzir uma legislação adequada, que dê ao Governo meios eficientes de ação. Se, de um lado, a previsão muito especificada pode atrelar em demasia as ações do Executivo, a falta de alusão às medidas é um chamamento ao arbítrio. A legislação genérica de emergência não precisa observar aprovação por quórum qualificado. A previsão das medidas na lei geral tem a vantagem de permitir eventual controle abstrato de constitucionalidade, de servir de sinalização ao Governo sobre a existência de um limite para sua atuação e de possibilitar a verificação de legalidade de atos concretos tendo a lei como paradigma.

O segundo momento de atuação do Parlamento é o da avaliação do ato concreto de decretação da emergência. Seja no caso de um sistema que preveja a necessidade de declaração formal prévia do Legislativo, seja naquele outro em que o Executivo pode proclamar o início do regime, seguido de submissão do ato à avaliação congressual, caberá aos representantes do povo a palavra final a respeito da adequação da instauração pontual da emergência. Essa apreciação parlamentar deve ser feita por maioria qualificada (de maioria absoluta até percentuais de 60% ou 70%), a fim de reforçar a capacidade de a

minorias bloquear eventual apoio da maioria a medidas concretas de governo abusivamente atentatórias aos direitos individuais.

A terceira forma de participação do Legislativo ocorre durante a execução das medidas de saneamento de crise, quando o órgão deve ter condições de acompanhar os atos do Governo, a fim de, se for o caso, determinar a cessação do estado de emergência. O maior problema vislumbrado nessa fase decorre do acesso à informação.

Não é comum que o Poder Legislativo tenha subordinado a ele, órgãos de inteligência complexos como acontece com o Executivo. Em regimes parlamentares mais evoluídos, em geral, existem, de forma permanente, regras que obrigam o Gabinete ao fornecimento de informações a um grupo específico de deputados de oposição, muitas vezes com cominação de sanções criminais por sua sonegação.

Isso decorre da possibilidade de queda do Governo e da necessidade de ser dada continuação aos atos administrativos. Mas esses mecanismos não são tão usuais nos sistemas presidencialistas, nos quais o acesso do Parlamento à informação é mais difícil e, em geral, precedido de determinadas formalidades como, por exemplo, a convocação de um ministro perante determinada comissão.

A legislação geral de crise deve prever métodos que permitam acesso facilitado a todo tipo de informação, sem restrição de classificação de confidencialidade, pelo menos a grupos ou comissões parlamentares encarregadas do acompanhamento das medidas. Nas comissões de acompanhamento, deve ser dado reforço à participação dos partidos de oposição e das minorias parlamentares. Esse órgão do Congresso, ao qual não se poderá sonegar informações, será responsável pela provocação do Plenário da Assembleia, caso entenda que os abusos cometidos justifiquem intervenção legislativa, seja para recomendar a adoção de medidas, revogar atos específicos do Executivo, determinar a correção do rumo na política emergencial ou, em último caso, deliberar sobre a cessação do sistema de legalidade extraordinário.

Por fim, deve haver previsão de edição, após a cessação do estado de emergência, de uma lei de indenização de eventuais prejudicados pela ação estatal extraordinária. A legislação de indenização tem a vantagem de pacificar conflitos e de reforçar, perante a população, a visão de responsabilidade dos poderes públicos.

Somente não parece adequado prever que a aprovação da referida lei faça precluir a possibilidade de análise judicial de prejuízos individuais, tanto porque a dimensão dos eventos pode ser tal que seja temerário presumir que todos os casos estejam devidamente apreciados na lei, quanto pelo fato de que os debates parlamentares sobre o assunto podem estender-se mais do que o recomendável em questões pontuais para as quais os tribunais estariam mais bem capacitados.

O controle do poder deve ser ainda realizado em dois momentos.

O primeiro é o da verificação de constitucionalidade abstrata da lei genérica sobre as medidas de exceção. O controle, a ser realizado em períodos de calma, tem a vantagem de adequar a legislação de

emergência aos princípios do Estado de Direito, evitando que ela sirva de respaldo a ações abusivas durante a crise.

No segundo, cabe aos tribunais a verificação concreta de arbitrariedades cometidas na esfera da liberdade. Para tanto, não deve haver previsões de obstáculo institucional à atuação de juízes durante o período de emergência, como é o caso da suspensão do habeas corpus.

A situação de crise envolve naturalmente um enfraquecimento dos direitos individuais e uma flexibilização no sistema de garantias institucionais, mas não deve causar alteração no regime de acesso ao Poder Judiciário.

A capacidade de atuação livre dos tribunais está diretamente vinculada à preservação do Estado de Direito, pois, ao mesmo tempo em que protege os direitos individuais, é um importante mecanismo de controle da atuação do Executivo. Portanto, não parece ser compatível com os valores da democracia liberal impedir que uma pessoa invoque a apreciação de uma alegada injustiça por parte dos poderes públicos de emergência.

Em relação ao devido processo legal, se, por um lado, a crise pode exigir procedimentos mais céleres na condução dos processos, por outro, os ritos não podem ser reduzidos ao ponto de não conseguirem oferecer condição de defesa ao acusado.

Esses são os critérios gerais que permitiriam diferenciar, durante uma crise, a adoção de medidas de exceção por um Estado de Direito de um estado de exceção. Os mecanismos, uma vez aplicados, tendem a manter o respeito aos valores da democracia liberal e impedir a deterioração do sistema de emergência em uma ditadura.

CONCLUSÃO

O presente trabalho teve por objetivo demonstrar a adequação de juridicização prévia das regras de enfrentamento de crises institucionais pelo Estado de Direito, indicando parâmetros que contribuem para a manutenção do modelo do estado liberal, em especial do respeito ao princípio da separação de poderes e aos direitos individuais, em uma emergência.

O Brasil adota dois tipos de medidas para o enfrentamento de crises: o estado de defesa (mais brando) e a o estado de sítio. Em linhas gerais, se fizermos um exercício de verificação das condições aqui propostas teoricamente às duas hipóteses brasileiras de defesa do estado e das instituições democráticas (arts. 136-144 da Constituição), observaremos que, pelo menos em tese, a normatização é satisfatória.

Obviamente que o Direito não pode tudo (apesar de poder dar sua contribuição) e resta saber se, na necessidade de decretação concreta de uma das medidas, as instituições brasileiras responderão bem ao desafio de resolver a crise e continuar a ser um Estado Democrático de Direito.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Ackerman, B. The emergency constitution. *The Yale Law Journal*, n° 113, New Haven, 2004
- Agambem, G. Estado de exceção. São Paulo: Boitempo Editorial, 2005.
- Beaud, S., Pialoux, M. La ‘racaille’ et les ‘vrais jeunes’: critique d’une vision binaire du monde des cités. In: Belaïd, C. (Org.). *Banlieue, lendemains de révolte*. Paris: La Dispute, 2006.
- Bercovic, G. Constituição e estado de exceção permanente: atualidade de Weimar. Rio de Janeiro: Azougue Editorial, 2004.
- Estados Unidos. Uniting and Strengthening America by Providing Appropriate Tools Required to Intercept and Obstruct Terrorism Act (*USA PATRIOT Act*). Disponível em: (<http://www.epic.org/privacy/terrorism/hr3162.html>). Acesso em: 10.09.2025.
- Gross, O., Aoláin, F. N. Law in time of crisis: emergency powers in theory and practice. New York: Cambridge University Press, 2006.
- Rossiter, C. Constitutional dictatorship: crisis government in the modern democracies. Princeton: Princeton University Press, 1948.

ÍNDICE REMISSIVO

C

Carl Schmitt, 1, 2, 6, 7, 13, 15, 18, 24, 26, 27, 30, 45, 55
Clevelândia do Norte, 77, 78, 81, 82, 84, 85, 86, 87

D

dimensão prática, 3
dimensão teórica, 3
Direito Internacional, 32, 52, 53, 54, 55, 57, 59, 60, 111
direitos humanos, 29, 53, 62, 63, 64, 66, 68, 70

E

estado de guerra, 63, 89, 92, 93, 94, 96, 97, 103
estado de sítio, 1, 8, 33, 40, 63, 65, 83, 89, 90, 92, 93, 94, 103, 104, 108

F

fraude jurídica, 52, 54, 56, 57, 59, 60, 111

G

Getúlio Vargas, 72, 89, 90, 94

Giorgio Agamben, 1, 6, 23, 24, 26, 28, 30, 78, 85, 109
governança, 42, 50, 57, 69, 110

H

Hungria, 2, 71, 72, 73, 74, 75, 109

I

intervenção federal, 101, 102, 103, 104, 105, 106, 107, 108

S

Sistema Interamericano, 62, 64, 65, 66, 67, 69

V

vida nua, 13, 24, 25, 29, 79, 81, 85

W

Walter Benjamin, 14, 21, 22, 23, 24, 27, 28, 30, 109

Ao celebrar a marca de 100 episódios do podcast Estado de Exceção, este livro traduz a essência de seis anos de diálogos interdisciplinares reunindo textos curtos e de fácil leitura a respeito de abordagens teóricas e práticas da excepcionalidade. Mantendo sua proposta de divulgação científica, a obra apresenta conteúdo multimídia que pode ser complementado por episódios do programa, permitindo a ampliação da experiência de leitura. Esta obra funciona como um glossário essencial, unindo o rigor acadêmico a uma linguagem acessível.



9786585756785



Pantanal Editora

Rua Abaete, 83, Sala B, Centro. CEP: 78690-000

Nova Xavantina – Mato Grosso – Brasil

Telefone (66) 9608-6133 (Whatsapp)

<https://www.editorapantanal.com.br>

contato@editorapantanal.com.br