

**FACULDADE DE ADMINISTRAÇÃO E NEGÓCIOS DE SERGIPE
BACHARELADO EM DIREITO**

VANESSA VIEIRA SILVA

**A PREVISÃO CONSTITUCIONAL DO ESTADO DE EXCEÇÃO: MEDIDA
NECESSÁRIA OU RESQUÍCIO DO AUTORITARISMO**

**Aracaju/SE
2016**

VANESSA VIEIRA SILVA

**A PREVISÃO CONSTITUCIONAL DO ESTADO DE EXCEÇÃO: MEDIDA
NECESSÁRIA OU RESQUÍCIO DO AUTORITARISMO**

Monografia apresentada a Faculdade de
Administração e Negócios de Sergipe como
um dos pré-requisitos para a obtenção do
grau de Bacharel em Direito.

Orientador:
Prof. Dr. Lucas Gonçalves da Silva

Aracaju/SE
2016

VANESSA VIEIRA SILVA

**A PREVISÃO CONSTITUCIONAL DO ESTADO DE EXCEÇÃO: MEDIDA
NECESSÁRIA OU RESQUÍCIO DO AUTORITARISMO**

Monografia apresentada como exigência parcial para obtenção do grau de bacharel em Direito, à Comissão Julgadora da Faculdade de Administração e Negócios de Sergipe.

Aprovada em ____/____/____

BANCA EXAMINADORA

Prof. Dr. Lucas Gonçalves da Silva
Faculdade de Administração e Negócios de Sergipe

Prof. Me. Kleidson Nascimento dos Santos
Faculdade de Administração e Negócios de Sergipe

Prof. Me. Marcelo de Macedo Schimmelpfeng
Faculdade de Administração e Negócios de Sergipe

Aos meus pais, por todo incentivo. Ao meu noivo por toda paciência e carinho. *In memoriam* de Ismael Santos Messias, grande mestre, pai, músico e pessoa boníssima; que, apesar dos pesares, ensinou a todos o verdadeiro significado das palavras felicidade, força e superação.

AGRADECIMENTOS

Recordo-me que antes mesmo de iniciar os estudos na graduação, muito ouvi sobre as experiências e impressões que os discentes tinham sobre a confecção do tão temido trabalho de conclusão de curso. Até hoje muitos dizem que o trabalho de pesquisa é individual, no entanto discordo de tal premissa. Pois, para realizar o presente feito, eu tive a colaboração direta e indireta de várias pessoas, que auxiliaram no desenvolvimento desta monografia e me proporcionaram um maior amadurecimento crítico. Dessa forma, é preciso saber reconhecer e valorizar a contribuição que tive nessa fase da minha vida acadêmica. Encaro esse momento como mais uma forma de aprendizado e oportunidade a fim de aprimorar os ensinamentos aprendidos no decorrer dessa jornada.

Por esse motivo, agradeço ao meu bom e amado Deus, que sempre esteve presente no meu dia a dia, auxiliando, protegendo, guiando e proporcionando o discernimento necessário para aprender com os meus erros.

À minha família, especialmente aos meus pais, Edineide e José Carlos, que apesar das diversas críticas, carões, puxões de orelhas, sempre se mostraram orgulhosos por me ter como filha e à minha tia Elenir dos Santos, uma grande incentivadora que sempre me amou de forma incondicional.

Ao meu noivo e futuro esposo Glaubert dos Santos Messias que sempre motivou meus sonhos, com a força do seu amor e carinho, mostrando-me o real significado da resiliência.

Aos meus queridos amigos, Ana Paula, Ellen, Elza Rafaela, Gilmara Cely, Sara Otto e Samir Nascimento, verdadeiros presentes que a graduação deu-me. Vocês conseguiram suavizar todos os momentos difíceis, sempre dispostos a ajudar, mesmo sem receber nada em troca. Com vocês aprendi o significado da palavra União.

À Faculdade de Administração e Negócios de Sergipe – Fanese – pela estrutura, bem como pela excelente equipe.

Ao meu querido orientador Dr. Lucas Gonçalves da Silva pelo tempo dispensado e por toda orientação culta.

Ao professor Me. Gustavo Silva Calçado pela ajuda e elucidação na escolha do tema objeto de análise de trabalho, e por toda co-orientação dada mesmo à

distância.

Aos professores Ma. Antonina Gallotti Lima Leão, Me. Fernando Ferreira da Silva Júnior, Geísa Garcia Bião Luna, e Dr. Hortência de Abreu Gonçalves pela ajuda na materialização e formatação deste trabalho.

E, a todos aqueles que influenciaram de qualquer forma na confecção deste trabalho, tanto por conversas, sugestão bibliográfica, assim como por todas as críticas, pois foram elas que me permitiram analisar alguns pontos, e assim concretizar mais um passo rumo ao conhecimento.

Quando o totalitarismo detém o controle absoluto, substitui a propaganda pela doutrinação e emprega a violência não mais para assustar o povo (o que só é feito nos estágios iniciais, quando ainda existe a oposição política), mas para dar realidade as suas doutrinas ideológicas e as suas mentiras utilitárias.

Hannah Arendt

RESUMO

O contexto político da modernidade tem a exceção como prática usual de governo. O Estado age por meio de medidas excepcionais, o que cria um cenário paradoxal, onde se suspende o ordenamento jurídico sob a alegação da urgência e necessidade. Ou seja, o referido tema situa-se num campo teórico que está entre o direito e a norma positivada. A possibilidade do uso das medidas excepcionais ocasiona uma situação controvertida que ora a norma é aplicada em sua totalidade, ora é suspensa por determinação da própria norma. Ademais, tem como característica primordial a lógica contraditória que utiliza simultaneamente a liberdade e a opressão, o que reduz as pessoas a mero objeto do Estado, uma vez que este suprime direitos e garantias fundamentais em detrimento de interesses estatais. Além disso, com o decorrer do tempo, tal instituto tem ganhado força cogente e caráter constitucional e tem sido aplicado de forma corriqueira e deliberada por parte dos governantes, o que coloca em risco a existência do verdadeiro conceito de democracia. Dessa forma, faz-se mister aferir a necessidade de manutenção das Medidas Excepcionais no Estado Democrático de Direito frente aos interesses coletivos, sejam direitos ou garantias fundamentais.

Palavras-chave: Estado de Exceção. Estado Democrático de Direito. Interesse coletivo.

ABSTRACT

The political context of modernity has the exception as usual government practice. The State through exceptional measures, which creates a paradoxical scenario, suspending the law alleging the urgency and necessity. In other words, that theme is set in a theoretical field which is between the right and the law positively. The possibility of the use of exceptional measures causes a controversial situation that or the standard is applied in its entirety, or is hereby suspended for determining the law. Moreover, it has the main characteristic the contradictory logic that simultaneously uses the freedom and oppression, which reduces people to mere object of the state, since this suppresses fundamental rights and guarantees at the expense of state interests. Also, with the passage of time, this institute has gained strength and constitutional character and has been applied in steadily and deliberately by governments, which puts at risk the existence of the very concept of democracy. Thus, it is important to check the need for maintenance of the Exceptional Measures in the democratic legal system of right related to the collective interests, whether fundamental rights or guarantees.

Keywords: State of Exception. Democratic state. Collective interest

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO.....	10
2 ESTADO DE EXCEÇÃO: REGRA, EXCEÇÃO E O CENÁRIO PARADOXAL DO ORDENAMENTO JURÍDICO	14
2.1 CONCEPÇÃO DA EXCEÇÃO	14
2.2 BREVE RELATO SOBRE A ORIGEM E EVOLUÇÃO HISTÓRICA DA EXCEÇÃO.....	18
3 O LEGADO DA DITADURA MILITAR: A NORMATIZAÇÃO DA EXCEPCIONALIDADE NA CONSTITUIÇÃO BRASILEIRA DE 1988.....	23
3.1 AS MEDIDAS COM FORÇA DE LEI E OS CONSTANTES ARGUMENTOS DA URGÊNCIA E NECESSIDADE.....	33
4 EXCEÇÃO: MEDIDAS (DES)NECESSÁRIAS COMO FERRAMENTA DE PERSECUÇÃO DO INTERESSE COLETIVO	38
5 CONCLUSÃO	48
REFERÊNCIAS	50
ANEXO A - Declaração, Prorrogação e Suspensão do estado de sítio de 1891 a 1937, no Brasil.....	52
ANEXO B - As medidas provisórias em números por ano.....	53
ANEXO C - Quadro comparativo de expedição de medidas provisórias, Leis ordinárias e Leis complementares	54
ANEXO D - Medidas provisórias por Presidentes.....	55

1 INTRODUÇÃO

É importante destacar que os Estados nacionais contemporâneos têm a exceção como prática usual de governo – agindo por meio de medidas excepcionais – e acaba por criar um cenário paradoxal, em que se suspende o ordenamento jurídico (incluindo-se aí a Constituição, bem como os direitos universais básicos) sob a alegação da urgência e necessidade.

No entanto, não se pode olvidar que um dos assuntos mais abordados na atualidade são aqueles pertinentes aos direitos humanos e a dignidade da pessoa humana, que divergem dos dogmas autocráticos do Estado de Exceção. Assim, para se valer de medidas excepcionais e autoritárias, o argumento usado pelo Estado tem sido de que os fins justificam os meios, ou seja, somente a partir da excepcionalidade é que a persecução de tais direitos tornar-se-á viável.

Destarte, as crescentes manifestações populares – experimentadas tanto no Brasil, quanto em outros países – trazem à tona aspectos históricos de um cenário bio-político vivenciado em um passado recente, dessa forma é mister indagar se há a possibilidade da retomada do Estado de Exceção Permanente com espeque na Carta Magna, sob a alegação de se preservar a ordem constitucional, suspendendo inclusive a aplicação da Constituição e dos preceitos democráticos - assim como ocorreu outrora, mais precisamente na ditadura militar.

Isto posto, o presente trabalho tem como escopo analisar os aspectos do Estado de Exceção e sua existência no ordenamento jurídico do Estado Democrático de Direito, bem como a sua relação como objeto na persecução dos interesses da coletividade, uma vez que o referido tema situa-se em um campo teórico que está entre o direito e a norma positiva. Pois, ao se criar uma excepcionalidade na norma positivada, acaba também por excepcionalizar a aplicação de direitos, dando a estes um caráter ainda mais relativo.

A possibilidade do uso das medidas excepcionais, como se percebe, acarreta uma situação paradoxal que ora a norma é aplicada em sua totalidade, ora é suspensa por determinação da própria norma. Com isso, ocasiona um cenário em que a pessoa humana é equiparada a mero objeto na persecução dos interesses

estatais.

Ao elaborar o presente trabalho, tem-se como objetivo primordial analisar o papel do Estado de Exceção dentro do ordenamento jurídico enquanto ferramenta de defesa dos interesses coletivos. Desse modo, faz-se mister conceituar o Estado de Exceção, descrever o elemento histórico-evolutivo do supracitado instituto no ordenamento jurídico, bem como questionar a normatização constitucional da excepcionalidade na Constituição Brasileira de 1988, que teve como base medidas autoritárias oriundas da ditadura militar. Além disso, faz-se imperativo confrontar os prós e contras da manutenção do Instituto da Excepcionalidade no Estado Democrático de Direito, como ferramenta de persecução do interesse coletivo.

Assim, em decorrência da realidade supramencionada, a questão primordial deste trabalho versa sobre o papel do Estado de Exceção dentro do ordenamento jurídico enquanto ferramenta de defesa dos interesses coletivos.

Para tanto, será necessário averiguar qual a concepção do Estado de Exceção, por que existe a previsão constitucional do Estado de exceção na democracia, qual a possibilidade de retomada do Estado de Exceção permanente com base na constituição, bem como se seria essa uma forma que uma minoria encontrou para continuar controlando a maioria, ideia essa proveniente do totalitarismo. Ou seria realmente uma medida necessária na persecução dos interesses coletivos.

A escolha do tema justifica-se pela real necessidade de questionar a existência do Estado de Exceção no cenário político da modernidade, pois o supracitado instituto é revestido de uma contradição que utiliza simultaneamente a lógica que libera e oprime, o que reduz as pessoas a simples objeto do Estado, uma vez que este suprime direitos e garantias fundamentais em detrimento de interesses estatais.

Em que pese a sua criação não ser recente, é de suma importância a análise das Medidas de Excepcionalidade, posto que - com o decorrer do tempo - tal instituto tem ganhado força cogente e caráter constitucional, inclusive. Ademais, tem sido aplicado de forma corriqueira e deliberada por parte dos governantes estatais, o que coloca em risco a existência do verdadeiro conceito de democracia.

Dessa forma, com o presente trabalho, busca-se auxiliar a formação de um pensamento crítico, através da retratação histórico-evolutivo do Estado de Exceção. Além disso, almeja-se a verossimilhança dos fatos pretéritos que influenciaram na inserção de determinados institutos - estes pertencentes à democracia brasileira que muito se assemelham ao regime totalitário - no corpo constitucional. Assim, tem-se a intenção de possibilitar uma compreensão do instituto supramencionado desde a sua gênese, a aplicação no ordenamento jurídico atual, bem como aferir a necessidade de manutenção das Medidas Excepcionais no ordenamento jurídico do Estado Democrático de Direito.

Acerca da metodologia usada nesta pesquisa, é relevante salientar que este foi desenvolvido a partir de pesquisas bibliográficas acerca do tema proposto, tendo como objetivo explicar o porquê da ocorrência do fenômeno estudado. Além disso, a abordagem usada foi a qualitativa e o método dialético, uma vez que se pretendia refutar uma realidade posta e assim evidenciar as suas contradições.

No capítulo intitulado *Estado de Exceção: Regra, exceção e cenário paradoxal do ordenamento jurídico* debate-se acerca do paradoxo da exceção no direito, discutindo-se como a exceção é vista no ordenamento jurídico. Este capítulo subdivide-se em dois subcapítulos. No primeiro tópico, é analisada a concepção da exceção e a controvérsia da sua existência no pensamento de estudiosos do tema, a exemplo de Giorgio Agamben. Já o segundo tópico, tem-se um breve relato sobre a origem e evolução das medidas excepcionais no direito. A partir daí, pôde-se perceber que essa concepção de medida excepcional tinha um cunho estritamente militar e beligerante, mas com o passar do tempo, foi-se incorporado na gerência interna dos Estados, tendo como desculpa a urgência e segurança nacional para efetivar a aplicação da própria lei. Ademais, concluiu-se que a exceção encontrada nas democracias não é uma invenção tida no totalitarismo, mas sim uma aplicação que começou a ser pensada a partir da Revolução Francesa, sendo assim a sua materialização se deu a partir da implementação do Estado Liberal.

Já no terceiro capítulo, analisa-se os legados autoritários da ditadura militar que permanecem intactos sob a vigência da Constituição Cidadã de 1988. Dentre eles pode-se citar a relação civil-militar adotada durante a repressão de 1964, bem

como a prerrogativa de garantias da constituição, além da estrutura administrativa adotada pelo estado brasileiro. Além disso, através de um subcapítulo, foi tratado o tema das medidas necessárias e as constantes declaração de urgência e necessidade pelos governantes como prática corriqueira de governo.

No quarto capítulo, discorre-se sobre o trato da efetiva necessidade de existência das medidas excepcionais enquanto ferramentas na persecução dos interesses coletivos. A partir disso, será possível averiguar a forma como a exceção é usada pelos governantes na gerência do aparato estatal.

2 ESTADO DE EXCEÇÃO: REGRA, EXCEÇÃO E O CENÁRIO PARADOXAL DO ORDENAMENTO JURÍDICO

2.1 CONCEPÇÃO DA EXCEÇÃO

Apesar da temática atinente à exceção ser de suma relevância, pouco se tecem comentários acerca da sua existência no direito. Isso se dá justamente pela dificuldade que os estudiosos encontram ao analisar o referido tema, uma vez que a problemática está no paradoxo criado com a afirmação de que a excepcionalidade é o mecanismo usado na defesa das democracias, mas para tanto excepciona o próprio ordenamento jurídico e põe a salvo os preceitos deste.

Ademais, em que pese haver previsão de tal instituto nas Constituições Democráticas, necessário é verificar quais são as hipóteses autorizadas a ensejar a aplicação da exceção. Posto tal questionamento à baila, o que mais se percebe no cotidiano das democracias é a notória confusão entre a normalidade e a excepcionalidade, sendo que o grande desafio está justamente em estabelecer tais limites e a sua real finalidade, já que ao se analisar um passado não tão distante, pode-se encontrar tamanhas barbáries que os Soberanos cometeram em nome do bem da coletividade e, inclusive, encontrando respaldo no próprio ordenamento jurídico positivado.

O Estado de exceção consiste na suspensão temporária da ordem legal e vigente e a imposição de uma nova (LUIZ, 2014). Ou seja, o estado de exceção é caracterizado pela suspensão da norma, o que acarreta numa notória contradição.

Giorgio Agamben (2004), em uma análise das teses fundamentais da doutrina schmittiana, aduz que no Estado de Exceção há a existência de um paradigma, evidenciado na palavra lei, e este indica que a força existe a partir da suspensão da aplicação da lei. Ou seja, o estado de exceção busca separar a norma da sua aplicação para assim tornar viável a sua aplicação.

Desse modo, o autor italiano explicita que a situação é completamente paradoxal, pois a norma vige sem nenhuma referência à realidade, uma vez que a norma está em vigor sem ser aplicada. Destarte, percebe-se que o Estado de exceção pode ser visto como o lugar em que a oposição entre norma e sua realização atinge a máxima intensidade, pois o mínimo de vigência formal coincide

com o máximo de aplicação real e vice-versa, em que dois elementos do direito mostram a sua íntima coesão. Assim, para aplicar uma norma, é necessário – em última *ratio* - suspender a sua aplicação e produzir uma exceção; esta ocorre no momento em que as leis passam a não ter força de lei e os atos que não têm valor normativo, adquirem a sua “força”. Em outras palavras, no estado de Exceção há força de lei sem lei, uma força de ausência de lei – por isso que o autor escreve em seus textos força de lei.

Ademais, evidencia Agamben (2004, p. 39):

O estado de exceção não é nem exterior nem interior ao ordenamento jurídico e o problema de sua definição diz respeito a um patamar, ou a uma zona de indiferença, em que dentro e fora não se excluem, mas se indeterminam. A suspensão da norma não significa a sua abolição e a zona de anomia por ela instaurada não é (ou, pelo menos, não apresenta ser) destituída de relação com a ordem jurídica. [...] Em todo o caso, a compreensão do problema do Estado de Exceção pressupõe uma correta determinação de sua localização (ou de sua deslocalização).

A partir disso, Agamben (2004, p. 11-40) traz à baila a necessidade de se estabelecer a real localização do supracitado instituto no ordenamento jurídico. Assim, ao analisar um adágio latino muito conhecido na história, a saber, *necessitas legem non habet*¹, o autor correlaciona a exceção ao conceito de necessidade. Para o autor, esse adágio tem duas acepções de sentidos opostos, a saber: “a necessidade não reconhece nenhuma lei” e “a necessidade cria a sua própria lei”. Independente, portanto, de qual acepção possa ser considerada a mais plausível, todas se submetem à ideologia da necessidade, o que enseja a análise desta.

Agamben (2004) acredita que a necessidade tem o condão de tornar lícito o ilícito e é usada como justificativa para a transgressão em casos específicos por meio do uso da exceção, uma vez que a partir da necessidade é possível subtrair a aplicação da lei em um caso particular. Desse modo, conclui o autor que a necessidade não é o fundamento principal da exceção, mas sim fruto de uma decisão, em que gera uma zona de incertezas, onde procedimentos fáticos transformam-se em direito e as normas positivadas indeterminam-se em mero fato.

¹ Tal expressão significa que a necessidade não tem lei. (AGAMBEN, 2004, p. 40)

Assim, mesmo diante das tentativas de justificar-se o estado de exceção pela necessidade, aquele (estado de exceção) apresenta-se por meio de uma decisão. E a esta (decisão) caberia a instauração, bem como ditar a aplicação das medidas que devem ser adotadas diante da exceção, podendo, inclusive, suspender temporariamente a eficácia do ordenamento jurídico (MARTINS, 2015).

Nesse sentido, Martinez (2010, p. 205) acredita que há um uso distorcido da necessidade e, com isso, a norma acaba por ser um instrumento que combate a si mesmo. Desse modo, é a denominada necessidade que concederá à exceção a possibilidade de se valer do “uso instrumental da regra”. Isso porque o poder instrumentaliza a necessidade “para se tornar um Estado permissivo quanto ao uso abusivo do poder: nunca é demais lembrar (aos “realistas”) que essa licenciosidade gerou o nazismo.”

Já Schmitt (apud SOUZA, 2010, p. 30) acredita que a exceção é justificada pela ameaça à existência da unidade política, sendo que as medidas excepcionais não podem ser limitadas pelo direito, uma vez que somente a exceção possibilita que se chegue ao cerne daquele. Assim, “a situação excepcional não é anarquia ou caos, pois sempre subsiste uma ordem, mesmo que não seja jurídica. O Estado de exceção existe para criar a situação na qual o direito poderá valer”.

Ademais, Schmitt (apud SOUZA, 2010, p. 29-30) evidencia que a decisão do soberano é elemento primordial da exceção, uma vez que, para o autor alemão, a decisão é essencial à formação do direito. Assim, afirma que nas situações de anormalidades a decisão é atribuída ao soberano e não mais a lei. Ele afirma que “ao soberano é dado o poder de fugir da norma constitucional para salvar o Estado. O soberano está, ao mesmo tempo, dentro e fora do ordenamento jurídico, pois ao utilizar o seu poder de suspender a validade do direito, coloca-se legalmente fora da lei”.

Não obstante, Câmara (2010, p. 19) traz à baila a existência de diversas designações e empregos da palavra estado de exceção, a saber, “estado de sítio (efetivo e fictício), decretos de urgência, LM, estado de necessidade, emergências constitucionais, governo de crise, entre outros, como também para designar a exceção enquanto paradigma de governo” e assim explica:

Este mecanismo (Estado de Sítio efetivo e fictício), é proveniente da tradição francesa e foi originado nos momentos posteriores à Revolução Francesa. É um mecanismo previsto na constituição, o qual não representa uma separação entre o momento normal e o excepcional como a que, conforme veremos, caracteriza o estado de exceção em que há a suspensão do direito. Assim, se no ES deve existir uma decretação, no estado de exceção tal hipótese é paradoxal com o funcionamento do que Agamben entende pelo termo (estado de exceção); Os decretos de urgência em geral são utilizados em momento de exceção, mas não podem, por si só, serem confundidos com ela. Os decretos de urgência colocam em questão a separação de poderes e o papel da lei nas modernas democracias, pois são utilizados quando há alguma situação relevante e de urgência e são promulgados pelo poder executivo. Aqui um dos aspectos mais relevante é o que concerne à força de lei. A LM também é uma hipótese constitucional de resposta à situações de crise. É mais antiga do que o ES e está presente no ordenamento constitucional de países com tradição da *common law*; O estado de necessidade é bastante invocado para explicar a situação excepcional, e de fato ambos apresentam muitas analogias, como a de serem situações que tangenciam o político e o jurídico, de forma que estão em dois lugares e em nenhum. Em alemão a ligação é mais evidente, pois a doutrina alemã usa *_otstand*, o qual significa estado de necessidade, como sinônimo de *Ausnahmezustand*, literalmente “estado de exceção” (CÂMARA, 2010, p. 19).

Desse modo, a supracitada autora faz uma diferenciação das possíveis denominações da excepcionalidade e acredita que somente poderá ser utilizada a nomenclatura Estado de Exceção na acepção dada por Agamben (2004) quando a intenção for evidenciar na modernidade política um espaço vazio do direito, em que ocorre uma indistinção entre fatos e normas.

Apesar de haver divergência quanto à definição do que realmente seria Estado de Exceção, há um consenso entre os doutrinadores no sentido de que as medidas excepcionais de fato colocam a salvo a aplicação de uma parte do ordenamento jurídico a fim de fazer prevalecer medidas excepcionais sob o argumento da segurança estabelecidas pela própria norma, e só assim fazer prevalecer a ordem vigente (CÂMARA, 2010).

Assim é que Luiz (2014, p. 97) explica:

[...] A declaração de um estado de exceção é progressivamente substituída por uma generalização sem precedentes do paradigma da segurança como técnica normal de governo e é esse paradigma que, uma vez entendido como necessidade vital do estado e dos

cidadãos, torna-se fonte primária do próprio direito. Segundo Agamben, “uma ‘democracia protegida’ não é uma democracia”, pois “o paradigma da ‘ditadura constitucional’ funciona, sobretudo, como uma fase de transição que leva fatalmente à instauração de um regime totalitário” e uma vez instaurado, entra em cena o aparato totalitário (propaganda, doutrina e terror).

Desse modo, “a exceção é este conceito limítrofe que não pode ser definida nem como situação de fato, nem como situação de direito” (AGAMBEN apud SOUZA, 2010, p. 32), podendo ser considerada um paradoxo, pois a exceção inclui excluindo, conforme dito alhures. Pode-se dizer, portanto, que se configura atualmente como um mecanismo previsto na constituição, onde não é evidente uma separação entre o momento normal e o excepcional, em que ocorre a suspensão do direito, caracterizador do estado de exceção. Para Agamben (apud SOUZA, 2010, p. 32), o estado de exceção é a tradução de uma espécie de tendência incorrigível do Estado moderno em fazer da exceção a regra, na forma da suspensão recorrente da norma jurídica.

2.2 BREVE RELATO SOBRE A ORIGEM E EVOLUÇÃO HISTÓRICA DA EXCEÇÃO

Importante é atentar-se que o estado de exceção tem como respaldo histórico a evolução político-jurídica francesa, sendo o resultado da união do estado de sítio fictício e da suspensão da constituição. Assim, faz-se mister compreender, mesmo que minimamente, as relações daquela época, bem como citar determinados conceitos, uma vez que as medidas excepcionais tinham como finalidade a repressão de momentos bélicos, usadas contra ameaças externas e, com o passar do tempo, passou a ser ferramenta usada como forma preventiva e forma de governo dentro da ordem interna do Estado.

Dessa forma, a figura do estado de sítio surgiu com o poderio militar que atuava frente a situações bélicas ou a iminentes confrontos armados. Na perspectiva de Martins (2015), inicialmente havia três estados (*états*) que a praça-forte ou o posto militar francês poderia se encontrar, a saber: estado de paz, estado de guerra e estado de sítio. No estado de paz, havia uma notória distinção entre as autoridades civis e militares e cada uma atuava na medida das suas atribuições,

não ocorrendo nenhuma confusão de competência, dessa forma, cada uma atuava de forma independente. No estado de guerra, as autoridades civis se submetiam às autoridades militares, o que já demonstrava uma certa superioridade destas. Já no estado de sítio, destoando das demais, a autoridade era o comandante militar, o qual ocorria uma confusão de competência e todos os comandos eram ditados pelo comando militar.

Dito isso, o autor demonstra que o estado de sítio tinha cunho puramente militar e seu surgimento estava condicionado à ocorrência de situações fáticas militares reais, o que não acontece com o estado de guerra. Além do mais, este era declarado por decreto legislativo de iniciativa do rei e, na ausência da assembleia legislativa, “poderia ser decretado provisoriamente pelo próprio rei” (MARTINS, 2015, p. 159); O estado de sítio, por sua vez, não poderia ser decretado por ordem real nem por decreto legislativo. Isso porque suspendia duplamente a constituição, já que criava obstes à aplicação da separação dos poderes e do direito ao juiz natural. Dessa forma, o estado de sítio somente apareceria com um ataque real e efetivo, sendo imprescindível, portanto, a existência da situação fática beligerante. Ocorre que posteriormente, no entanto, se alterou a forma de declaração do estado de sítio, o que permitia ao governo implementar tal medida quando considerasse necessário segundo os próprios interesses políticos, prescindindo de situação fática real. Note que foi a partir dessa alteração que ocorreu a criação do Estado de Sítio Político ou Fictício.

Tempos depois, a Constituição Francesa de 22 de Frimário do ano VIII inseriu a possibilidade de que a constituição fosse suspensa nos “casos de revolta a mão armada ou de agitações que ameaçassem a segurança do estado, desde que a suspensão fosse determinada por lei” (MARTINS, 2015, p.161). Nesse novo viés, o estado de sítio poderia ser decretado pelo imperador. Mas, foi somente em 1815 que o estado de exceção “ganhou menção constitucional” e a Constituição Republicana de 1849 introduziu “de modo definitivo o estado de sítio político ou fictício” na ordem jurídica posta. A partir disso, começaram os estudos que buscam a justificativa do estado de exceção, no entanto mesmo com a tentativa de se justificar a exceção

pela necessidade, as medidas de exceção são resultados de uma decisão (MARTINS, 2015, p. 163).

Destarte, importante citar que na concepção de Agamben (2004), originariamente havia dois modelos denominados de estado de sítio fictício e suspensão da constituição. Com o decurso do tempo estes se fundiram em um único fenômeno chamado de Estado de Exceção. Ademais, alega que a exceção encontrada na modernidade é uma criação da tradição democrática-revolucionária e não uma tradição absolutista, bem como teve os moldes do movimento conhecido por Revolução Francesa, em que cada vez mais se foi distanciando a ideia da aplicação da exceção à situações bélicas e modificando o seu objeto para incidir sobre acontecimentos políticos cotidianos do Estado.

Nesse contexto, ao fazer uma análise do estado de exceção, conclui-se que este não é patrimônio exclusivo da tradição antidemocrática. Pois, medidas excepcionais cada vez mais se apresentam como técnicas corriqueiras de governo nas democracias. Um exemplo marcante são as medidas provisórias que são usadas constantemente na resolução de problemas comuns do Estado (LUIZ, 2014), bem como o fato de que a exceção teve seus moldes alterados na vigência do Estado Liberal.

Assim, resta claro que o estado de exceção, apesar de ser essencialmente totalitário, é uma criação dos moldes democráticos, ligados à própria constituição dos Estados democráticos modernos (LUIZ, 2014).

Tendo isso como espeque, Martins (2015, p.171) corrobora o pensamento de que “o estado de exceção se alinha mais à tradição democrática-revolucionária do que à tradição absolutista”, pois sua origem se deu a partir da junção da ideia do estado de sítio político com a noção de suspensão da constituição, sendo estes frutos da Revolução Francesa. E mais, conforme Martins (2015, p. 158):

[...] Estes e outros exemplos trazem à reflexão é que o estado de exceção, na verdade, parece ser mais uma criação da tradição democrático-revolucionária, iniciada com a Revolução Francesa, do que uma decorrência da tradição absolutista. Se, dentro das democracias, medidas excepcionais encontram-se frequentemente como práticas usuais de governo, deve-se, portanto, repensar a história e a relação entre estado de exceção e a tradição democrática. A ideia do estado de sítio fictício ou político com a

noção de suspensão da Constituição, ou das normas constitucionais protetoras da liberdade individual, marcaria a origem (*Der Ursprung*), o salto original, do estado de exceção.

Posto isso, Agamben (apud SOUZA, 2010, p. 34-35) coloca em discussão que a excepcionalidade como categoria jurídica foi utilizado corriqueiramente pelos regimes europeus após a Primeira Grande Guerra Mundial, conforme se transcreve abaixo:

[...] São elementos como decretos de plenos poderes e a ascendência do Executivo sobre o Legislativo que levam o Estado de exceção de uma prática provisória a um paradigma de governo. É impossível pensar a chegada de Hitler ao poder sem o uso e abuso do art. 48 da Constituição de Weimar. Nesta esteira, o totalitarismo moderno pode ser definido como a instauração, por meio do Estado de exceção, de uma guerra com abrangência global que permite a eliminação física tanto de inimigos públicos quanto de categorias inteiras de cidadãos fora da esfera do âmbito protetivo legal. Nas palavras de Agamben, “a criação voluntária de um estado de emergência permanente tornou-se uma das práticas essenciais dos Estados contemporâneos, inclusive nos ditos democráticos.

Ademais, deve-se aqui evidenciar que o Estado de Exceção atingiu uma maturidade no decorrer dos anos, ao ponto de a excepcionalidade ser constitucionalmente regulamentada, sendo invocado para – em tese - proteger os ideais democráticos e humanísticos, mas se trata de uma manobra que visa apenas mascarar os interesses estritamente políticos e econômicos almejados pelo soberano. Em outras palavras, atualmente as medidas de exceção são eivadas de uma ideologia totalitária e monocrática, onde os soberanos dos estados nacionais justificam-se sob o argumento de uma proteção do Estado e de suas instituições ameaçadas, tudo em nome do interesse coletivo. Assim é que se posiciona D'Oliveira (2014, p.16):

A situação de emergência relacionada ao Estado de Exceção, seja nos moldes político, militar ou econômico são medidas de cunho totalitário e monocrático, onde os governantes procuram justificar as medidas sob o argumento fantasioso de uma proteção do Estado e de suas instituições ameaçadas.

Além disso, o mesmo autor assevera que:

Estas intervenções militares com fins exclusivamente econômicos muitas vezes são encobertas por governantes com os seus

discursos humanitários faraônicos, sendo importante lembrar que as intervenções, que visam evitar as violações de direitos, também estão investidas de interesses econômicos e políticos, muitas vezes inconfessáveis sendo estas as piores intervenções, uma vez que dificilmente poderíamos negar sua necessidade e justificativa humanitária (D'OLIVEIRA, 2014, p. 15).

Outrossim, Câmara (2010) compartilha dos entendimentos citados alhures, por isso afirma que o Estado de Exceção não pode ser relacionado a uma tradição absolutista ou ditatorial, e sim democrática. Dessa forma, a democracia está relacionada a elementos que seriam contrários ao seu próprio fundamento liberal.

Resta evidente, portanto, que foi a partir do Estado de sítio que ocorreu a modificação do cenário político, em que a aplicação daquele foi subvertida à ordem interna jurídica, tornando-se hoje em dia a medida mais usada como mecanismos de defesa constitucional e de todo o ordenamento jurídico democrático.

3 O LEGADO DA DITADURA MILITAR: A NORMATIZAÇÃO DA EXCEPCIONALIDADE NA CONSTITUIÇÃO BRASILEIRA DE 1988

No Brasil, há uma associação natural do Estado de Exceção com a ditadura militar. Isto ocorre porque - sob a égide da doutrina da segurança nacional - o Estado Brasileiro vivenciou por um logo período as medidas de exceção que eram declaradas pelo soberano e dotadas de extremismos diante de situações emergências. Para uma maior elucidação, segue fragmento do texto de Teles (2010, p. 300):

No Brasil, tivemos uma longa ditadura instaurada com o golpe militar de 1964 e que, desde seu início, optou por reprimir brutalmente os opositores e praticar violações aos direitos humanos. Milhares de pessoas tiveram seus direitos políticos e civis cassados, uma nova Constituição foi outorgada (1967) e a censura estabelecida. As instituições da democracia de apenas dezenove anos (1945-1964) foram substituídas ou assimiladas pelo Estado autoritário fundado sob a Doutrina de Segurança Nacional. O Preâmbulo do primeiro Ato Institucional, assinado em 9 de abril de 1964, proclamava um regime de exceção legitimado em uma situação de emergência e dotado da *força de lei* revolucionaria, “de maneira a poder enfrentar, de modo direto e imediato, os graves e urgentes problemas de que depende a restauração da ordem interna”. O regime somente viria a terminar com o retorno dos civis em 1985, via Colégio Eleitoral.

Dessa forma, é importante mencionar que o marco da transição da ditadura para o Estado de Direito aconteceu quinze anos após o início da ditadura com a aprovação da lei de anistia, pelo Congresso Nacional Brasileiro, que beneficiava àqueles que cometeram crimes políticos ou conexos com estes². Isso ocorreu porque os militares queriam uma transição que fosse pensada e formulada por eles, uma vez que procuravam “construir uma abertura lenta, gradual e segura”, em que pudessem se manter no controle no decorrer desse processo. Ou seja,

A transição começou a ser pensada e formulada pelos militares, desde o começo do governo Geisel (1974 – 1978), procurando

² Sobre a Anistia, esta alcançou inclusive os torturadores. Assim é que se posiciona Piovesan ao afirmar que “quanto à Lei de Anistia de 1979, que abrange crimes políticos praticados entre 1961 a 1979, há que se afastar a insustentável interpretação de que, em nome da conciliação nacional, a Lei de Anistia seria uma lei de “duas mãos”, a beneficiar torturadores e vítimas”. A autora explica que esse entendimento provém da errônea leitura da expressão “crimes conexos” presente no texto da lei. Sendo, portanto, inadmissível que o crime de tortura seja considerado um crime político, suscetível de anistia e prescrição. (PIOVESAN, 2010, p. 99- 100)

construir uma abertura lenta, gradual e segura, na qual o estatuto político da nova democracia pudesse ser acordado de antemão e, principalmente, se mantivesse o controle militar do processo [...] (TELES, 2011, p. 14).

Assim, a Constituição Brasileira de 1988 foi elaborada em um momento bastante delicado, pois a nova República foi iniciada sob a égide dos militares. Estes, por diversas vezes interferiram no processo evolutivo da democracia que se instalava, o que influenciou nos moldes estatais desde a fase pré-constituente até os dias atuais. Com base nisso, Zaverucha (2010, p.41) questiona a relação civil militar e o legado autoritário que a Constituição Brasileira de 1988 possui. Nos dizeres do autor,

Embora muitos temas da Constituição tenham recebido um tratamento progressista, este não foi o caso das relações civil-militares. A Constituição manteve muitas prerrogativas militares não democráticas existentes na Constituição autoritária passada e chegou a adicionar novas prerrogativas. No Brasil de 1988, os políticos optaram por não questionar devidamente o legado autoritário do regime militar.

E mais,

A nova Constituição descentralizou poderes e estipulou importantes benefícios sociais similares as democracias mais avançadas. No entanto, uma parte da Constituição permaneceu praticamente idêntica à Constituição autoritária de 1967 e a sua emenda de 1969. Refiro-me às cláusulas relacionadas com as Forças Armadas, Polícias Militares estaduais, sistema judiciário militar e de segurança pública em geral. (ZAVERUCHA, 2010, p. 45).

Em suma, Zaverucha (2010) elucida que mesmo com a promulgação de uma constituição de viés democrático, há constantes interferências militares no processo decisório do Estado, tendo como resultado diversos artigos constitucionais não liberais. O que, por conseguinte, é incompatível com o regime democrático e mais se assemelha ao regime autoritário. Nas palavras de Zaverucha (2010, p. 67):

Neste ambiente, de forte presença política militar, é que foi redigida a Constituição Federal de 1988. A Carta Magna mudou substancialmente a Constituição autoritária anterior (1967/69). Porém, manteve incólume vários dos artigos desta Constituição autoritária, referentes as relações civil-militares e policiais. Por exemplo, quando os constituintes decidiram retirar a faculdade das Forças Armadas de serem garantes da lei e da ordem, o general Leônidas ameaçou interromper o processo constituinte. Os

constituintes recuaram. No texto final, mantiveram, por meio do artigo 142, o poder soberano e constitucional das Forças Armadas de suspender o ordenamento jurídico sem precisar prestar contas a qualquer outra instância de poder; ou seja, os militares podem dar um golpe de Estado amparados por preceito constitucional.

Nesse viés expandido acima, a Constituição Republicana foi promulgada com diversos artigos - que se pode dizer - não liberais. A título de exemplo, o artigo 142 concede um poder supremo às Forças Armadas sobre o ordenamento jurídico. Pois, foi dada aos militares a função de garantir o cumprimento da lei e da ordem, bem como o funcionamento do Executivo, Legislativo e Judiciário.

Do mesmo modo Souza (2010) também corrobora o questionamento supracitado, no sentido de que este preceito constitucional confere aos militares a prerrogativa de garantir o funcionamento da máquina estatal dentro da lei e da ordem, sendo que, de acordo com o “dever-ser”, com os ideias democráticos e constitucionais, os militares deveriam estar submetidos aos poderes do Estado e não o oposto. Destarte, os militares encontram na própria norma constitucional todo o fundamento para instaurar o Estado de Exceção sempre que considerar adequado.

O autor supracitado questiona a vaga expressão lei e ordem, uma vez que a CRFB/88 não estabelece qualquer critério ou definição do que tais expressões seriam, bem como quais as condições que podem ensejar a intervenção dos militares. A partir disso, resta evidente que essa problemática é classificada como uma discricionariedade das Forças Armadas, que poderão se valer justamente desse conceito vago e indeterminado do que seria “lei e ordem” para instaurar a exceção.

Usar o termo “ordem pública”, ou seja, valer-se de um conceito indeterminado, de acordo com Souza Neto (2008, p. 13) acaba por permitir que tanto as acepções democráticas, como as autoritárias, independes de estarem compromissadas com à observância do estado democrático de direito e com a preservação da legalidade, possam se valer de tal argumento na tomada de decisões. A cultura institucional que a política brasileira carrega, bem como a imprecisão do supracitado artigo constitucional, acaba por traduzir e revestir a

função das polícias como mantenedoras da ordem, mesmo que para isso não seja possível preservar a lei. Ocorre que, em outras palavras, caso a lei esteja em confronto com a ordem, os militares irão tender a restabelecer a ordem em detrimento da lei conflitante com aquela.

No mesmo sentido Zaverucha (2010) evidencia que como o artigo 142 da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 foi silente no que tange a definição de ordem, pode-se dizer que as Forças Armadas garantem a ordem constitucional, pública, política, social e econômica. Não só isso, a Constituição não define quem, nem quando ou como a lei e a ordem foram violadas, ficando a cargo dos militares o poder decisório de suspensão da validade do ordenamento jurídico, bem como de se colocar legalmente fora da lei. Ou seja, mediante um procedimento democrático, foi conferido aos militares um papel que pode tornar-se incompatível com os interesses coletivos. Pois, o golpe de Estado, desde que liderado pelas Forças Armadas, guardião da pátria e dos poderes constitucionais, é plenamente constitucional.

Assim é que o texto do artigo 142 da CRFB/88, notoriamente, é um reflexo da vontade dos militares. Importante evidenciar que na redação original, aquela que seria conferida a este artigo pela Constituinte, os militares perderiam o papel de guardiões da lei e da ordem. No entanto, irresignados com tal atitude, os militares ameaçaram zerar todo o processo de redação da constituição. Por isso, os constituintes, temerosos com o que poderia acontecer, cederam às reivindicações dos militares (ZAVERRUCHA, 2010).

Além disso, Souza (2010, p. 89) questiona a presença dos artigos 22, XXI, bem como o artigo 114, IV, § 6º, ambos da CRFB/88. A redação do primeiro dispositivo estabelece ser de competência do governo federal organizar “as polícias militares, suas tropas e armamentos, bem como de sua convocação e mobilização”. Já o segundo dispositivo, prevê que as polícias militares estão submetidas aos governadores de Estado, bem como estabelece que as polícias são uma força auxiliar do Exército.

Dessa forma, é preciso trazer à baila outro fator que leva a concluir que a democracia no Brasil é controlada pelos militares, uma vez que, na organização

jurídica vigente, as polícias militares atuam como reserva das tropas militares e não o oposto. Para Zaverucha (2010), isso ocorre porque as polícias militares são obrigadas a reproduzir o modelo de batalhões das infantarias do Exército, são regidos pelo Código Penal e Processual Militar, bem como possuem um regimento interno bastante similar à das forças armadas. Nesse sentido, o autor esclarece que para a polícia ostentar o título de militar, devem ser controlados pelo Exército, por isso manteve-se a estrutura do aparelho policial similar àquela criada durante o regime militar.

Nesse sentido, é importante lembrar que a organização das polícias, antes do regime militar, era ordenada de forma muito diferente, uma vez que o papel primordial da segurança interna era incumbido às polícias não militares. Pois, cabia às denominadas polícias civis a prerrogativa de policiamento ostensivo, incluindo o controle de trânsito e a segurança dos signatários, bem como o papel investigativo. Além do mais, o delegado de polícia era investido de poder jurisdicional e realizava instrução criminal nos processos sumários, e as polícias militares ficavam aquarteladas nas principais capitais do país e não faziam o patrulhamento das ruas, pois tinham um papel secundário nas questões de segurança pública interna. Desse modo, foi somente após a ditadura militar que houve a valorização da polícia militar, bem como a inversão de funções. O que, infelizmente, manteve-se na constituição de 1988, ou seja, manteve-se “a estrutura do aparelho policial criado durante o regime militar” (ZAVERUCHA, 2010, p. 55).

Ademais, tanto Souza (2010), quanto Zaverucha (2010) concordam que em tempos de paz o Exército deve se tornar uma força reserva das polícias, sendo assim que se configura a organização da segurança interna nas democracias. No entanto, o que se vê no Estado Brasileiro é justamente o oposto, sendo amplamente difundida uma prática corriqueira nos regimes autocráticos.

Outra disparidade, apontada por Zaverucha (2010), do texto constitucional é o artigo 137 que autoriza o Presidente da República requerer autorização do Congresso Nacional para declarar Estado de Sítio. Ocorre que, ante pressão militar, o presidente pode simplesmente invocar o artigo 142 da Constituição de 1988, aquele que confere às forças armadas a prerrogativa de defesa da lei e da ordem,

e solicitar que os militares assim o faça, prescindindo de qualquer autorização do Poder Legislativo. Infere-se, portanto, que apesar de existir todo um aparato que controla a atividade discricionária do Chefe de Estado, em que a Constituição Federal impõe que haja requerimento ao Legislativo para que tal medida tenha validade, frente à disposição constitucional que confere aos militares defender a lei e a ordem é plenamente possível que se instaure um novo golpe de Estado, onde a excepcionalidade passa a ser regra. Adotando a mesma premissa, Souza (2010, p. 104) demonstra que:

Apesar das hipóteses previstas constitucionalmente, em especial às de decretação de estado de defesa, estado de sítio e intervenção federal, a utilização das Forças Armadas para fins de segurança pode acarretar sérios prejuízos para a democracia.

Nesse cenário, não se pode olvidar que foi desse mesmo modo que ocorreu o golpe de estado em 1964, em que o Preâmbulo do ato institucional nº 1 afirmava que o regime de exceção era legitimado e proclamado com base na situação de emergência, que era dotado de força revolucionária, e tinha como finalidade restaurar a ordem interna (TELES, 2010). Por isso Zaverucha (2010) acredita que outro fator preocupante é justamente a relação da Presidência da República com as Forças Armadas, uma vez que esta acaba por ser tornar uma extensão do Poder Executivo em agravo do Legislativo. Nesse sentido, o artigo 84, XIII da CRFB/88 prevê que compete privativamente ao presidente da República exercer o comando supremo das forças armadas, nomear os comandantes da marinha, do Exército e da Aeronáutica, promover os seus oficiais-generais e nomeá-los para os cargos que lhes são privativos.

E não apenas isso, foi inserida a declaração de que crimes militares são somente aqueles previstos no Código Penal Militar. Dessa forma, todos os civis que cometerem crimes que estão definidos no Código Penal Militar podem ser julgados por tribunais militares federais. E mais, em 1996 foi criada a Lei Federal nº 9299 que excluía a prerrogativa de foro militar contra crimes dolosos praticados em ofensa à vida de civis. Diante disso, os militares, mais uma vez, pressionaram o Presidente da República Fernando Henrique Cardoso, e este, treze dias após à data de sanção daquela, enviou um projeto de lei ao Congresso propondo a exclusão dos militares

federais da tutela da supramencionada lei. Ainda no mesmo ano, o Superior Tribunal Militar decidiu que a Lei nº 9299 não era aplicada aos militares federais (ZAVERRUCHA, 2010).

Nesse mesmo contexto, Zaverucha (2010) critica a redação do art 5º, inciso LXI da Constituição Federal de 1988. Esse artigo define que “ninguém será preso senão em flagrante delito ou por ordem escrita e fundamentada de autoridade judiciária competente, *salvo nos casos de transgressão militar ou crime propriamente militar, definidos em lei*” (grifo nosso). Acontece que o texto desse comando normativo foi redigido em pleno auge da repressão da ditadura militar e foi simplesmente mantido na Constituição de 1988 e o mais gritante é que foi inserido no capítulo dos direitos e deveres individuais e coletivos, tendo como título referente Dos Direitos e Garantias Fundamentais.

Ademais, Gilberto Bercovici (2010) questiona a estrutura administrativa criada sob a exigência da Constituição de 1967 e que ainda permanece a mesma nos dias atuais. Assim é que o Decreto-Lei nº 200/1967, fruto do poder legiferante ditatorial, continua em vigor sob a égide da Constituição de 1988, apesar de existir diversas críticas ao seu conteúdo e a sua existência em pleno Estado Democrático de Direito.

De acordo com a visão do supracitado autor, apesar de ter ocorrido a denominada “Reforma do Estado”, em meados da década de 1990, resta evidente que o Estado não foi reformado. *In casu*, houve apenas uma mera “roupagem” do texto do Decreto-Lei nº 200/1967 a fim de alterar a percepção do fundo público, “com o agravante de se promover a retirada de extensos setores da economia do debate público e democrático no Parlamento e do poder decisório dos representantes eleitos do povo” (BERCOVICI, 2010, p. 90), ou seja, “a ‘nova regulação’ nada mais é do que um novo patrimonialismo” (BERCOVICI, 2010, p. 90). Essa crítica se funda justamente na articulação que se deu no sentido de se efetuar a descentralização e a crescente política de criação das agências reguladoras na tentativa de se manter os subterfúgios criados à época da ditadura militar, que é justamente conceder ao administrador público a autonomia conferida ao administrador privado.

A título de exemplo, as Constituições de 1967 e 1969 incorporaram o princípio da subsidiariedade, que estabelece ser o Estado ente subsidiário da iniciativa privada. Importante notar que esse ideal provém dos pensamentos fascistas, bem como as empresas estatais, de acordo com o Decreto-Lei nº 200/1967 e com o princípio da subsidiariedade, deveriam ter o requisito “de funcionamento e de operação idênticas as do setor privado. Além disso, sua autonomia deveria ser garantida, pois elas seriam vinculadas, não subordinadas, aos ministérios, que só poderiam efetuar um controle de resultados” (BERCOVICI, 2010, p. 83).

Além do mais, outra situação que permanece idêntica no Estado atual é a exigência de uma atuação estatal eficiente. Relevante salientar que “um dos objetivos explícitos do Decreto-Lei nº 200/1967 foi, justamente, aumentar a ‘eficiência’ do setor produtivo público por meio da descentralização na execução das atividades governamentais” (BERCOVICI, 2010, p. 83). Assim, foi exigido que as empresas estatais adotassem os paradigmas de atuação similar àqueles adotados pelas empresas privadas, e, desse modo, foram compelidas a atuar de forma eficiente e, para isso, foi-lhes dada uma maior autonomia na gerência da *res publica*, o que acaba por conceder muitos poderes ao administrador e diminuindo o controle da sua discricionariedade pelo povo.

Assim é que atualmente os militares também gozam de prerrogativas que permitem interferir nas atividades econômicas civis, tal como ocorria no regime ditatorial instaurado em 1964. Exemplifica-se essa premissa usando o fato de que a Aeronáutica controla as atividades espaciais, o espaço aéreo comercial, a inspeção sobre a segurança de aviões civis, bem como regula as investigações sobre acidentes aéreos envolvendo aeronaves civis (ZAVERUCHA, 2010). A fim de corroborar a premissa de que os militares ainda são uma influência ativa na ordem política, Zaverucha (2010) traz à baila o fato de que o ex-presidente Lula tentou desmilitarizar a aviação civil. No entanto, como resposta a essa atitude, houve uma greve dos controladores militares e o país ficou por alguns minutos sem controle do espaço aéreo. Com isso, em plena submissão e temor, o ex-presidente transferiu toda a responsabilidade e controle para o comandante da Aeronáutica.

A Constituição de 1988, divergindo do conceito democrático, manteve a responsabilidade da segurança interna e externa às forças militares. Com isso, pode-se afirmar que há no Brasil a existência da lei, mas não de um Estado de Direito. Pois, a defesa do Estado prevalece sobre a defesa do cidadão e os militares continuam a exercer influência política e avocam prerrogativas incompatíveis com o regime democrático, o que acaba por ocasionar uma democracia somente eleitoral. Nesse sentido, é notória a dificuldade em se estabelecer de fato um Estado Democrático de Direito, pois as medidas coercitivas são constitucionalizadas, o que incentiva uma aplicação da lei muito semelhante ao contexto autoritário. Em uma real democracia, os militares devem ser subordinados ao poder civil e a opressão não deve de forma alguma influenciar nas decisões políticas do Estado. Assim, se faz necessário deixar de ser uma democracia eleitoral e se transformar em uma democracia de efetivos direitos como propõe Zaverucha (2010, 75).

Desse modo, Bercovici (2010, p. 90) conclui que “a questão do controle democrático da intervenção econômica e social do Estado continua sem solução sob a democrática Constituição de 1988 e toda sua estrutura administrativa, ainda herdada da ditadura militar”.

Não obstante, Teles (2011) evidencia que a transição consensual trouxe marcas para o contexto político atual, quer seja os atos praticados nas delegacias, quer seja na suspensão dos atos de justiça contida no simbolismo da anistia. E deixa claro que, mesmo presentes em um estado democrático, os conflitos existentes do governo de exceção não se extinguem com a mera passagem institucional. Por isso, o autor evidencia que as disposições provenientes do Ato Institucional nº 5, sendo esta a medida considerada mais temerária e arbitrária proferida no período ditatorial, foram inseridos tanto na Constituição Cidadã, como na Lei de Segurança Nacional ainda vigente.

À vista disso, o autor (TELES, 2011) afirma ser necessário pensar em como o Estado democrático relaciona vida e política, especialmente nas condições de um legado autoritário e de violência. Pois, em uma sociedade carente de diversos direitos e repleta de violência não se pode deixar de imaginar que seja o legado da ditadura. O grande fator decisivo para isso foi o fato de que a lei da anistia ter sido

concedida a fim de se concretizar a transição e, assim, não acontecendo julgamentos e não responsabilizando os criminosos por seus crimes. Isso gerou a cultura da impunidade, legado de uma estrutura autoritária que perdura no sistema jurídico, burocratizado e inoperante, presente no Estado de direito atual.

Nesse sentido, Piovesan (2010, p. 105-106) afirma que não existe Estado de direito, nem democracia, sem que ocorra a preservação e o respeito aos direitos humanos. Ocorre que a lei de anistia brasileira favorece a existência da tortura de forma generalizada. Isso porque as leis de “auto anistia³ perpetuam a impunidade, propiciam uma injustiça continuada, impedem as vítimas e aos seus familiares o acesso à justiça e o direito de conhecer a verdade e de receber a reparação correspondente”. Sobre a impunidade, a autora suscita que a partir de um levantamento realizado em 2005 foi constatado que o número de agentes condenados pela prática de tortura no país inteiro não chegava a 20. Assim, Piovesan salienta (2010, p. 106):

Não há verdadeiro Estado de direito e democracia sem que os direitos humanos sejam respeitados. Não há segurança sem direitos humanos, tampouco direitos humanos sem segurança. Esses termos são interdependentes e inter-relacionados, mantendo uma relação de condicionalidade e de complementariedade. A perversa prática da tortura lança o Estado a delinquência, convertendo-o de guardião de direitos em atroz violador da legalidade. Faz-se fundamental romper com o continuísmo autoritário no ambiente democrático. A justiça de transição demanda o direito a justiça, o direito a verdade e reformas institucionais – temas que remanescem negligenciados na experiência brasileira. Faz-se necessário viabilizar transformações profundas no aparato repressivo de segurança herdado do regime militar – o que inclui reformas nas Forças Armadas e nas polícias civil e militar. Tais medidas mostram-se essenciais ao fortalecimento da

³ Esse fenômeno foi comum nas ditaduras latino-americanas. Nesse sentido, Piovesan suscita que no ano de 2005, “decisão da Corte Suprema de Justiça Argentina considerou que as leis de ponto final (Lei 23.492/86) e de obediência devida (Lei 23.521/87) – ambas impediam o julgamento de violações cometidas no regime repressivo de 1976 a 1983 – eram incompatíveis com a Convenção Americana de Direitos Humanos, o que tem permitido o julgamento de militares por crimes praticados na repressão. No Chile, o Decreto-Lei 2.191/78 – que previa anistia aos crimes perpetrados de 1973 a 1978, na era Pinochet – também foi invalidado por decisão do sistema interamericano, por violar o direito a justiça e a verdade. No Uruguai, militares têm sido condenados criminalmente – cite-se, como exemplo, decisão que condenou o ex-ditador Juan Maria Bordaberry. Por sentença da Corte Interamericana, leis de anistia no Peru também foram invalidadas, com fundamento no dever do Estado de investigar, processar, punir e reparar graves violações de direitos humanos.” (PIOVESAN, 2010, p. 99). Não obstante, o Supremo Tribunal Federal Brasileiro validou a lei de anistia brasileira no julgamento da ADPF nº 153 (STF. ADPF 153, 2010).

democracia, do Estado de direito e do regime de proteção dos direitos humanos no Brasil.

Desse modo, com uma simples concatenação de fatos, percebe-se que a denominada Constituição Cidadã reflete inúmeros pensamentos que tiveram origem na ditadura militar, o que acaba por desvirtuar a concepção do estado democrático de direito. Destarte, tais normas com nítido teor não liberal, incluídas na Constituição Republicana de 1988, traduzem uma enorme fragilidade do sistema jurídico atual, uma vez que estão constitucionalmente tutelados diversos subterfúgios que legitimam a declaração da exceção nos dias atuais.

3.1 AS MEDIDAS COM FORÇA DE LEI E OS CONSTANTES ARGUMENTOS DA URGÊNCIA E NECESSIDADE

O artigo 62, caput, da CRFB/88 prevê que “em caso de relevância e urgência, o Presidente da República poderá adotar medidas provisórias, com força de lei, devendo submetê-las de imediato ao Congresso Nacional”.

Nesse sentido, salutar é o uso das palavras de Gouveia (2010, p. 14) que assim explica:

Consiste na faculdade de edição por ele (Presidente da República) de atos normativos, com força temporária de lei, para disciplina de situações políticas, sociais e econômicas, em caso de relevância e de urgência (artigo 62, caput, primeira parte), que exijam pronta ação deste agente público, substituindo-se ao Poder Legislativo em situações em que seja impossível a imediata e eficaz ação deste poder, a quem, pela Constituição, compete fazer a lei para regulá-los em prol do interesse público, de forma ordinária.

O supracitado artigo prevê que a Medida Provisória deverá ser submetida imediatamente ao Congresso Nacional, para que ocorra a discussão e conversão em lei, caso seja aprovada. A própria Constituição também estipula que a medida provisória terá vigência de 60 dias, podendo ser prorrogada por mais 60 dias. Esgotado esse prazo, e não submetida à apreciação do Congresso, perderá a eficácia.

Ocorre que, nos casos em que a Medida Provisória perde a eficácia, o Congresso deverá elaborar um decreto legislativo que regulamente todas as relações jurídicas que decorreram da sua vigência. Da ausência do supracitado

decreto legislativo, esses atos normativos podem vigor por um período superior ao estipulado na Constituição.

Na perspectiva de Tavares Filho (2008, p. 4) as medidas provisórias “não constituem lei formal, como declara a própria Constituição, e sim atos de governo provenientes do exercício das funções co-legislativas do Poder Executivo, representando uma exceção ao procedimento normal de elaboração legislativa”.

Superada essa breve síntese do instituto, notório é que as medidas provisórias são atos normativos que vigem com força de lei, sem ser lei. Assim é que Agamben (apud SOUZA, 2010) afirma haver um predomínio da lógica da exceção nas políticas governamentais democráticas. Para ele um dos sinais mais evidentes da exceção nos governos democráticos é o fato de que “o princípio democrático da divisão dos poderes hoje está caduco e que o poder executivo absorveu de fato, ao menos em parte, o poder legislativo” (AGAMBEN apud SOUZA, 2010, p. 36). Um exemplo marcante do que fora citado alhures é justamente a Medidas Provisória e o Decreto-Lei. Apesar deste ter sofrido algumas mutações, continua tendo um viés de medida excepcional e figurou como fonte ordinária do Direito; já aquele se tornou prática comum na gestão de governo. Desse modo, “o parlamento não é mais um órgão soberano a quem compete o poder executivo de obrigar os cidadãos pela lei: ele se limita a ratificar os decretos emanados do poder executivo” (AGAMBEN, 2003, p. 36).

Ademais, Gouveia (2010, p. 21) afirma que a medida provisória é uma espécie “normativa insólita e excepcional”, já que é ato discricionário do Poder Executivo. E não apenas isso, tem como premissa uma notória subjetividade do Governante, uma vez que este se vale de conceitos vagos e indeterminados para a elaboração de uma medida liminar.

Apesar de a CRFB/88 estabelecer critérios para a elaboração da medida provisória, tais como a urgência e a necessidade, o que mais se vê é o uso arbitrário desse instituto jurídico. Não podemos olvidar que na história do Brasil, como em outros países, ocorre a doutrinação das medidas excepcionais como forma de controle populacional, tanto é que entre os anos de 1995 e 2002, ou seja, em mais ou menos sete anos, foram editadas, bem como reeditadas mais de cinco mil

medidas provisórias no país⁴ (VIDE ANEXO 2). Nesse sentido é que elucida Tavares Filho (2008, p. 4):

Nos quase vinte anos de vigência da Constituição Federal de 1988, a aplicação prática do seu art. 62 resultou num complexo sistema de regras relativas às medidas provisórias que foi muito além da sintética redação original de seu texto, construindo uma mutação constitucional que ampliou consideravelmente a esfera de poder do Presidente da República. Originariamente, as medidas provisórias atendiam, de um lado, à necessidade da previsão de um instrumento legislativo ágil posto à disposição do chefe do Executivo e, de outro, ao imperativo de criar um substituto para o velho decreto-lei ditatorial que melhor preservasse a separação de Poderes. Entretanto, à falta de um regramento detalhado, a atuação do Executivo, complementada pela aceitação do Legislativo e por inúmeras decisões do Judiciário, moldaram um conjunto de práticas institucionais que redesenharam essa modalidade normativa, transformando-lhe substancialmente o alcance e o sentido.

A jovem República, instaurada após longos anos de ditadura militar, em que ocorreu a concentração dos poderes nas mãos do Executivo, legitima e possibilita a ocorrência de um novo golpe de governo, já que como dito alhures, as medidas provisórias acabam sendo a manifestação de uma decisão do Governante sob a justificativa da segurança, necessidade e urgência. Importante indagar que nunca os brasileiros conviveram de forma “tão passiva com tantos traços do autoritarismo no cotidiano. Direitos fundamentais os mais elementares são aviltados, sua suspensão passa a ser naturalizada, tornando-se regra para determinados segmentos populacionais e para territórios específicos” (SOUZA, 2010, p.86).

Sobre a matéria, manifesta-se Tavares Filho (2008, p. 5) no sentido de que o entendimento da doutrina majoritária é justamente de reconhecer o manifesto excesso quer seja na edição, quer seja na reedição das medidas provisórias, e, por conseguinte, o resultado é justamente uma manobra que afronta diretamente o equilíbrio entre os Poderes do Estado, manifestando, dessa forma, uma usurpação legislativa pelo Executivo. Desse modo, evidente é que as competências discriminadas na Constituição não são respeitadas. Tanto é que já foi consolidado o

⁴ A ADI - MC 2.213-DF, relator Min. Celso de Mello, D.J.U. 23.04.2004, teve como objeto o abuso presidencial na edição de medidas provisórias, bem como da possibilidade de controle jurisprudencial dos pressupostos da urgência e necessidade elencados no art. 62, da CRFB/88.

entendimento de que a não apreciação da medida provisória pelo Congresso Nacional não criaria obstes a sucessivas reedições do comando normativo, dispondo do mesmo conteúdo. Ou seja, chegou a ser consolidada a possibilidade de se criar uma permanência das medidas legislativas pela mera reedição quando da não apreciação dessas no prazo estipulado, confirmando-se “os efeitos das precedentes que perderam sua eficácia”. Nesse sentido, desta ao autor que (TAVARES FILHO, 2008, p. 6):

As medidas provisórias foram reeditadas até oitenta e nove vezes, como é o caso da Medida Provisória n.º 2.096, de 25 de janeiro de 2001, criando uma continuidade normativa – paradoxalmente fragmentária e instável – que se estendeu por quase sete anos. O que era emergencial e precário torna-se então duradouro e rotineiro, com a virtual exclusão, por longuíssimos períodos de tempo, da apreciação parlamentar da matéria.

O autor (TAVARES FILHO, 2008, p. 7) pontua que as premissas constitucionais atinentes à edição das medidas provisórias em nenhum momento foram devidamente controlados pelo Congresso Nacional, uma vez que este, na verossimilhança dos fatos, deixou a cargo do “chefe do Poder Executivo decidir sobre a relevância e a urgência a fundamentar a edição dessas normas”. Além disso, José Afonso da Silva (2005, p. 532) observa que:

Os pressupostos de relevância e de urgência já existiam [antes mesmo do novo enunciado conferido ao artigo 62 da CRFB pela EC-32/2001], sempre apreciados subjetivamente pelo Presidente da República; nunca foram rigorosamente respeitados. Por isso foram editadas as chamadas Medidas Provisórias sobre assuntos irrelevantes ou sem urgência. Jamais o Congresso Nacional e o Poder Judiciário se dispuseram a apreciá-los para julgar inconstitucionais MPs que a eles não atendessem, sob o falso fundamento de que isso era assunto de estrita competência do Presidente da República (grifo nosso)

Ademais, Souza (2010, p. 87) argumenta que o “discurso de crise, de instabilidade institucional no decorrer da história do Estado brasileiro tem servido a interesses elementares do jogo do poder”. As elites que se encontram em posição de direção não hesitam em se valer da violência soberana para dizimar qualquer resistência política quando acreditam ser necessário. O autor cita como exemplo as resistências armadas, como em Canudos, Palmares, e nas diversas insurreições

populares, em que a violência foi usada como ato legítimo contra a opressão. Ademais, o autor menciona que ocorreu o mesmo, ou até com mais intensidade, nas resistências pela via da institucionalidade como aconteceu no “golpe promovido em reação aos avanços democráticos promovidos pelo breve governo Jango”.

E o autor (SOUZA, 2010, p. 87) continua o seu raciocínio demonstrando que “o paradoxo entre norma e exceção é ainda mais latente no cenário atual, pois, de modo concomitante assiste-se à universalização do léxico dos direitos humanos e à incorporação do Estado de exceção como novo *nomos* da Terra”. Com isso, ele afirma que “assiste-se ao totalitarismo em plena democracia, Estado de exceção ao lado do Estado Democrático de Direito”.

Nesse sentido, percebe-se que o uso constante das medidas provisórias exercida pelo Executivo afronta diretamente a separação dos poderes e o fundamento para isso é justamente o da urgência e da necessidade. Não obstante, a Constituição versar de meios que busquem minimizar a discricionariedade do Chefe de Estado, o que se vê é uma inefetividade desses meios, ao ponto dessa produção normativa alcançar alarmantes números em um curto lapso temporal, sendo esta uma medida corriqueira na direção do aparelho Estatal desde o início da vigência da Constituição Republicana de 1988. Tanto é que Martins (2015, p. 208) pondera que o manuseio desse instituto normativo tem sido modificado a ponto de restar apenas uma manipulação, sendo “mais urgente ver que a ‘necessidade’ foi apenas a última desculpa de um poder absoluto”, o que configura uma notória usurpação legiferante pelo Poder Executivo, sob as frequentes desculpas da necessidade e urgência.

4 EXCEÇÃO: MEDIDAS (DES)NECESSÁRIAS COMO FERRAMENTA DE PERSECUÇÃO DO INTERESSE COLETIVO

Não obstante, é importante verificar a necessidade da existência das medidas excepcionais no ordenamento jurídico. Para isso, deve-se levar em consideração as teorias que estudam as situações emergenciais que discorrem sobre a forma como a lei é vista.

Assim é que a autora Heloísa Fernandes Câmara (2010), realizou um comparativo entre os estudos de quatro doutrinadores distintos - a saber: Bruce Ackerman, Laurence Tribe, Patrick Gudrid e Oren Gross - e com isso cria-se um cenário em que ora se defende a produção de uma constituição excepcional, ora se nega a possibilidade de existência desta, ora é possível até agir fora das leis, propiciando uma melhor compreensão do instituto Estado de Exceção. Importante é trazer ao conhecimento que tais discussões evidenciadas a seguir foram iniciadas a partir dos ataques terroristas realizados em 11 de Setembro nos Estados Unidos da América.

Em síntese, o primeiro doutrinador citado por Câmara (2010) defende a ideia de que se tornaria necessário a criação de uma constituição de emergência ou mesmo de leis emergenciais. Esta constituição seria elaborada nos tempos considerados de normalidade e seria aplicada nas situações excepcionais. É mister indagar que o objetivo de tal constituição seria limitar a discricionariedade e evitar a normalização da exceção, mesmo com a crença de que as situações emergenciais serão uma constante.

O segundo e o terceiro doutrinador (Câmara, 2010) trazem uma crítica voraz ao posicionamento de Ackerman, ou seja, refutam ponto a ponto as premissas elaboradas por este. O principal argumento usado por eles é de que a existência de uma legislação constitucional de exceção ocasionaria uma erosão dos direitos, bem como a normalização dos procedimentos excepcionais na legislação ordinária. Além disso, de acordo com estes doutrinadores, abandonar a Constituição – mesmo que temporariamente – é o mesmo que deixar de lado a própria Constituição formal, as práticas constitucionais e toda a construção teórica constitucional.

Por fim, o quarto doutrinador, diferente dos demais, lida com a situação emergencial usando da hipótese de agir fora das leis. Ele apresenta dois modelos jurídicos principais para se usar em tempos de crise, a saber: Impossibilidade de modificação das leis, em que o direito deve ser aplicado da mesma maneira em tempos de normalidades e de crise; E as formas possíveis de acomodação, considerando a premissa de que o ordenamento jurídico deve permanecer o mesmo, adequando-se apenas em aspectos pontuais (Câmara, 2010).

No caso, Câmara (2010, p. 37) pontua:

Gross diferencia dois modelos jurídicos principais de resposta às crises: o primeiro prega que não devem existir mudanças de quaisquer tipos, ou seja, que o direito deve ser aplicado da mesma maneira em tempos de normalidade e de crises. Isso significa que não deve haver modificações no sistema constitucional, nem permanentes e nem *ad hoc*. O segundo modelo considera que o ordenamento deve permanecer o mesmo, mas com algumas acomodações. Dentre os dois modelos há algumas possibilidades, o que em outros termos significa que há outras configurações possíveis. Ambos os modelos “primários” têm sérios inconvenientes, sobretudo, o de considerar a convicção que existe uma linha clara e definida entre exceção e normalidade, e que esta pode ser apreendida. Segundo Gross a situação de crise tende a se espalhar tornando difícil diferenciar o que é normal e o que é extraordinário.

E continua (2010, p. 39):

[...] as objeções principais são: que o primeiro modelo é utópico demais e o segundo é sem princípios e apologético do uso de expedientes emergenciais. A partir dessas críticas, Gross propõe o “Modelo de Medidas Extra-Legais”. Este modelo pretende evitar tanto a normalização da emergência quanto dar uma resposta efetiva – e sem comprometimento do ordenamento legal – à crise. Ele se baseia em um modo de combinação dos dois modelos precedentes. Um dos argumentos mais interessantes invocados na defesa de sua proposta refere-se à responsabilidade do governante, que não é tanto a de seguir a lei, mas a de proteger o Estado.

Nesse contexto, as considerações finais da autora (CÂMARA, 2010), ao realizar essa comparação de pensamentos, são de que as teorias sobre situações emergenciais discorrem sobre a forma como a lei é vista, ou seja, como empecilho ao cumprimento de atos necessários à manutenção dos “padrões civilizacionais”. Além disso, levando-se em conta a experiência histórica, bem como os relatos dos autores citados alhures neste capítulo, percebe-se que a normalidade e a

excepcionalidade estão sempre conectadas, restando apenas perguntar quando as leis serão cumpridas.

Ademais, Agamben (2004, p. 38-39) afirma que na doutrina há quem considera o estado de exceção um fenômeno jurídico, bem como há quem classifica-o como fato político. Nesse contexto, a exceção é considerada integrante do texto normativo por uma primeira vertente teórica, sendo que esta é subdividida em dois ramos, a saber: direito positivo e direito natural. Desse modo, na concepção adotada “por Santi Romano, Hauriou e Mortati, o Estado de exceção pertence ao direito positivo”. Já no entendimento de “Hoerni, Ranelletti, Rossiter, é tido como um elemento do direito natural”. Já a segunda corrente, composta por Biscaretti, Balladore-Pallieri e Carré de Malberg, considera o Estado de exceção um fato extrajurídico.

Nesse ponto, como dito anteriormente, Schmitt (apud SOUZA, 2010, p. 30) acredita que a exceção tem como justificativa a ameaça da unidade política, e não pode ser limitada pelo direito, já que somente a exceção possibilita que se chegue à real aplicação daquele. Assim é que:

O soberano tem a possibilidade de declarar guerra e de dispor abertamente da vida das pessoas. O objetivo do Estado é produzir dentro de seu território uma pacificação completa, pressuposto necessário para a vigência do direito. O Estado de exceção se justifica, portanto pela necessidade de manter a constituição, garantidora da paz social (SOUZA, 2010, p. 31).

Essa ideologia citada acima (SCHMITT apud AGAMBEN, 2004) também busca explicar as diferenças de ditadura, já que essa está contextualmente inserida no estado de exceção, que se divide em: ditadura comissária e a ditadura soberana. A primeira consiste na suspensão de modo concreto da constituição para defender a sua existência, em que a aplicação da Constituição pode ser suspensa mesmo em vigor. Já a segunda, configura-se no objetivo fim, que além de efetuar a suspensão da constituição vigente com base nos direitos nela contemplados, pretende-se criar um estado de coisas em que se torne possível impor uma nova constituição. Assim, a finalidade da doutrina schmittiana do estado de exceção é tornar possível a articulação entre a ordem jurídica e aquele (Estado de Exceção), uma vez que para Schmitt ainda existe uma ordem, mesmo que não seja a ordem jurídica. Dessa

forma, para ele, somente a partir da exceção é que poderá criar uma situação em que as normas jurídicas possam ser aplicadas.

Em contra partida, na opinião de Martinez e Del Roio (2010), o estado de exceção é um meio de violar a Constituição sob o argumento da supremacia constitucional, mediante imposição de dispositivos inibitórios de direitos e coercitivos no que tange a ação sócio-política no texto da Carta Magna, bem como é uma forma de descaracterizar a regra, transformando a excepcionalidade em situação corriqueira na persecução de interesses estritamente estatais em detrimento dos direitos humanos como mecanismo de controle social. Nesse sentido:

[...] transformou-se a conquista histórica dos direitos humanos na defesa e continuação do não Estado (sociedade civil como garantias individuais de direitos oponíveis ao Estado ou restritivos à Razão de Estado) em Estado de não Direito: em que os próprios direitos humanos, compreendidos em suas gerações, são vilipendiados e frontalmente negados (MARTINEZ; DEL ROIO, 2010, p. 11).

Asseveram ainda que a tomada do poder, através da implementação da exceção no ordenamento jurídico, é realizada com fundamento na soberania, sendo adotada a ideologia de que os fins justificam os meios. Portanto, falar em Razão de Estado é dizer que a *ratio* está a serviço do Estado e não da sociedade.

Ademais, Luiz (2014) afirma que se deve levar em consideração que a institucionalização do direito é a institucionalização da força do poder e, dessa forma, manifesta-se imediatamente a violência. Pois não existe cumprimento da lei senão pela imposição da força e, conseqüentemente, por imposição da violência. Não obstante, o legislador tornou legal o uso da força como meio para se cumprir o direito e valer-se da justiça, retirando do cidadão direitos inerentes e naturais aos homens.

Nessa jaez, Pierre Bourdieu (1989, p. 7–15) alega que a violência muitas vezes pode manifestar-se de forma simbólica, ou seja, sem que seja necessário usar a força física. O autor afirma que, através dos sistemas simbólicos, é possível construir uma realidade, uma concepção do mundo, em que se obtém os mesmos resultados que seriam obtidos através da força, seja ela física ou econômica. Assim é que se posiciona Bourdieu (1989, p. 15):

O poder simbólico, poder subordinado, é uma forma transformada, quer dizer, irreconhecível, transfigurada e legitimada, das outras formas de poder: só se pode passar para além da alternativa dos modelos energéticos que descrevem as relações sociais como relações de força e dos modelos cibernéticos que fazem delas relações de comunicação, na condição de se descreverem as leis de transformação que regem a transmutação das diferentes espécies de capital em capital simbólico e, em especial, o trabalho de dissimulação e de transfiguração (numa palavra, de eufemização) que garante uma verdadeira transubstanciação das relações de força fazendo ignorar-reconhecer a violência que elas encerram objetivamente e transformando-as assim em poder simbólico, capaz de produzir efeitos reais sem dispêndio aparente de energia”.

E o mesmo autor continua elucidando que:

O poder simbólico como poder de construir o dado pela enunciação, de fazer ver e fazer crer, de confirmar ou de transformar a visão do mundo e, desse modo, a ação sobre o mundo, portanto o mundo, poder quase mágico que permite obter o equivalente daquilo que é obtido pela força (física ou econômica) graças ao efeito específico de mobilização, só se exerce se for reconhecido, quer dizer, ignorado como arbitrário. Isto significa que o poder simbólico não reside nos «sistemas simbólicos» em forma de uma «illocutionary force» mas que se define numa relação determinada – e por meio desta – entre os que exercem o poder e os que lhe estão sujeitos, quer dizer, isto é, na própria estrutura do campo em que se produz e se reproduz a crença. O que faz o poder das palavras e das palavras de ordem, poder de manter a ordem ou de a subverter, é a crença na legitimidade das palavras e daquele que as pronuncia, crença cuja produção não é da competência das palavras (BOURDIEU, 1989, p. 14-15).

Desse modo, o autor evidencia a existência de uma razão de dominação dos sistemas simbólicos. Assim sendo, é possível compreender a existência de uma violência simbólica, bem como política, usada como mecanismo de conhecimento e de comunicação que facilita a dominação, revestida de caráter ideológico e serve como meio de particulares criarem subterfúgios e convencerem os demais de que determinados interesses individuais se apresentam como universais.

Na percepção de Hillani (2012) o Instituto do Estado de Exceção passou a ser usado como instrumento de contenção de crises políticas e econômicas, sendo intimamente ligado ao estado democrático de direito atual. Tanto o poder constituinte, como o poder desconstituinte são reprimidos pelo soberano, que age

por meio das medidas excepcionais, com o objetivo de repudiar qualquer ação essencialmente democrática, tentando ao máximo evitar a existência de movimentos revolucionários. Assim, a arbitrariedade do soberano resulta na violência que legitima o direito, bem como na repressão do povo – denominados como conjunto de sujeitos excluídos. Destarte, o autor crê que a força capaz de romper com esse cenário excepcional, o qual põe a salvo o real gozo de direitos e cria uma situação jurídica imensamente controversa é o verdadeiro exercício democrático do povo. Este, portanto, é o único capaz de exercer o poder desconstituente e, assim, colocar um fim nessa opressão sistemática exercida pelo soberano no atual estado de exceção permanente.

Dessa forma, Hillani (2012) afirma que é urgente a criação de uma ação política transformadora, valendo-se de poderes para romper com todo o sistema excepcional. Ou seja, o verdadeiro exercício democrático do povo, através do poder desconstituente, seria a única força capaz de criar uma nova situação jurídica e pôr fim à opressão sistemática exercida pelo soberano.

Além do mais, D'Oliveira (2015) citando Agamben, denota que o distanciamento gradual entre a relação de direitos e liberdades individuais em prol do fortalecimento econômico representa uma constitucionalização do Estado de Exceção. Assim, as medidas de exceção são eivadas com a ideologia totalitária e monocrática, em que os soberanos dos estados nacionais justificam-se sob o argumento de uma proteção do Estado e de suas instituições ameaçadas, tudo em nome do interesse coletivo. As considerações finais do autor são no sentido de que a medida necessária para se efetivar a preservação dos Direitos Universais é a derrogação de dogmas seculares, sendo necessária a mobilização da sociedade nos planos nacional e internacional (D'Oliveira, 2015, p. 18 e 19):

Na atualidade identificamos alguns dos atuais mecanismos de promoção da paz e segurança internacional, sendo que estes foram formulados sobre uma ideologia relacionada ao Direito Internacional onde os Estados, em última análise, são os principais protagonistas no cenário global, e onde as violações em massa dos direitos humanos por parte de governos tendem a refletir em uma consolidação de um *Estado de Exceção*, pois suprime direitos e liberdades individuais além de legitimar as mais variadas práticas totalitárias. [...] Entendemos que o caminho coerente é a superação de dogmas seculares em prol de uma consciência coletiva e

emancipadora, sempre buscando a preservação dos Direitos Universais.

Não menos impactante, uma das criações provenientes do Estado de Exceção foi o campo de concentração. Este tinha como objetivo manipular o corpo humano, utilizando-se da força e da tortura como forma de destruir a pessoa humana. Trata-a como animal, como uma estratégia de desumanização e negação da sua dignidade humana (LUIZ, 2014).

Nesse sentido, Agamben (apud LUIZ, 2014) afirma que o campo de concentração pode ser instaurado a qualquer momento e em qualquer lugar em relação a qualquer pessoa. Com isso, todos devem ficar atentos, pois nos dias atuais, a exceção está legalizada e inserida no direito vigente como forma de controle da vida humana; não estando mais explícita aos olhos, como aconteciam nos campos de concentração.

Sendo assim, Flávia Piovesan (2014) suscita a controvérsia na política dos Estados Soberanos, já que estes são incumbidos da função de garantes de direitos, bem como do dever de punir e remediar a violação aos direitos humanos. No entanto, justamente esses Estados muitas vezes se apresentam como os maiores violadores de direitos da pessoa humana. Com vistas a dirimir tal situação fática, desenvolveu-se uma atuação progressiva de proteção do direito internacional dos direitos humanos, a fim de assegurar os direitos dos seres humanos tanto no plano nacional, quanto no internacional, através da judicialização de normas de cunho internacional. Assim, a autora salienta a existência de um núcleo de direitos que não podem ser derogados nem mesmo em casos de excepcionalidade, *in verbis* (PIOVESAN, 2014, P. 284):

São consagrados, dentre outros direitos, a proteção contra atos de tortura, e outras formas de tratamento cruel, desumano ou degradante; o direito de não ser extraditado ou expulso para um Estado onde há substancial risco de sofrer tortura; o direito à indenização no caso de tortura; o direito a que a denúncia sobre tortura seja examinada imparcialmente e o direito a não ser torturado para fins de obtenção de prova ilícita, como a confissão.

Ou seja:

[...] nada pode justificar a prática da tortura (seja ameaça ou estado de guerra, instabilidade política interna ou qualquer outra emergência pública). Todos esses tratados convergem ao endossar a absoluta proibição da tortura. Isto é, o direito a não ser submetido a tortura é

um direito absoluto, que não permite qualquer exceção, suspensão ou derrogação. [...] Nenhuma circunstância excepcional, seja qual for (ameaça, estado de guerra, instabilidade pública interna ou qualquer outra emergência pública) pode ser invocada como justificativa da tortura (PIOVESAN, 2010, p. 97).

Nesse sentido, Piovesan (2014) elucida que o Direito Internacional dos Direitos Humanos visa complementar os direitos conferidos às pessoas na ordem nacional, a fim de que seja superada qualquer tipo de omissão ou inefetividade do Estado Soberano. Sendo, dessa forma, os tratados de proteção dos direitos humanos um parâmetro mínimo de garantia, “um mínimo ético irredutível” (PIOVESAN, 2010, p. 95), não podendo mais os Estados considerarem os nacionais como um assunto estritamente da ordem interna. Pois, os direitos humanos clamam pelo reconhecimento da condição de pessoa como um pressuposto único para ser titular de direitos, “dotado de unicidade existencial e dignidade, esta como valor intrínseco à condição humana” (PIOVESAN, 2010, p. 95).

Dessarte, Câmara (2010, p. 146 - 147) defende que tanto as normas constitucionais, quanto as normas infra-constitucionais, difundem uma vasta gama de previsões que visam legitimar a excepcionalidade. E isso, acaba por dar um caráter permanente a exceção ao passo que se começa a aplicá-la de modo corriqueiro, o que evidencia uma confusão entre o que pode ser denominado de direito e mero fato, bem como a incerteza entre o direito e a vida, já que questionar a exceção não se resume apenas a indagar o que é aplicável ou não no ordenamento jurídico, mas sim o que é direito e o valor da vida na aplicação daquele. Segue os dizeres da escritora, *in verbis*:

No direito constitucional e infra-constitucional há uma série de previsões que pretendem garantir a excepcionalidade das medidas excepcionais (o que não é uma redundância), os exemplos históricos mostram que a tendência é, que uma vez invocadas, as figuras excepcionais se espalhem no tempo e no espaço, de modo a romper as frágeis amarras e fazerem-se presentes no direito “normal”. [...] Considerar a exceção enquanto paradigma de nossos tempos significa esfumazar as fronteiras entre dentro e fora do direito e eleger como espaço representativo desta relação o limiar. É a figura do limiar, deste jogo entre pertencimento e exclusão que nunca se completa de maneira absoluta, que fornece a chave para pensarmos os nossos tempo e espaço. Isto porque a indistinção, marca do estado de exceção, não ocorre somente entre um dentro e um fora, mas, principalmente, entre o direito e a vida. Na exceção não se

pode discernir o que é direito, e o que é mero fato, o que é direito e o que é vida. É nesta impossibilidade que a vida se apresenta como uma mera vida, uma vida nua, ou seja, uma vida apreendida nos cálculos do poder e matável. Esta apreensão é a marca da biopolítica que permeia os nossos tempos e reduz a política a preocupações com a gestão da vida, ainda que para isso seja preciso matar outras vidas, ou populações, consideradas prejudiciais. (CÂMARA, 2010, p. 146-147)

Ademais, não se pode deixar de considerar que a pessoa humana possui direito fundamental de ver respeitada a sua dignidade. Luiz (2014) afirma que o Estado, através da exceção, reduz a pessoa humana a um simples material biológico, antes mesmo de proceder qualquer exterminação física. Desse modo, a principal crítica do autor é justamente que nos dias atuais o totalitarismo vem disfarçado nos moldes da exceção jurídica, restando como resultado a manipulação do direito vigente. Nesse jaez, Piovesan (2010, p. 93) argumenta que “a barbárie do totalitarismo significou a ruptura do paradigma dos direitos humanos, por meio da negação da pessoa humana como fonte do direito”.

Do mesmo modo, Martinez e Del Roio (2010) defendem que “o estado de exceção permanente e global prospera sempre que se esmaecem a verdade republicana e a legitimidade social”. Posto isso, os autores chegam a conclusão de que é necessário remeter os olhares aos clássicos a fim de compreender o Estado de exceção permanente e global que mitiga a verdade republicana e a legitimidade do poder social. Assim, não se pode permitir tal situação jurídica supramencionada sob a alegação de desconhecimento da constante presença das medidas excepcionais no ordenamento jurídico.

Diante do exposto alhures, apesar da dificuldade que os estudiosos encontram ao tratar do tema, bem como a incontrovérsia da sua aplicação no ordenamento jurídico, prevalece o entendimento de que a exceção mitiga de diversas formas não só ordenamento jurídico, mas toda a massa populacional. Àqueles que detêm o poder progressivamente foram se valendo da própria torpeza a fim de burlar toda e qualquer forma de controle de suas atribuições, corroborando, dessa forma, a premissa de que a condução de todo o aparelho estatal submete-se à vontade do governante soberano, e com isso tem-se na democracia uma

concentração latente dos poderes na esfera do Executivo.

5 CONCLUSÃO

Diante de diversos pensamentos doutrinários apontados, chega-se a conclusão de que há uma enorme inconclusão quanto ao tema. Há aqueles que defendem a existência de medidas excepcionais, argumentando que somente a partir destas é que será possível a permanência da existência do Estado Democrático de Direito. Em contra partida, há aqueles que condenam tal prática devido à invocação arbitrária e discricionária do campo da exceção, bem como a indistinção e subterfúgios que este pode criar, restando apenas à grande massa população se submeter à vontade dos soberanos, que atualmente se valem dos imperativos da urgência e da necessidade como mecanismos de controle.

Dessa forma, é notória a dificuldade de se estabelecer de fato um Estado Democrático de Direito, pois as medidas coercitivas são constitucionalizadas, e isto incentiva que a aplicação da lei aconteça de forma muito parecida com um contexto autoritário.

Percebe-se, então, que as Constituições democráticas, valendo-se de um legado absolutista, legitimaram a exceção como meio de defesa da própria democracia. Com isso, o Estado de Exceção é usado como mecanismo de controle e tem efeitos similares aos instrumentos autoritários, pois inclui na regra meios de refutar a própria regra. Dessarte, a exceção à regra tem sido um modo eficaz e legítimo de se descumprir preceitos básicos da normatividade, positividade e previsibilidade, confirmando-se como força oponível à sociedade e à legitimidade democrática, ao passo que se restauram regras do absolutismo, impondo o ciclo vicioso da coerção e opressão.

Além disso, ao se debruçar os estudos sobre as medidas de excepcionalidade, percebe-se que o estado de exceção mitiga as principais virtudes republicanas (emancipação, autonomia, responsabilidade), bem como a ideologia dos direitos humanos. Pois, o Estado, na persecução dos interesses estatais, utiliza métodos constitucionais contra a própria regra democrática, tornando-se um grande aniquilador e supressor dos direitos fundamentais.

Assim, tendo como base os fatos históricos, conclui-se que a ameaça

totalitária está presente, quer seja na suspensão dos direitos e garantias fundamentais, quer seja na subjetividade do soberano. Pois, ele é quem irá estabelecer as regras e decidir por quanto tempo a exceção irá perdurar.

Por isso, o que mais se vê nas democracias é uma profunda confusão entre o que é normal e o que excepcional, sendo que o maior desafio está justamente em discriminar quais os limites de atuação, bem como a sua real finalidade.

Possibilitar o uso das medidas excepcionais, como se nota, acarreta uma profunda situação paradoxal que ora a norma é aplicada em sua totalidade, ora é suspensa por determinação da própria norma. Com isso, ocasiona um cenário em que a pessoa humana é equiparada a mero objeto na persecução dos interesses estatais. E diante desse cenário, não se pode olvidar que em um passado não tão distante, os soberanos cometeram inúmeras barbáries, mitigando direitos fundamentais da pessoa humana, incluindo aí o direito à vida, visando “em tese” a aplicação da própria lei, do próprio ordenamento jurídico e dos direitos da pessoa humana. E o pior é que tudo isso foi respaldado no próprio ordenamento jurídico positivado. Assim, as medidas excepcionais devem ser vistas como uma ameaça aos direitos fundamentais da pessoa humana, uma vez que os soberanos frequentemente buscam burlar a real aplicação das ditas medidas excepcionais, subvertendo-as à aplicação na condução do Estado.

Portanto, o estado de exceção é resumido como meio de violar a constituição sob o argumento da supremacia constitucional, mediante imposição de dispositivos inibitórios de direitos e coercitivos no que tange a ação sócio-política no texto da Constituição, bem como a descaracterização da regra, transformando a excepcionalidade em situação corriqueira na persecução de interesses estritamente estatais em detrimento dos direitos humanos como mecanismo de controle social.

REFERÊNCIAS

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

BERCOVICI, Gilberto. O direito constitucional passa, o direito administrativo permanece: a persistência da estrutura administrativa de 1967. In: TELES, Edson; SAFLATE, Vladimir (Orgs.). **O que resta da ditadura: a exceção brasileira**. São Paulo: Boitempo, 2010. p.77-90

BOURDIEU, Pierre. **O poder simbólico**. 10 ed. Rios de Janeiro: Bertrand Brasil, 2007.

CÂMARA, Heloísa Fernandes. **Estado de Exceção entra o direito e a vida: Soberania, Biopolítica e Campo**. 2010. Disponível em: <https://www.academia.edu/3249711/Disserta%C3%A7%C3%A3o_Estado_de_Exce%C3%A7%C3%A3o_entre_o_Direito_e_a_Vida_soberania_biopol%C3%ADtica_e_campos>. Acesso em: 15 out, 2015.

D'OLIVEIRA, Heron Renato Fernandes. O estado de exceção como paradigma ao direito internacional em defesa dos direitos humanos. **Periódico Científico Projeção, Direito e Sociedade**, vol. 5, nº 1. p. 11 – 20. Disponível em: <<http://revista.faculdadeprojecao.edu.br/index.php/Projecao2/article/view/413>>. Acesso em: 21 set. 2015.

GOUVEIA, Luiz Antônio Sampaio. **Rejeição da medida provisória, conflito ente poderes e vácuo legislativo**. São Paulo. 2010. Disponível em: <<http://www.dominiopublico.gov.br/download/teste/arqs/cp139514.pdf>>. Acesso em: 11 abr. 2016.

HILLANI, Allan Mohamed. Entre a democracia e o estado de exceção: a ação política para além do voto. **Anais da XIV Jornada de Iniciação Científica**. Vol. 1, n. 3. Curitiba, 2012. p. 35 – 53. Disponível em: <<http://www.direito.ufpr.br/petdireito/pdfs/entre%20a%20democracia%20e%20o%20estado%20de%20excecao.pdf>>. Acesso em: 10 out. 2015.

LUIZ, Ramon Perez. A pessoa humana e o estado de exceção: uma leitura de Giorgio Agamben. **Revista jurídica do Cesuca**, Cachoeirinhas - RS, v.2, n.3, p.94-108, Ago. 2014. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.17793/rjc.v2i3.571>>. Acesso em: 10 set. 2015.

MARTINS, Lucas Moraes. **Estado de exceção: origem e estrutura topológica**. R. Inter. Interdisc. **INTERthesis**, Florianópolis, v.12, n.1, p.157-175, Jan-Jun. 2015. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.5007/1807-1384.2015v12n1p157>. Acesso em: 01 set. 2015.

MARTINEZ, Vinício Carrilho. **Estado de exceção e modernidade tardia: Da**

dominação racional à legitimidade (anti)democrática. Marília, 2010. Disponível em: <<http://acervodigital.unesp.br/handle/unesp/175819>>. Acesso em: 15 jun. 2016.

MARTINEZ, Vinício Carrilho; DEL ROIO, Marcos. **Estado de exceção permanente e global**. In: Editora Impetus, Rio de Janeiro, 2010. Disponível em: <<http://www.impetus.com.br/noticia/8/estado-de-excecao-permanente-e-global>>. Acesso em: 01 out. 2015.

PIOVESAN, Flávia. **Direitos humanos e o direito constitucional internacional**. São Paulo: Saraiva, 2013.

PIOVESAN, Flávia. Direito internacional dos direitos humanos e lei de anistia: o caso brasileiro. In: TELES, Edson; SAFLATE, Vladimir (Orgs.). **O que resta da ditadura: a exceção brasileira**. São Paulo: Boitempo, 2010. p. 91-107.

SILVA, José Afonso da Silva. **Curso de direito constitucional positivo**. São Paulo: Malheiros, 2005. p. 529-524.

SOUZA, Taiguara Líbano Soares e. **Constituição, segurança pública e estado de exceção permanente: a biopolítica dos autos de resistência**. Rio de Janeiro, 2010. Disponível em: <<http://doi.org/10.17771/PUCRio.acad.18771>>. Acesso em: 08 abr. 2016.

SOUZA NETO, Cláudio Pereira de. **A segurança pública na constituição federal de 1988: conceituação constitucionalmente adequada, competências federativas e órgãos de execução das políticas**. 2008. Disponível em: <<http://www.oab.org.br/editora/revista/users/revista/1205505974174218181901.pdf>>. Acesso em: 02 Jan. 2016.

TAVARES FILHO, Newton. **Excesso na edição das medidas provisórias**. Biblioteca Digital da Câmara dos Deputados. Brasília, 2008. Disponível em: <<http://bd.camara.gov.br/bd/handle/bdcamara/1605>>. Acesso em: 25 mar. 2016.

TELES, Edson. Entre justiça e violência: estado de exceção nas democracias do Brasil e África do Sul. In: TELES, Edson; SAFLATE, Vladimir (Orgs.). **O que resta da ditadura: a exceção brasileira**. São Paulo: Boitempo, 2010. p. 299-318.

TELES, Edson. **Democracia e o estado de exceção no Brasil**. Jornada de estudos sobre ditaduras e direitos humanos, Porto Alegre, p.14 -16, 02 a 30 abr. APERS, 1: 2011. Recurso eletrônico. ISBN 978-85-64859-00-5. Disponível em: <<http://www.apers.rs.gov.br>>. Acesso em: 20 ago. 2015.

ZAVERUCHA, Jorge. Relações civil-militares: o legado autoritário da constituição brasileira de 1988. In: TELES, Edson; SAFLATE, Vladimir (Orgs.). **O que resta da ditadura: a exceção brasileira**. São Paulo: Boitempo, 2010. p. 41-76.

ANEXO A - Declaração, Prorrogação e Suspensão do estado de sítio de 1891 a 1937, no Brasil

Ano	Período de governo	Dias de regime
1891	Mar. Deodoro da Fonseca	---
1891 a 1894	Mar. Floriano Peixoto	295
1894 a 1898	Prudente de Moraes	104
1898-1902	Campos Sales	---
1906 a 1909	Rodrigues Alves	121
1906-1909	Afonso Pena	---
1909-1910	Nilo Peçanha	---
1910 a 1914	Mar. Hermes da Fonseca	268
1914 a 1918	Wenceslau Braz	71
1918-1919	Delfim Moreira	---
1919-1922	Epitácio Pessoa	132
1922 a 1926	Arthur Bernardes	1.287
1926 a 1930	Washington Luiz	87
1930-1934	Getúlio Vargas	---
1934 a 1937	Getúlio Vargas	658
TOTAL (46 anos)	---	2.891 (ou quase 8 anos).

Fonte: Câmara (2010, p. 164).

ANEXO B - As medidas provisórias em números por ano

Medidas Provisórias por Ano				
Ano	Presidente	Originárias	Reeditadas	Total
1988	Sarney	15	9	24
1989		97	6	103
1990 *		20	0	20
1990	Collor	75	68	143
1991		9	2	11
1992**		4	2	6
1992	Itamar	4	0	4
1993		48	48	96
1994		86	319	405
1995	FHC (1ºMandato)	29	408	437
1996		34	615	649
1997		40	680	720
1998		53	750	803
1999	FHC (2ºMandato)	47	1040	1087
2000		23	1088	1111
2001		33	478	511
2002		82	-	82
2003	Lula (1ºMandato)	58	-	58
2004		73	-	73
2005		42	-	42
2006		67	-	67
2007	Lula (2ºMandato)	63	-	63
Total		1002	5513	6515

Fonte: Tavares Filho (2008, p. 12).

* até março de 1990

** até setembro de 1992

ANEXO C - Quadro comparativo de expedição de medidas provisórias, Leis ordinárias e Leis complementares

<i>Medidas Provisórias por Ano</i>					<i>Leis Ordinárias***</i>					<i>Leis Cmpl.***</i>			
<i>Ano</i>	<i>Presidente</i>	<i>Originárias</i>	<i>Reeditadas</i>	<i>Total</i>	<i>Leis Ordin.***</i>	<i>do Exec.*</i>	<i>do Leg.*</i>	<i>do Judi.***</i>	<i>de I.P.*</i>	<i>Leis Com pl.**</i>	<i>do Exec.***</i>	<i>do Leg.***</i>	<i>do Judi.***</i>
1988	<i>Sarney</i>	15	9	24	68								
1989		97	6	103	276								
1990 *		20	0	20	0								
1990	<i>Collor</i>	75	68	143	166								
1991		9	2	11	238								
1992**		4	2	6	0								
1992	<i>Itamar</i>	4	0	4	222								
1993		48	48	96	225								
1994		86	319	405	131								
1995	<i>FHC (1ªMand.)</i>	29	408	437	281								
1996		34	615	649	177								
1997		40	680	720	169								
1998		53	750	803	178								
1999	<i>FHC (2ªMand.)</i>	47	1040	1087	175				1				
2000		23	1088	1111	218								
2001		33	478	511	230	179	48	3		10	3	7	0
2002		82	-	82	237	180	49	8		2	0	2	0
2003	<i>Lula (1ªMand.)</i>	58	-	58	197	149	42	6		1	0	1	0
2004		73	-	73	252	223	22	7		1	0	1	0
2005		42	-	42	177	101	73	2	1	3	0	3	0
2006		67	-	67	179	95	84	0		3	0	3	0
2007	<i>Lula (2ªMand.)</i>	63	-	63	198	150	43	4	1	4	0	4	0
<i>Total</i>		<i>1002</i>	<i>5513</i>	<i>6515</i>	<i>3994</i>	<i>1077</i>	<i>361</i>	<i>30</i>	<i>3</i>	<i>24</i>	<i>3</i>	<i>21</i>	<i>0</i>

Fonte: Tavares Filho (2008, p.15)

* até março de 1990

** até setembro de 1992

*** Portal da presidência da República

ANEXO D - Medidas provisórias por Presidentes

Medidas Provisórias por Presidente			
Presidente	Originárias	Reedições	Total
<i>Sarney</i>	132	15	147
<i>Collor</i>	88	72	160
<i>Itamar</i>	138	367	505
<i>FHC (1ºMandato)</i>	156	2453	2609
<i>FHC (2ºMandato)</i>	185	2606	2791
<i>Lula (1ºMandato)</i>	240	-	240
<i>Lula (2ºMandato)</i>	63	-	63
<i>Total</i>	<i>1002</i>	<i>5513</i>	<i>6515</i>

Fonte: Tavares Filho (2008, p. 11)