

INTERVENÇÃO FEDERAL, ESTADO DE DEFESA E ESTADO DE SÍTIO COMO FERRAMENTAS DURANTE A CRISE DA PANDEMIA COVID-19

Ridauto Lúcio Fernandes (*)

Brasília, DF, 6 de abril de 2020

1. GENERALIDADES

O presente Artigo pretende fazer uma análise sucinta das Medidas de Defesa do Estado e das Instituições Democráticas previstas no Capítulo I do Título V da Constituição Federal em vigor (Estado de Defesa e Estado de Sítio) e sobre alguns aspectos da Intervenção Federal em Estados ou no Distrito Federal, concluindo sobre a constitucionalidade da aplicação dessas medidas pelo Governo Federal como instrumentos durante a crise decorrente da pandemia de COVID-19 e sobre a conveniência e utilidade da adoção das mesmas.

A República Federativa do Brasil é composta pela União, pelos Estados, pelo Distrito Federal e pelos Municípios, todos entes autônomos (BRASIL, 1988, Art. 18). Deve-se entender, assim, a União como sendo o ente federal que representa o Poder Público na totalidade de seu território, em contraste com os demais entes, que representam o Poder Público na estrita parcela do território nacional compreendida dentro de suas divisas e limites.

A União possui três Poderes independentes e, em tese, harmônicos entre si: o Legislativo, o Executivo e o Judiciário (BRASIL, 1988, Art. 2º). Compete à União, entre outras coisas, decretar o estado de sítio, o estado de defesa e a intervenção federal (BRASIL, 1988, Art. 21, Inciso V).

No entanto, a Constituição define, dentro da citada competência, os papéis que terão cada um de seus atores diretamente envolvidos: o Presidente da República é competente para decretar o estado de defesa e o estado de sítio e para decretar e executar a intervenção federal (BRASIL, 1988, Art. 84, Incisos IX e X), enquanto que o Congresso Nacional é competente para aprovar o estado de defesa e a intervenção federal, autorizar o estado de sítio, ou suspender qualquer uma dessas medidas (BRASIL, 1988, Art. 49, Inciso IV).

Dentre outras medidas, a Constituição Federal prevê, especificamente, que a Constituição não poderá ser emendada na vigência de Intervenção Federal, de Estado de Defesa ou de Estado de Sítio (BRASIL, 1988, Art. 60, § 1º) e que as imunidades de Deputados ou Senadores subsistirão durante o Estado de Sítio, só podendo ser suspensas mediante o voto de dois terços dos membros da Casa respectiva, nos casos de atos praticados fora do recinto do Congresso Nacional, que sejam incompatíveis com a execução da medida (BRASIL, 1988, Art. 53, § 8º). Não há que se falar, portanto, em suspensão do funcionamento do Poder Legislativo ou da

(*) Ridauto Lúcio Fernandes é General de Brigada (R1). Diretor de Segurança e Defesa do Instituto Sagres.

vigência da Constituição Federal durante o Estado de Sítio e, muito menos, durante o Estado de Defesa ou de Intervenção Federal, que são medidas menos gravosas.

Há, ainda, dois órgãos que devem ser ouvidos antes da decretação de Intervenção Federal, do Estado de Defesa ou do Estado de Sítio: o Conselho da República e o Conselho de Defesa Nacional. Contudo, as conclusões e pareceres desses órgãos não são determinantes ou impeditivas para a decretação e, por essa razão, não serão abordadas neste Estudo. Para maiores detalhes sobre a composição e competência dos órgãos citados, pode-se consultar a Constituição Federal, em seus Art. 89, 90 e 91.

2. INTERVENÇÃO FEDERAL

A intervenção da União nos Estados ou no Distrito Federal está regulada em apenas dois artigos da Constituição, os Art. 34 e 36. Como preceitos mais importantes a serem seguidos, no que diz respeito aos objetivos do presente Estudo, há que se observar:

- a União pode intervir, entre outros motivos, para por fim a grave comprometimento da ordem pública, para prover a execução de lei federal ou para assegurar os direitos da pessoa humana;
- nos casos de intervenção para prover a execução de lei federal ou para assegurar os direitos da pessoa humana, é explicitamente dispensada a apreciação pelo Congresso Nacional, desde que o decreto limite-se a suspender a execução do ato impugnado, se essa medida bastar ao restabelecimento da normalidade.

Dessa forma, visualiza-se como possível, pertinente e eficaz a Intervenção Federal em Estado ou Distrito Federal que se recuse a dar cumprimento a lei federal que estabeleça medidas para superação da crise, suspendendo a execução dos atos impugnados, ou nos casos em que ocorra grave comprometimento da ordem pública decorrente de convulsão social durante a crise, podendo ou não, nesse último caso, ser nomeado interventor que substitua o Governador do Estado ou Distrito Federal envolvido.

No entanto, não se deve confundir uma lei federal com um decreto do Poder Executivo. O simples descumprimento de decretos executivos não se constitui em justificativa para uma Intervenção Federal. Dessa forma, é vedado ao Poder Executivo Federal solicitar a Intervenção Federal em um Estado ou no Distrito Federal somente porque o Governador da Unidade Federativa deixou de cumprir algo determinado pelo Presidente da República ou deixou de atender a algum de seus pedidos. Isso dá cumprimento ao prescrito no Art. 18 da Constituição, que garante a autonomia dos Estados e do Distrito Federal.

Para concluir, não há que se falar em intervenção da União diretamente em um Município, por falta de expressa previsão constitucional. Os Estados e o Distrito Federal, em contrapartida, poderão intervir nos Municípios, nos termos do Art. 35 e 36

da Constituição, mas a análise dessa modalidade de intervenção foge ao escopo do presente Estudo.

3. ESTADO DE DEFESA

A decretação de Estado de Defesa está regulada no Art. 136 da Constituição Federal. Como preceitos mais importantes a serem seguidos, no que diz respeito aos objetivos do presente Estudo, há que se observar os itens tratados a seguir.

A finalidade de sua decretação deve ser, exclusivamente, para preservar ou prontamente restabelecer, em locais restritos e determinados, a ordem pública ou a paz social ameaçadas por grave e iminente instabilidade institucional ou atingidas por calamidades de grandes proporções na natureza. Não se presta, portanto, para uma medida que precise ser aplicada em todo o território nacional. Além disso, o prazo máximo de vigência será de 60 dias (30 dias iniciais, com uma eventual prorrogação por igual período).

A grave e iminente instabilidade institucional é difícil de ser definida e vai sempre ter um componente subjetivo, mas certamente estará ligada ao mal funcionamento, de forma grave e iminente, das instituições do Estado que atuam nas áreas de defesa, segurança pública, finanças, educação, assistência social, saúde, pesquisa e das instituições particulares congêneres, todas essas citadas na Constituição e cuja falha ou falência poderá acarretar convulsão social, com comprometimento da ordem pública ou da paz social. Não parece haver dúvidas que uma pandemia como a decorrente da COVID-19 tende a causar grave instabilidade institucional, com possível falência do sistema de saúde, comprometimento do sistema financeiro, sobrecarga na segurança pública e na assistência social. A definição da iminência disso, para que se estude a decretação, é um dever do Presidente da República, que será o ente decretante.

Calamidades de grandes proporções na natureza não devem ser confundidas com desastres naturais. As primeiras podem conter os segundos, mas são bem mais abrangentes. Uma pandemia com milhares de mortos é, sim, uma calamidade de grandes proporções, com causas na natureza e, ainda que as causas fossem artificiais, estariam ocorrendo na natureza, na qual o ser humano está integrado. Dessa forma, decretar Estado de Defesa em face de uma pandemia de graves proporções está, sim, salvo melhor juízo, justificado à luz da Constituição.

§ 1º O decreto que instituir o estado de defesa determinará o tempo de sua duração, especificará as áreas a serem abrangidas e indicará, nos termos e limites da lei, as medidas coercitivas a vigorarem, dentre as seguintes:

I - restrições aos direitos de:

- a) reunião, ainda que exercida no seio das associações;
- b) sigilo de correspondência;

c) sigilo de comunicação telegráfica e telefônica;
II - ocupação e uso temporário de bens e serviços públicos, na hipótese de calamidade pública, respondendo a União pelos danos e custos decorrentes (BRASIL, 1988, Art. 136).

Estas, portanto, são todas as medidas possíveis de serem aplicadas na vigência do Estado de Defesa. Como de particular utilidade para a crise decorrente de uma pandemia como a do COVID-19, ressalta-se a restrição ao direito de reunião (em qualquer lugar, inclusive no interior de recintos privados), facilitando o isolamento social obrigatório e a ocupação e uso temporário de bens e serviços públicos. Não fala, no entanto, da possibilidade de requisição de bens privados como, por exemplo, de hospitais particulares e equipamentos diversos.

Percebe-se, portanto, que a decretação de Estado de Defesa tem pouco alcance para a implementação de efetivas medidas de contenção e de gestão de uma crise como a decorrente da COVID-19.

Quanto à decretação, ela não depende de autorização legislativa e, uma vez decretada, está de imediato em pleno vigor. No entanto, o Congresso a apreciará em curtíssimo prazo (o Presidente deve submeter o ato ao Congresso em até 24 horas), podendo, tão logo apreciada, decidir por sua rejeição, com cessação imediata de seus efeitos.

4. ESTADO DE SÍTIO

A decretação de Estado de Sítio está regulada nos Art. 137, 138 e 139 da Constituição Federal. Como preceitos mais importantes a serem seguidos, no que diz respeito aos objetivos do presente Estudo, há que se observar os itens tratados a seguir.

Diferentemente do Estado de Defesa, no Estado de Sítio o Presidente deve, inicialmente, solicitar autorização ao Congresso Nacional para a decretação. Só poderá solicitar a autorização citada nos casos de comoção grave de repercussão nacional, ocorrência de fatos que comprovem a ineficácia de medida tomada durante o estado de defesa ou de declaração de estado de guerra ou resposta a agressão armada estrangeira.

Os casos de declaração de estado de guerra ou resposta a agressão armada estrangeira não serão analisados, por estarem fora do escopo do Estudo. Restam, portanto, duas possibilidades. A primeira seria decretar, inicialmente, o Estado de Defesa e observar a eficácia de suas medidas. Havendo fatos que comprovem a ineficácia de alguma das medidas tomadas durante sua vigência, estaria justificada a solicitação de autorização para decretação do Estado de Sítio.

A segunda possibilidade seria sua decretação direta, com a justificativa de estar diante de um caso de comoção grave de repercussão nacional. A repercussão nacional,

salvo melhor juízo, é indiscutível, face ao volume de citações na mídia espontânea nacional e nas redes sociais, que parecem só tratar desse tema nas últimas semanas.

Quanto aos aspectos subjetivos que levam a considerar ou não o caso atual da COVID-19 como de comoção grave, este Estudo não vai discuti-los. No entanto, parece ser consenso que a situação atual estaria produzindo sensações de pânico e de temor na população, características de uma grave comoção. Milhares de mortes, desemprego em massa, convulsão social e fome são aspectos objetivos. Aspectos subjetivos são sempre discutíveis, mas julga-se que estariam, sim, presentes as condições que permitem solicitar autorização para a decretação do Estado de Sítio num caso como o da COVID-19, cabendo ao Congresso deliberar sobre a mesma, dialogando com o Governo e moldando os limites da proposta, no caso de uma eventual concessão da autorização.

Diferente do Estado de Defesa, no Estado de Sítio há uma amplitude muito grande de garantias constitucionais que poderão ser suspensas. O decreto que o instituir regulará sua duração (inicial, nesse caso, de até 30 dias, prorrogáveis indefinidas vezes pelo mesmo prazo), as normas necessárias à sua execução e as garantias suspensas. Após publicado, o Presidente designará o executor das medidas e as áreas abrangidas.

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

- I - obrigação de permanência em localidade determinada;
- II - detenção em edifício não destinado a acusados ou condenados por crimes comuns;
- III - restrições relativas à inviolabilidade da correspondência, ao sigilo das comunicações, à prestação de informações e à liberdade de imprensa, radiodifusão e televisão, na forma da lei;
- IV - suspensão da liberdade de reunião;
- V - busca e apreensão em domicílio;
- VI - intervenção nas empresas de serviços públicos;
- VII - requisição de bens.

Parágrafo único. Não se inclui nas restrições do inciso III a difusão de pronunciamentos de parlamentares efetuados em suas Casas Legislativas, desde que liberada pela respectiva Mesa (BRASIL, 1988, Art. 139).

Importante observar que a Carta fala de pessoas. Deve-se considerar, portanto, que estão incluídas nesse termo as pessoas físicas e jurídicas, de direito público e privado. Como de particular utilidade para a crise decorrente de uma pandemia como a do COVID-19, ressalta-se:

- a obrigação de permanência em localidade determinada, favorecendo o isolamento de cidades, bairros, ruas e condomínios;

- as restrições relativas à prestação de informações e à liberdade de imprensa, radiodifusão e televisão, evitando a divulgação de inverdades ou notícias que possam causar pânico;
- a suspensão da liberdade de reunião (em qualquer lugar, inclusive no interior de recintos privados), facilitando o isolamento social obrigatório;
- a intervenção nas empresas de serviços públicos, facilitando o controle das mesmas com objetivo de permitir melhor prestação dos serviços à população; e
- a requisição de bens, que só vai aparecer nesta medida tão gravosa e que permitirá ao Poder Público assegurar a posse dos bens essenciais para diminuir os efeitos da crise nos mais necessitados.

Além disso, outras medidas, que não sejam contra as pessoas, poderão ser tomadas. Como exemplos, pode-se imaginar a alteração de regras de trâmites legislativos, alteração de subordinação e de missões de órgãos de segurança pública, criação de cargos temporários, modificação de regras licitatórias, modificação e homogeneização de regras de circulação impostas por entes estaduais ou municipais e outras. Vale lembrar que todas as regras para o Estado de Sítio terão sido previamente aprovadas pelo Congresso, que acompanhará a execução por meio de uma Comissão composta de cinco membros (BRASIL, 1988, Art. 140) e terá, ainda, o poder de suspender a medida a qualquer tempo (BRASIL, 1988, Art. 49, Inciso IV).

5. CONCLUSÕES

Considerando-se todo o exposto, pode-se concluir que a adoção de quaisquer das medidas estudadas, tanto a Intervenção Federal, quanto o Estado de Defesa ou de Sítio, é perfeitamente admissível, em termos constitucionais, para auxiliar na gestão de uma crise como a causada pela pandemia da COVID-19, desde que consideradas as peculiaridades e critérios específicos para a decretação de cada uma delas.

Conclui-se, ainda, que cada uma possui, em seu bojo, possibilidades que atenderão em maior ou menor grau a determinadas necessidades durante a crise e que a adoção do Estado de Sítio é a que melhores condições apresenta para o caso específico, em virtude da força e da amplitude das ferramentas que colocará em mãos do Governo Federal.

Por fim, salienta-se que a opção pela decretação de tais medidas em nada se relaciona a dar ao Estado poderes ditatoriais. A Constituição assegura o controle de um Poder sobre o outro, com adequado sistema de contrapesos que impede abusos. A vigiar os atores de maior dinamismo em tal situação (Executivo e Legislativo) estará o Judiciário, na plenitude do exercício de suas funções.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF, 1988. Disponível em:

<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 5 abr. 2020.