1

Questões contemporâneas acerca do estado de exceção: uma análise das Constituições Federal e Mineira

DOI: https://doi.org/10.29327/264759.24.42-1

Rodrigo Dias Ferreira[1]

Eleonora Schettini Martins Cunha[2]

Resumo: O presente trabalho tem por objetivos, num primeiro momento, conceituar e desenvolver a ideia de estado de exceção, demonstrar importantes conceitos correlatos, como soberania, estabilidade política e eficácia política, construir um quadro teórico analítico e, num segundo momento, usar esse quadro para analisar alguns dispositivos do ordenamento jurídico brasileiro que podem se encaixar na definição de dispositivos de exceção, em especial, a Constituição cidadã de 1988 e a Constituição Mineira de 1989.

Palavras-chave: Estado de exceção. Soberania. Eficácia política. Estabilidade. Dispositivo.

Abstract: *The present text has two main objectives, firstly, to introduce and develop the concept of state of exception and its main correlate concepts, such*

1Mestrando em Sociologia e Antropologia pela Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ), pós-graduado em Políticas Públicas e Poder Legislativo pela Escola do Legislativo da Assembleia de Minas Gerais (ELE/ALMG), bacharel em Ciências Sociais pela Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG). Contato: rodrigo.diasf@live.com. Currículo: http://lattes.cnpq.br/8925074726209678.

2 Doutora e mestra em Ciência Política pela Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG). Professora aposentada do Departamento de Ciência Política da Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG) e da Escola do Legislativo da Assembleia de Minas Gerais (ELE/ALMG). Contato: eleonora.ufmg@gmail.com. Currículo Lattes: http://lattes.cnpq.br/7925839052222233.

as sovereignty, political stability and political efficacy, in order to propose a theoretical framework and, at a second moment, to use this framework to analyze some of the elements of the Brazilian legal framework that could fit the definition of "devices of exception", especially in the Federal Constitution of 1988 and the Constitution of the State of Minas Gerais of 1989.

Keywords: *State of exception. Sovereignty. Political efficacy. Stability. Device.*

1 – Introdução

O estudo da fenomenologia da democracia em suas complexidades políticas, filosóficas e materiais é central para o desenvolvimento institucional não só do Brasil, mas das demais democracias liberais. Dito isso, há um certo caminho epistemológico que parte da ausência ou da suspensão da democracia para compreendê-la: as exceções que explicam a regra, como postula Carl Schmitt[3] (1922). Ao entendermos as formas utilizadas para suspender o ordenamento jurídico vigente, podemos perceber como se articulam os conceitos de soberania, poder e democracia e, historicamente, como esses momentos revelam ideias sobre a constituição árdua da democracia brasileira e seus desafios contemporâneos. A relevância de avançar os estudos sobre a democracia brasileira nas pesquisas em ciências humanas, seja de natureza propriamente institucional (como na análise de políticas públicas), seja de natureza sociocultural, mais típica de uma sociologia qualitativa, reside em iluminar caminhos que podem solidificar e aperfeiçoar, direta ou indiretamente, essa democracia, entendendo esse sistema enquanto um processo sempre incompleto e aperfeiçoável, dinâmico, que precisa se adaptar aos desafios do novo século.

Esses estudos são relevantes para o Poder Legislativo, que, no sistema tripartite de Poderes no Brasil, tem a responsabilidade de fiscalizar o Poder Executivo, historicamente o

3 Carl Schmitt (1888- 1985) foi um importante teórico e filósofo do Direito, cujas obras principais (*Teologia política*, 1922 e *A ditadura*, 1921) se debruçam sobre a exceção enquanto conceito filosófico e o estado de exceção enquanto forma jurídica e política.

principal concentrador de poderes quando dos períodos de exceção declarada no País. Como veremos posteriormente, foi justamente o fechamento do Congresso Nacional, em 1968, pelo Ato Institucional N.º 5 (BRASIL, 1968), o marcador do início do período mais duro da ditadura militar, que permitia ao chefe do Executivo instaurar um recesso forçado às atividades do Legislativo, bem como cassar mandatos de parlamentares eleitos. Ainda que houvesse eleições para os Legislativos municipais e estaduais, os interessados poderiam apenas se candidatar pelos únicos dois partidos permitidos à época, o MDB, tido como "oposição consentida" e o Arena, partido criado para dar sustentação à ditadura.

Com efeito, no contexto brasileiro, as medidas autoritárias das décadas de 1960 e 1970 tiveram como resultado direto ou indireto o controle do Poder Legislativo, seja no processo de formação de partidos e candidaturas, seja na direta cassação de deputados. Nesse sentido, veremos também as formas de freios e contrapesos adotados pela Constituição Federal de 1988 (BRASIL, 1988) para fortalecer as capacidades do Poder Legislativo no momento da declaração específica de momentos de exceção – estado de defesa e de sítio – bem como as incumbências desse poder durante esses períodos, somados também às declarações de calamidade pública na esfera estadual e municipal. Em todos os casos citados, como forma de controle, é necessária a participação e a anuência do Legislativo em relação à proposição do Executivo.

O presente texto tem os seguintes objetivos delimitados: num primeiro momento, introduzir e desenvolver as teorias relativas ao conceito de estado de exceção, numa explicação histórica, partindo de suas origens greco-romanas, para demonstrar como esse dispositivo foi recuperado e utilizado em teorias contemporâneas, em especial nas obras de Carl Schmitt (1922) e Hans Kelsen[4] (2000). Num segundo momento, com base em uma revisão bibliográfica e histórica, demonstrar a frequência

4 Hans Kelsen (1881 – 1973) foi contemporâneo de Schmitt e oferece uma visão bastante distinta sobre a exceção e seu lugar no ordenamento jurídico.

da utilização desses dispositivos na história republicana brasileira e como as teorias relativas ao estado de exceção podem ser frutíferas na análise da conturbada democracia brasileira, usando desse corpo teórico para analisar, de forma não exaustiva, ou seja, por conveniência, alguns dos artigos da Constituição Mineira vigente, datada de 1989 (MINAS GERAIS, 1989). Por fim, indicar possíveis caminhos futuros de pesquisa relacionada aos tópicos elencados, tendo como referência os megaeventos realizados, como a Copa do Mundo de 2014 e os Jogos Olímpicos de 2016, e todas as exceções políticas e jurídicas conferidas a esses eventos, como uma forma ainda bastante recente e relevante para as teorias do estado de exceção no Brasil pós-1988.

Para alcançar esses objetivos, a metodologia utilizada foi a de revisão sistemática de literatura de natureza narrativa (SOUSA *et. al*., 2018) onde são elencadas e descritas visões distintas sobre um mesmo fenômeno, com base em dois dos principais autores relevantes para a questão – Schmitt (1922) e Kelsen (2000), e contextualizando o período histórico pelo qual passava, a saber, a Alemanha da década de 1920, importante não só na conjuntura europeia da época, mas também pelos desafios (e soluções) oferecidos para a constituição de um governo democrático estável. Ao elencar pontos de vista distintos, busca-se demonstrar a natureza ainda aberta da questão, que avança se modificando ao passo que os momentos históricos também se modificam. Subsequentemente, uma revisão integrativa da literatura busca trazer as produções brasileiras recentes acerca do tópico, primeiro numa análise histórica e documental, e, num segundo momento, relacionando os avanços institucionais da democracia brasileira desde a Constituição Federal de 1988 (BRASIL, 1988). Por fim, o texto se dedica formalmente à análise documental da Constituição Mineira, ainda que de forma não exaustiva, com o objetivo de relacionar o quadro conceitual e teórico das teorias do estado de exceção com certos artigos que abrem margem, permitem e conceituam exceções, e estão codificados no corpo da Constituição, de forma também a exemplificar a natureza contemporânea e aberta das questões relativas ao estado de exceção no Brasil como um todo e em Minas Gerais em particular.

Num último momento e à guisa de conclusão, levanta-se parte das produções recentes que se debruçam sobre os mega-eventos no Brasil e delimita-se futuros caminhos de pesquisa.

2 – Estado de exceção: perspectivas teóricas

O redescoberto interesse da ciência política contemporânea sobre o estado de exceção provoca uma reflexão acerca de sua própria história enquanto tema de estudos na ciência formal. Para compreender o conceito, é necessário movimentar outras consagradas categorias (estado, poder político, soberania, democracia e lei), mas sob um novo prisma, distinto (mas devedor) das canônicas interpretações históricas e genealógicas desses conceitos-chave, em especial aquele apresentado na obra do filósofo político Giorgio Agamben (2004). Parte do ressurgimento desse interesse se deve ao avanço de distintos recursos empregados pelas democracias liberais, em especial, o Patriot Act de 2001, que, entre outros efeitos, prevê a possibilidade de deter por tempo indeterminado aquele que é considerado um "risco à segurança nacional dos Estados Unidos da América".[5]

Esse tipo de dispositivo traz à tona a natureza corrente das questões tratadas pelos teóricos do estado de exceção, que precisa ser compreendido enquanto fenômeno político e jurídico que, a despeito de demonstrar características contemporâneas, perpassa a história dos regimes políticos modernos. Assim como o período entre guerras na Europa foi o contexto no qual se desenvolveram várias e distintas teorias com o objetivo de garantir a estabilidade política, a "normalidade", os desafios do século XX levantam novamente a relevância dessa análise. Portanto, compreender como se instituiu a ideia do estado de exceção do ponto de vista histórico pode auxiliar na compreensão da faceta propriamente contemporânea desse fenômeno. O desafio de uma "genealogia" dos dispositivos de exceção é compreender como questões a eles relacionadas permanecem em aberto no

5 AGAMBEN, Giorgio. The state of emergency as a paradigm of government. Arts & Letters, 7 maio 2020. Disponível em: https://www.tabletmag.com/sections/artsletters/articles/state-of-emergency-giorgio-agamben . aAcesso em: 01 fev.2022.

seio das democracias liberais e como elas podem oferecer riscos ao seu funcionamento.

Num primeiro momento, é útil buscar a etimologia da palavra Estado e a forma contextual no qual o termo passa a assumir seu sentido moderno. Bobbio (1992 *apud* MACHADO, 2018) atribui esse uso moderno a Maquiavel, da Itália renascentista. A origem de "estado" está atrelada à palavra latina *status*, designando um "estado de coisas" (*status rei rublica*), cujo referente não é uma instituição fixa e permanente no tempo (ou seja, uma instituição propriamente dita), mas as relações de poder contextuais de cada momento. Essa delimitação semântica é útil para esclarecer a razão pela qual o "estado de exceção" é escrito com a inicial minúscula, a título de designar um estado temporário de coisas, ou mesmo um estágio que se pretende terminar num momento futuro.

Admitindo que a temporariedade é uma das características-chave do estado de exceção, é importante se perguntar qual é o polo oposto desse binômio, ou seja, a que se refere o estado de normalidade. A essa pergunta, existem distintos caminhos de resposta. A primeira, de natureza filosófica, se debruça sobre a normatividade e a regularidade de qualquer fenômeno. Segundo Schmitt, "A exceção é mais interessante do que o normal. O que é normal nada prova, a exceção comprova tudo; ela não somente confirma a regra, mas esta vive da exceção. Na exceção, a força da vida real transpõe a crosta mecânica fixada na repetição" (SCHMITT, 1922, p.15).[6]

Ainda que essa seja uma das frases icônicas e controversas do autor, estando aberta a múltiplas interpretações, ela revela uma certa posição epistemológica fundamental para compreender os fenômenos da regra/regularidade: partir do seu oposto para determinar as características da regra. É uma postura que orienta os objetivos e as análises deste texto.

6*"Die Ausnahme ist interessanter als der Normalfall. Das Normale beweist nichts, die Ausnahme beweist alles; sie bestätigt nicht nur die Regel, die Regel lebt überhaupt nur von der Ausnahme."* (SCHMITT, 2006, p. 17*).*

Ao que se opõe o "estado de exceção"? Seu oposto filosófico é a "normalidade", ou seja, a regularidade e a permanência de um determinado estado de coisas. Já seu oposto formal e institucional é a dita estabilidade política, definida como "a capacidade previsível que um sistema tem de se prolongar no tempo" (BOBBIO, 1998, p. 394). As análises sobre as razões de um sistema político se tornar ou não estável são tão variadas quanto as distintas escolas da própria ciência política, mas algumas explicações são reiteradas, em especial, a congruência entre o sistema político presente, a "cultura cívica" (Id., 1998, p. 395-340) de uma determinada sociedade e a eficácia política, conceito que designa a capacidade de responder de prontidão aos desafios apresentados ao grupo político. É importante notar que nem estabilidade nem eficácia política são conceitos valorativos ou morais: sistemas democráticos ou não podem ser estáveis e/ou eficazes. São conceitos analíticos em seu sentido mais estrito.

O conceito de soberania, por sua vez, é central para o desenvolvimento da fenomenologia política e da formação dos Estados nacionais, e está interligado de forma sensível à noção política de exceção e decisão, como veremos adiante. Como introdução preliminar, Bobbio (1998) elenca a ideia de um poder político que não é submetido a nenhum outro, ou seja, uma instância suprema de uma determinada organização política. Anterior às formas modernas dos Estados nacionais, o soberano medieval era aquele personificado pela monarquia, que procedeu a reduzir o poder dos senhores feudais. Grosso modo, foram os teóricos do Iluminismo que contribuíram para o desenvolvimento moderno do conceito e a sua subsequente transposição da soberania do poder pessoal e arbitrário de um monarca à noção de soberania como atrelada à vontade comum do povo, num esforço democrático. Bobbio (1998) destaca que Hobbes, na esteira da revolução gloriosa da Inglaterra do século XVII, foi capaz de transpor a ideia de soberania, ainda que monárquica, de um fundamento totalmente metafísico ou teológico, embora deles seja devedor, como veremos na teologia política adiante, para um de natureza moderna, dita contratualista, no qual os seres humanos se organizam

por meio de um pacto comum para viverem em sociedade. Segundo Bobbio, para Hobbes,

> Este poder soberano não é um poder arbitrário, na medida em que suas ordens não dependem de uma vontade, mas são imperativos produzidos por uma racionalidade técnica conforme as necessidades circunstanciais, são instrumentos necessários para que seja alcançado o máximo objetivo político, a paz social exigida para a utilidade de cada um dos indivíduos. Este absolutismo apresenta uma racionalidade peculiar: a da adequação ao objetivo (BOBBIO, 1998, p. 1183).

Num polo oposto, Bobbio (1998) destaca que a teoria política francesa de Rousseau se desdobra mais claramente sobre a soberania enquanto expressão da "vontade geral", entendida como fundamento último da soberania. Nessa perspectiva (tida como idealista, mais tarde, pelos autores materialistas e, em especial, por Karl Marx), quanto mais ativa e cidadã for a sociedade e quanto mais integrada for aos aparatos de Estado, mais claramente seria identificada essa vontade geral, "verdadeiramente" soberana, e caberia aos Estados nacionais seus esforços institucionais para desenvolvê-la e evidenciá-la. O debate sobre o fundamento último da soberania é ele mesmo chave para a compreensão do que é o estado de exceção, como veremos adiante.

Numa perspectiva mais contemporânea, podemos rever o desenvolvimento desse debate à luz de dois juristas, o austríaco Hans Kelsen (2000) e o alemão Carl Schmitt (1922), elencados aqui por distintas razões. Primeiro, por sua notória oposição, pois oferecem visões bastantes distintas sobre a noção de soberania e, portanto, do estado de exceção. Suas controvérsias enriqueceram o panorama teórico político e jurídico de sua época e oferecem perspectivas analíticas para pensarmos certos dispositivos de exceção contemporâneos da realidade brasileira. Em segundo lugar, a relevância do momento histórico no qual produziram suas teorias: o período entre guerras, quando as nações europeias se esforçavam para reconstituir suas democracias liberais e conter impulsos autoritários, que poderiam eventualmente levar a novos conflitos. Foi também uma época

de anomia, com o fim dos impérios, e de experimentação organizacional e política. A República de Weimar (1918-1933) foi considerada por Schmitt (1922) como uma crise permanente e um exemplo da inadequação do sistema político implementado à sociedade alemã. Considerado por Bobbio como parte dos "realistas políticos" (por oposição aos idealistas), Schmitt (1922) busca compreender o fundamento da soberania, numa teoria devedora de Hobbes, no pacto social fundamental que retira os seres humanos do seu estado de natureza e da guerra de todos contra todos.

O conceito de teologia política é tão polissêmico quanto os dois que o compõem. A grosso modo e à luz dos objetivos deste trabalho, trataremos a teologia política como a prescrição de Schmitt (1922), que identifica, nos estados seculares de sua época (e as teorias político-jurídicas que a embasavam) heranças, relações e transposições dos conceitos propriamente teológicos para a realidade política. Essa forma de análise ganha atenção renovada no século XXI, sobretudo com os escritos do filósofo italiano Agamben (2004). De toda forma, mais do que mera curiosidade histórica, a teologia política de Schmitt (1922) é um dos caminhos pelos quais podemos compreender a complexidade do problema da soberania e do estado de exceção. Para Schmitt (1922), assim como o Estado era soberano e atuava como garantidor do ordenamento jurídico, Deus poderia ser entendido como garantidor das leis gerais da natureza, do mundo e do espírito, enfim, da totalidade. Desse ponto de vista, Deus não está, necessariamente, submetido a tais regras universais. Se o fosse, seria ontologicamente idêntico aos seres humanos. A soberania teológica é a capacidade de se relacionar com as regras universais sem a elas estar submetido. A noção teológica que mais se aproxima do estado de exceção é a do milagre: um acontecimento extraordinário que se opõe às regras universais sem torná-las inválidas, sem pôr em risco todo o ordenamento "natural" do mundo. Por isso, o milagre pôde levantar Lázaro[7], mas não foram abolidas as

7 O milagre da ressurreição de Lázaro é narrado no evangelho de João, capítulo 11, do novo testamento, onde Jesus ressuscita Lázaro quatro dias após sua morte.

regras naturais de vida e morte. O ordenamento do mundo é suspenso "temporariamente" para o acontecimento do milagre e essa é sua própria definição. Como a existência desses conceitos teológicos precede os de natureza jurídica e política, Schmitt (1922) afirma existir, se não heranças "genealógicas" diretas, relações, metáforas e paralelos entre a teologia e a política. Feita essa introdução, veremos como, na perspectiva "realista", como diz Bobbio, Schmitt identifica a soberania de seu tempo.

Entre as distintas definições possíveis de "soberania" está o adágio de Schmitt (1922, p.1) de que "Soberano é aquele que decide pelo estado de exceção". Segundo ele, a forma mais clara de soberania é aquela que se relaciona não somente à lei vigente, mas a aquele (ou àqueles) que detém a capacidade de suspender o ordenamento jurídico. Se não há uma única forma de definição formal sobre o que é a exceção, seja sem seu caráter ontológico ou jurídico, a soberania tende a estar intimamente ligada aos capazes de defini-la contingencialmente, soberanamente se relacionando à totalidade do ordenamento jurídico, garantindo-o, mas não se submetendo a ele totalmente.

Em uma oposição fundamental às análises e proposições políticas de Schmitt (1922), Hans Kelsen (2000) busca desenvolver uma teoria do Direito Positivo que visa necessariamente excluir ou reduzir as influências históricas, políticas e sociológicas do ordenamento jurídico. Para ele, a ciência do Direito deveria ocupar-se exclusivamente de seu próprio campo e, por isso, deter uma certa "pureza" em relação às outras disciplinas. Essa natureza autorreferencial do Direito, de forma implícita ou explícita, rejeita as proposições de Schmitt para o estado de exceção:

> Mais radicalmente, numa visão positivista da Lei, não há, estritamente falando, estado de exceção: só existem leis de emergência que caracterizam a situação como excepcional. Essa visão teórica é implicitamente defendida por Hans Kelsen, que se recusava a usar termos como "estado de exceção". Mas de forma mais geral, é aceito

> pelos positivistas de que não existe uma lei ou direito suprapositivo de auto defesa do Estado, que poderia legitimar a violação da lei Positiva (GOUPY, 2008, p. 5).[8]

O argumento schmittiano de poderes especiais conferidos ao soberano quando do acontecimento de situações anormais, a título de preservar a ordem pública e o próprio ordenamento jurídico, aceita implicitamente que uma variável de natureza histórica ou sociológica, como a instabilidade política e econômica da República de Weimar, justificaria, de modo legítimo e preferencial, conferir poderes extraordinários ao presidente para conter tal instabilidade. Esse recurso seria necessário sempre que tais variáveis externas ao ordenamento jurídico ameaçassem a ordem pública. A admissão dessas variáveis ao ordenamento jurídico é claramente oposta ao positivismo jurídico "puro" de Kelsen (2000), para o qual o ordenamento deve ser o fundamento último da organização política, e que é possível e necessário desenvolver leis capazes de abarcar tais situações de exceção no interior dele. Apenas um ordenamento puro dessa natureza seria capaz de garantir o funcionamento "válido" do Direito, a ser defendido e praticado pelas mais distintas entidades do Estado.

> Uma das teses centrais da Teoria Pura do Direito é que o direito existe em uma dimensão formal e linguística chamada de "validade". Isso significa que não importam quaisquer razões de conteúdo ou de justiça para determinar sua existência. Uma norma, diz Kelsen, é válida ou inválida. Eis o que determina seu ser, e não abstratos reclamos por justiça. À primeira vista, essa constatação poderia levar a classificar a teoria kelseniana como autoritária ou, no mínimo, aberta aos abusos do poder, dado que não teria nenhum compromisso com a justiça. Todavia, o que Kelsen propõe é uma aproximação objetiva do direito existente – positivo, em suas palavras – e não do direito pressuposto, fun-

8 More radically, in a positivist approach of the Law, there is—strictly speaking—no state of exception: there are only laws of emergency that qualify a situation as exceptional (Troper 2007). This theoretical position implicitly defended by normativist jurist Hans Kelsen, who refused to use such a term as "state of exception". But, more generally, it is widely accepted by all positivist jurists that there is no supra-positive law or Right of self-defence for the State, which could legitimize a violation of the positive Law (GOUPY, 2018, p. 5).

> dado em ideais de justiça historicamente variáveis, subjetivos, relativos e muitas vezes irracionais. Ao apostar na validade, Kelsen pretende libertar o direito da servidão à política que o caracterizava no início do século XX (MATOS, 2014, p. 56).

Fica mais clara a diferença entre o Direito Positivo kelseniano, que se dizia autorreferencial e objetivo, às demais teorias do Direito que apostavam em outras variáveis históricas, sociológicas e mesmo metafísicas à sua validade e eficácia.

Se o polo normalidade/exceção existe e é útil, em termos filosóficos, não se encontra essa mesma pureza categórica quando da análise histórica. A contingência[9] histórica, ou seja, o conjunto de fatores políticos, econômicos e sociais em jogo, determina o que é considerado normalidade e exceção em cada específico contexto. Sobre a questão da necessidade objetiva extraordinária que provoca o dispositivo de exceção:

> De fato, mais importante do que a 'verdadeira' necessidade é quem a diz, quem decide sobre a exceção. Não há necessidade objetiva em si; há um dizer sobre ela, subjetivo, que foi do rei, no Estado absoluto, depois dos militares, nas ditaduras, e, no Estado de Direito, é do Congresso Nacional e do Poder Executivo (TELES, 2010, p. 301-302).

Um argumento dessa natureza, denunciante do caráter subjetivo e político da declaração de um estado de exceção, mais se encaixa numa análise de Schmitt (1922) do que propriamente no positivismo jurídico, seja aos moldes "puros" de Kelsen ou não. A natureza política da exceção pode ser percebida no Ato Institucional nº1, de 1964 (BRASIL. 1964), profundamente relacionado à instauração da ditadura militar no Brasil a par-

9 O conceito de contingência, em sua acepção filosófica, está relacionado ao de necessidade. A necessidade é uma preposição que não pode ser falsa em nenhuma circunstância. A contingência pode ser verdadeira ou falsa – não necessária, mas não impossível. Ao referir a uma contingência histórica, estamos nos referindo a um certo contexto complexo social, político e econômico onde pode ocorrer uma declaração de estado de exceção ou não, a depender destes fatores enumerados.

tir daquele ano, declarado pelo autodenominado Comando Supremo da Revolução e reproduzido parcialmente a seguir:

> O presente Ato institucional só poderia ser editado pela revolução vitoriosa, representada pelos Comandos em Chefe das três Armas que respondem, no momento, pela realização dos objetivos revolucionários, cuja frustração estão decididas a impedir. Os processos constitucionais não funcionaram para destituir o governo, que deliberadamente se dispunha a bolchevizar o País. Destituído pela revolução, só a esta cabe ditar as normas e os processos de constituição do novo governo e atribuir-lhe os poderes ou os instrumentos jurídicos que lhe assegurem o exercício do Poder no exclusivo interesse do País. Para demonstrar que não pretendemos radicalizar o processo revolucionário, decidimos manter a Constituição de 1946, limitando-nos a modificá-la, apenas, na parte relativa aos poderes do Presidente da República, a fim de que este possa cumprir a missão de restaurar no Brasil a ordem econômica e financeira e tomar as urgentes medidas destinadas a drenar o bolsão comunista, cuja purulência já se havia infiltrado não só na cúpula do governo como nas suas dependências administrativas. Para reduzir ainda mais os plenos poderes de que se acha investida a revolução vitoriosa, resolvemos, igualmente, manter o Congresso Nacional, com as reservas relativas aos seus poderes, constantes do presente Ato Institucional.
>
> Fica, assim, bem claro que a revolução não procura legitimar-se através do Congresso. Este é que recebe deste Ato Institucional, resultante do exercício do Poder Constituinte, inerente a todas as revoluções, a sua legitimação (BRASIL, 1964).[10]

Podemos perceber como estão em jogo os conceitos centrais trabalhados até então: a baixa estabilidade política, no sentido previamente definido como a capacidade de um determinado sistema se manter ao longo do tempo, somada à baixa capacidade resolutiva, tanto de questões internas quanto externas, que põem todo o sistema em risco. Nessa fase de "crise"

10 BRASIL. Ato Institucional nº 1, de 9 de abril de 1964. Dispõe sobre a manutenção da Constituição Federal de 1946 e as constituições estaduais e respectivas emendas, com as modificações introduzidas pelo Poder Constituinte originário da revolução vitoriosa. Diário Oficial da União, Rio de Janeiro, GB, 9 abr. 1964. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ait/ait-01-64.htm. Acesso em: 3 jun. 2022.

deposita-se sobre o soberano, contingencialmente chamado de Comando Supremo da Revolução, composto por militares, a figura soberana do decreto institucional de exceção, que reúne a "legitimidade" pela sua própria natureza constituinte. Grosseiramente, soberanos foram os capazes de decretá-lo, enquanto súditos foram os incapazes de preveni-lo. Seria tarefa do governo instituído pelos militares provar a "necessidade objetiva" da revolução, se tal coisa fosse possível de ser estipulada de forma objetiva. O que resta é a crise subjetiva declarada: o governo prévio se dedicava à "bolchevização" do País, e o governo revolucionário buscava concentrar poderes no chefe do Executivo para que ele pudesse cumprir "a missão de restaurar no Brasil a ordem econômica e financeira do país e tomar as urgentes medidas destinadas a drenar o bolsão comunista". Suspende-se a normalidade democrática para protegê-la e o soberano se relaciona com o ordenamento jurídico presente sem a ele estar submetido, sob o argumento de crise objetiva temporária. Os atos institucionais nº 1 e 5 (de 17 editados, no total, no período de 1964 a 1969) fornecem uma forma mais clara, inequívoca, de um "dispositivo de exceção". O primeiro termo, genérico, diz respeito a ideia de um mecanismo produtor de uma determinada consequência. Por isso um ato institucional dessa natureza pode ser entendido como dispositivo (que declara, tem por efeito) uma situação excepcional. E, nesse caso, para a proteção do ordenamento jurídico, foram veiculados toda natureza de argumentos econômicos, morais e sociológicos que justificariam tal dispositivo. É, portanto, bastante distante de uma referência positivista do Direito.

Nesse sentido, fica evidenciado alguns dos limites da análise constitucionalista positivista à natureza de Kelsen: evidentemente, não havia prescrição constitucional, de acordo com a Constituição dos Estados Unidos do Brasil de 1946 (BRASIL, 1946), para que uma facção das forças armadas se constituísse como um "comando supremo da revolução", nem como foram positivistas os argumentos que levaram a publicação do Ato Institucional nº 1 e seus subsequentes. Quaisquer que tenham sido os controles constitucionais presentes, não foram capazes de conter esse movimento, chame-o de ditdura ou revolução. À

luz da teoria pura do Direito, é um movimento que rompeu com a validade normativa do ordenamento jurídico:

> A revolução ou golpe de Estado são formas de ruptura da autonomia do direito, pois o mesmo passa a não se determinar, mas é determinado por pressões destrutivas que nascem fora do sistema jurídico. Dentro do próprio ordenamento, o jurista austríaco reconhece que a norma positiva deve ter o mínimo de eficácia como condição necessária para sua validade (ARAÚJO, 2018).[11]

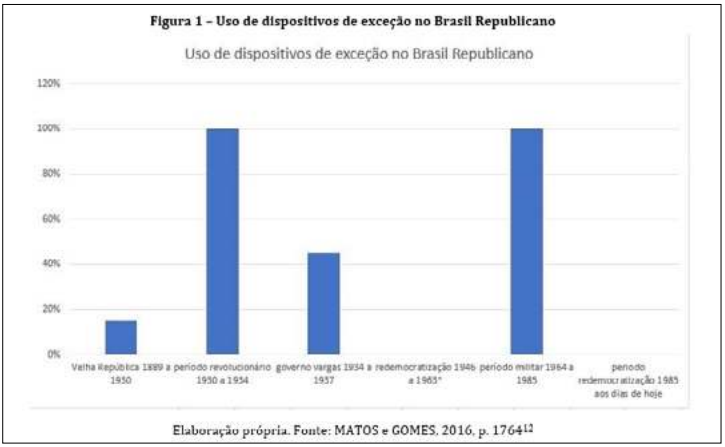
Logo, para uma análise que providencie um maior poder explicativo dos acontecimentos da década de 1960 no Brasil, é necessário pôr em prática outras teorias de natureza jurídica, como a de Schmitt (1922), bem como categorias tradicionais da Ciência Política, como estabilidade e eficácia política.

3 – O estado de exceção e o Brasil Republicano

As questões pertinentes ao binômio estado de normalidade/exceção são, antes de tudo, concepções filosóficas que pressupõem uma divisão clara entre si. Evidentemente, tratando-se de política e de história, tais binômios não se sustentam com tal clareza, ainda mais numa tentativa de análise da história democrática brasileira. Desde o infame adágio de Sérgio Buarque de Holanda (1991), ao afirmar que a "democracia brasileira foi um mal-entendido", existem aqueles, ao modo de Matos (2016), que afirmam que nunca houve uma democracia brasileira propriamente dita. De toda forma, o sentido de se levantarem os usos dos dispositivos de exceção na história republicana brasileira, para os propósitos deste trabalho, é demonstrar de uma forma clara que esses usos foram feitos por um período expressivo de tempo, e que tais institutos e/ou dispositivos seguem tendo relativa importância no ordenamento jurídico brasileiro. A figura a seguir demonstra os períodos de vigência desses dispositivos, organizados por porcentagem de tempo em relação aos designados períodos históricos, de acordo com o Senado Federal:

11 Artigo aprovado aguardando publicação na Revista Jus Navigandi. Disponível em: https://jus.com.br/artigos/68718/sistema-norma-e-justica-nas-teorias-de-hans-kelsen-e-niklas-luhmann. Acesso em:

Figura 1 – Uso de dispositivos de exceção no Brasil Republicano



Elaboração própria. Fonte: MATOS e GOMES, 2016, p. 1764.[12]

É importante notar que ao longo do século XX regeram, no País, seis Constituições distintas, cada qual com sua própria designação do que é um estado de sítio e seus efeitos. Não se trata de analisar cada caso, mas de demonstrar o uso reiterado desses dispositivos, tomando como base as pesquisas de Naud (1965) e Gomes (2017). De todos os períodos enumerados, detemo-nos no último da série histórica, iniciado em 1964, para exemplificar e pôr em prática analítica o corpo teórico desenhado neste trabalho. De toda forma, é notório que o período democrático empreendido após a Constituição Federal de 1988 garantiu uma estabilidade constitucional incomum ao País, sem que houvesse uma declaração formal de estados de exceção

12 "De acordo com pesquisa realizada pelo Senado Federal, no período da República Velha (1889-1930) governou-se por 2.365 dias em estado de sítio. No governo Floriano Peixoto o estado de sítio vigorou por 295 dias, no Prudente de Morais por 104 dias, no Rodrigues Alves por 121 dias (NAUD, 1965a, pp. 139-162), no Hermes da Fonseca por 268 dias (NAUD, 1965b, p. 61), no Wenceslau Braz por 71 dias, no Epitácio Pessoa por 132 dias (NAUD, 1965b, pp. 81-85), no Washington Luís por 87 dias (NAUD, 1965 1965c, p. 140) e no governo de Arthur Bernardes por 1.287 dias (NAUD, 1965c, p. 121), governando este em estado de normalidade por menos de dois meses num governo de quatro anos" (MATOS e GOMES, 2016. P. 1764). A partir destes dados levantados, foi possível desenvolver uma representação gráfica a título de demonstrar a frequência dos regimes de exceção no Brasil desde a Velha República.

de natureza formal. Nem por isso, deixam de constar no texto constitucional alguns dispositivos formais, componentes do dito sistema constitucional de crises. Esse sistema se refere aos mecanismos existentes para resguardar o pleno funcionamento do Estado face a uma emergência.

4 – Estado de sítio e de defesa segundo a Constituição Federal de 1988

Estão presentes duas distintas categorias de estágios declaráveis na Constituição Federal de 1988 (BRASIL, 1988). O que se segue é uma análise destes à luz das teorias opostas descritas até então, do positivismo jurídico ao realismo schmittiano. O quadro a seguir descreve os principais dispositivos de exceção presentes, formalmente, na constituição cidadã de 1988, bem como seus principais requisitos e efeitos:

Quadro 1: Dispositivos constitucionais de exceção – Constituição Federal de 1988.

Dispositivo	Descrição	Requisitos	Efeitos
Estado de defesa: art. 136/CF88	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.	Consulta ao Conselho de Defesa Nacional e ao Conselho da República; decreto executivo precisa ser ratificado pelo Congresso Nacional.	Restrições aos direitos de reunião, sigilo de correspondência e comunicação; prisão por crimes contra o Estado.
Estado de Sítio: art. 137/CF88	Comoção grave de repercussão nacional; fatos que comprovem a ineficácia de medida tomada durante o estado de defesa; declaração de guerra ou agressão armada estrangeira.	Decretação do Estado de Sítio; consulta ao Conselho da República e ao Conselho de Defesa Nacional; anuência em maioria absoluta; 30 dias prorrogáveis por uma vez, indefinido em caso de guerra.	Restrições aos direitos de reunião, sigilo de correspondência e comunicação; prisão por crimes contra o Estado.

O que se observa, dentro das categorias elencadas, é um maior controle da capacidade do Poder Executivo de realizar qualquer uma dessas declarações, o que é também observável pela redução drástica no uso desses dispositivos a partir de 1988. A consulta ao Conselho de Defesa Nacional, do qual ambos os presidentes do Congresso Nacional são membros natos (art. 91), garante uma participação, ainda que minoritária, do Poder Legislativo. O Conselho da República conta com a participação obrigatória dos presidentes do Congresso, bem como garante ao Poder Legislativo quatro das seis nomeações possíveis à participação no conselho. Somado a isso, o estado de sítio requer a autorização do Congresso Nacional para entrar em vigor, e, salvo em caso de agressão armada estrangeira, tem um prazo estipulado constitucionalmente. Em ambos os casos, o funcionamento do Legislativo é preservado.

Com efeito, os estágios excepcionais postos no texto constitucional propõem medidas que, ainda que suspendam parte das liberdades individuais, passam por um processo fiscalizado entre os Poderes para serem declarados, bem como garantem o funcionamento do Poder Legislativo. Nesse sentido, aproximam-se da ideia de "leis de emergência" consideradas necessárias à luz do positivismo, e não há nenhuma forma de suspender a totalidade da Constituição para protegê-la. Fazem-se concessões a uma descrição genérica de uma situação: "comoção grave de repercussão nacional", mas cujo fator "subjetivo" é controlado por um necessário acordo entre Executivo e Legislativo para que seja declarado, e os prazos fixados constitucionalmente conduzem ao retorno "normal" do ordenamento jurídico. Esvaziadas de poder efetivo, controladas por vários atores e com prazo fixado, as medidas de exceção, ao menos nesta análise formal da Constituição, deixaram de ser utilizadas nos últimos 34 anos de sua vigência, o período mais longo da histórica republicana do País.

5 – Dispositivos de exceção na Constituição Mineira

Sendo a ideia de soberania tão central à ideia de exceção, como disposto anteriormente, uma análise que se debruce

sobre uma Constituição estadual, como a mineira de 1989 (MINAS GERAIS, 1989), invariavelmente passa pela questão do federalismo brasileiro e a respectiva autonomia de seus entes federados. O que se segue é uma tentativa de enumeração e análise dos dispositivos de exceção presentes na Constituição Mineira de 1989. O documento constitucional do Estado de Minas Gerais faz parte da estrutura do Estado Democrático de Direito contemporâneo brasileiro e, portanto, contém os pressupostos correntes de ordem e exceção.

Uma referência à exceção encontra-se no art. 22, que declara que "A lei estabelecerá os casos de contratação por tempo determinado, para atender à necessidade temporária de excepcional interesse público". Inicialmente, destaca-se que é notória a forma genérica da expressão "excepcional interesse público" que revela a tentativa de encapsular a exceção, o imprevisível, à ordem jurídica vigente. No entanto, ainda que a forma se assemelhe a outros dispositivos já enumerados, há certamente uma diferença em termos de soberania. A eventual contratação de um servidor público em situações tidas como politicamente anormais revela mais uma capacidade discricionária do eventual governador do que ameaças formais à democracia ou soberania. Nesse sentido, aproxima-se mais do positivismo jurídico formal, ainda que o termo genérico sirva ao propósito de admitir as demais variáveis como relevantes ao ordenamento jurídico. Não há também nenhum prazo estipulado de vigência.

Entre outros estágios declaráveis, existe o estado de calamidade pública, definido pelo Decreto Federal 10.593, de 2020, que se refere à

> Situação anormal provocada por desastre que causa danos e prejuízos que impliquem o comprometimento substancial da capacidade de resposta do Poder Público do ente federativo atingido ou que demande a adoção de medidas administrativas excepcionais para resposta e recuperação (Art. 2, inciso VIII)[13].

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

Em razão da pandemia de covid-19, foi declarado estado de calamidade pública pela União, em março de 2020, aprovado pelo Senado Federal em 20/3/2020, de acordo com o art. 65 da Lei Complementar nº 101 (BRASIL, 200), que suspende, especificamente, as obrigações dos resultados fiscais previstos, bem como a extensão indeterminada de prazos e limites de empenho. Além disso, por meio do Decreto Legislativo nº 6[14], de 2020, o Legislativo ordenou uma comissão organizada por seis deputados e seis senadores para fiscalizar a execução orçamentária por parte do Executivo. A Lei de Calamidade Pública (art. 65 da Lei de Responsabilidade Fiscal, Lei Complementar n° 101, de 4/5/2000) requer reconhecimento do Congresso Nacional,e sua definição e parâmetros estão descritos na Instrução Normativa nº2, de dezembro de 2020[15]. Não há prazo prescrito em lei sobre a duração do estado de calamidade pública, embora no decreto conste sua duração até 31 de dezembro de 2020. O estado de calamidade pública foi decretado no Estado de Minas Gerais e subsequentemente reconhecido pela Assembleia Legislativa de Minas Gerais na

do Conselho Nacional de Proteção e Defesa Civil e sobre o Plano Nacional de Proteção e Defesa Civil e o Sistema Nacional de Informações sobre Desastres. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 28 dez. 2020. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2019-2022/2020/Decreto/D10593.htm. Acesso em: 3 jun. 2022.

14 BRASIL. Congresso. Senado. Decreto Legislativo. Reconhece, para os fins do art. 65 da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, a ocorrência do estado de calamidade pública, nos termos da solicitação do Presidente da República encaminhada por meio da Mensagem nº 93, de 18 de março de 2020. Diário Oficial da União, Braília, DF, 20 mar. 2020. Disponível em: https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/decreto-legislativo-249090982. Acesso em: 3 jun. 2022.

15 BRASIL. Ministério da Integração Nacional. Instrução Normativa nº 2, de 20 de dezembro de 2016. Estabelece procedimentos e critérios para a decretação de situação de emergência ou estado de calamidade pública pelos municípios, estados e pelo distrito federal, e para o reconhecimento federal das situações de anormalidade decretadas pelos entes federativos e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 22 dez. 2016. Disponível em: https://www.in.gov.br/materia/-/asset_publisher/Kujrw0TZC2Mb/content/id/24789597/do1-2016-12-22-instrucao-normativa-n-2-de-20-de-dezembro-de-2016–24789506. Acesso em: 3 jun. 2022

Resolução 5.529/2020, do dia 25/3/2020, e também prorrogado subsequentemente.

De toda forma, o estado de calamidade pública, ainda que se encaixe moderadamente nos termos de período de exceção, age majoritariamente sobre a lei de responsabilidade fiscal e permite aos Poderes Executivos a desobrigação desta[16].

De um estado de calamidade, por oposição aos dispositivos de exceção formais, podemos extrair comparações: a primeira, cuja legislação da qual se extrai é de âmbito federal, desenvolve exceções fiscais e orçamentárias ao Poder Executivo e não conta com previsões constitucionais de duração. O segundo tem seu prazo fixado constitucionalmente e desenvolve outras formas de controle (como as dos conselhos) para a sua realização e preserva o funcionamento do Legislativo. Tomando as seguintes variáveis como vias analíticas:

- Prazo: Há fixação constitucional, ou na lei suprema do país, do prazo de duração do período excepcional?

- Poderes: Há a limitação das atividades dos demais poderes, em suas funções propositivas ou fiscalizadoras?

- Ordenamento jurídico: Há suspensão total, parcial ou limitada do ordenamento jurídico vigente?

O quadro a seguir apresenta, de forma sucinta, as relações entre estágios descritivos e as variáveis elencadas.

16 É digno de nota o decreto de "calamidade pública no âmbito financeiro" do estado do Rio de Janeiro, sancionado em 2016. A calamidade pública financeira cuja justificação de urgência objetiva requer a ativação de um dispositivo de exceção cujo efeito mais imediato é a flexibilização fiscal é uma tautologia no mínimo curiosa.

RIO DE JANEIRO (Estado). Lei nº 7483, de 8 de novembro de 2016. Reconhece o estado de calamidade pública no âmbito da administração financeira declarado pelo Decreto nº 45.692, de 17 de junho de 2016, e dá outras providências. Disponível em: http://alerjln1.alerj.rj.gov.br/contlei.nsf/01017f90ba503d61032564fe0066ea5b/03bdbcf052a0664283258066005ab930. Acesso em: 3 jun. 2022

Quadro 2: Relações entre estágios descritos e variáveis.

Estágio	Prazo	Poderes	Ordenamento jurídico
Estado de sítio e defesa: Executivo Federal.	Determinado constitucionalmente, sujeito a autorização do Congresso Nacional; prorrogável por 30 dias.	Garante o funcionamento do Poder Legislativo e sua função fiscalizadora.	Suspensão de privacidade de correspondência e agremiação; prisão por crimes contra o Estado.
Estado de calamidade pública: Executivo Federal, Estadual e Municipal.	Indeterminado; sujeito a reconhecimento do Congresso Nacional; assembleia legislativa e/ou câmara municipal.	Garante o funcionamento do Poder Legislativo e sua função fiscalizadora.	Suspensão de cumprimento da Lei de Responsabilidade Fiscal.

Essas variáveis evidenciam indícios do porquê de os estados de calamidade serem mais frequentemente acionados do que os demais: distintos entes federados podem declará-lo, sem prazo constitucional formal e, ainda que não existam suspensões formais de direitos individuais ou restrições ao Legislativo, eles garantem maior flexibilidade ao orçamento planejado. A princípio, há menor custo político em promulgar um estágio de calamidade pública que os estágios de defesa ou sítio.

6 – Os megaeventos e possíveis caminhos teóricos

Se o Brasil passa pelo período de consolidação democrática e constitucional mais longo da era republicana, sem o uso formal de nenhum dos dispositivos de exceção, poderíamos pensar que o processo de normalidade e estabilização política, no Estado Democrático de Direito brasileiro, ainda que cheio de percalços, estaria se aproximando de uma verdadeira normalidade e que autores clássicos da exceção, como Schmitt (1922), poderiam

ser relegados ao posto de curiosidade histórica. No entanto, o recente interesse das ciências políticas e jurídicas sobre o estado de exceção se deve às publicações de Giorgo Agamben (2004) ao longo da década de 2000.

O caso brasileiro foi o de uma "emergência" de natureza mais catártica, a realização de megaeventos, como a Copa do Mundo da FIFA, de 2014, e os Jogos Olímpicos, de 2016. A primeira gerou a Lei Geral da Copa, que previu uma série de tipificações penais designadas a proteger os interesses privados da FIFA e de seus parceiros e patrocinadores, e que obrigava a União a indenizar eventuais danos materiais a estes, bem como assegurou locais específicos para garantir a colaboração dos entes federados na promoção de suas marcas. As bebidas alcoólicas foram legalizadas em jogos oficiais da Copa do Mundo, apesar de terem sido proibidas pelos estados federados em 2008. Houve um aumento de despejos forçados, relacionados às obras de mobilidade urbana relacionadas aos eventos:

> De fato, a existência das classes populares em áreas de interesse desses agentes econômicos se torna um obstáculo ao processo de apropriação desses espaços aos circuitos de valorização do capital vinculados à produção e a gestão da cidade. Efetivamente, tal obstáculo tem sido enfrentado pelo poder público através de processos de remoção, os quais envolvem reassentamentos das famílias para áreas periféricas, indenizações ou simplesmente despejos. Na prática, a tendência é que esse processo se constitua numa espécie de transferência de patrimônio sob a posse das classes populares para alguns setores do capital (CASTRO *et al.* 2015, p. 8).

Na prática, e sem a necessidade formal de nenhuma declaração excepcional, os megaeventos representaram períodos atípicos, e sua justificativa, a realização de um evento esportivo, ainda que de grande porte, traz à tona a questão subjetiva e política da "necessidade", assim como a noção de soberania enquanto capacidade de suspensão do ordenamento jurídico, ainda mais num contexto tão específico de interesses privados se sobrepondo aos públicos. É um argumento bastante contemporâneo, que reitera a atualidade e a forma ainda aberta das questões trata-

das por Schmitt (1922), que nos induz a procurar o "soberano" naqueles interesses privados que puderam e podem suspender normas quando da sua conveniência, usando como justificativa quaisquer argumentos dados como "objetivos".

A questão do estado de exceção contemporâneo é a ideia de uma exceção permanente, uma crise emergencial sem fim que permite ao soberano a suspensão conveniente das regras que o subjugam. A 8ª tese sobre a história, de Walter Benjamin, postula "A tradição dos oprimidos nos ensina que o "estado de exceção" em que vivemos é na verdade a regra geral. Precisamos construir um conceito de história que corresponda a essa verdade" (BENJAMIN, 1987, p. 226). A ideia de uma "crise permanente" que tudo justificaria não é necessariamente nova. Parte da teoria marxista clássica que denunciava, já no século XIX, a ideia de uma crise "orgânica" do sistema econômico capitalista, cuja própria natureza terminaria por levar a crises. Não foram os primeiros, não serão os últimos. A teoria contemporânea de Agamben (2004) busca explicar a existência da Baía de Guantánamo e o Patriot Act sem que para isso tenha sido necessária a suspensão formal do ordenamento jurídico vigente, e para esse fim compreender as complexas intersecções entre a ciência jurídica, a política e a filosofia. O desafio brasileiro passa, necessariamente, por entender tanto a herança das sucessivas mudanças constitucionais desde a Velha República, compreender a persistência das estruturas administrativas entre esses sistemas, bem como a "cultura cívica" formada por e formadora deles. A análise formal dos dispositivos de exceção constitucionais ou infraconstitucionais é fundamentalmente útil e necessária para perceber melhor as alterações democráticas brasileiras, mas, assim como no contexto norte-americano, ainda insuficiente.

7 – Considerações finais

Este trabalho teve como objetivo principal fundamentar alguns dos mais importantes panoramas teóricos do assunto e avaliar as relações intricadas entre Poderes Legislativo e Executivo em nível federal, em geral, e em Minas Gerais, em

particular. Na dimensão teórica, se Kelsen (2000) e Schmitt (1922) são representantes de polos opostos da teoria e filosofia jurídica do início do século passado, Benjamin é uma das pontes que levam à ideia de crise permanente e que fundamentam a abordagem contemporânea de Agamben (2004) sobre o "estado de exceção".

Resta como tarefa sempre presente a interpretação da realidade democrática brasileira enquanto normalidade e exceção, bem como entender os caminhos institucionais tomados em cada geração para lidar com seus respectivos desafios históricos. Dos exemplos históricos citados, também de forma não exaustiva, a expansão do Poder Executivo sobre o Poder Legislativo é uma das características centrais. O estudo do caso brasileiro aponta um indício, ainda que mereça pesquisa objetiva mais bem-determinada, de que, com o aumento da participação do Legislativo, foi coibida a declaração de estado de exceção no Brasil, como o período de 1988 a 2022 demonstra. Apontou também indícios de que a legislação infraconstitucional, como o art. 65 da lei de responsabilidade fiscal (BRASIL, 2000), possa criar condições necessárias e de mútuo interesse entre os Poderes para acesso, no presente, a eventuais recursos reservados para o futuro.

É absolutamente necessário avaliar a ação do Poder Judiciário do País durante o período da ditadura militar e compará-lo à sua ação a partir da Constituição Federal de 1988 (BRASIL, 1988), bem como seu papel durante os megaeventos. Essa é uma agenda de pesquisa que está por ser feita.

Por fim, pela capacidade sintética típica da ficção, as indagações dos "realistas", como designados por Bobbio, levam à seguinte reflexão: "O grande problema do nosso sistema democrático é que permite fazer coisas nada democráticas democraticamente"[17]. Há de se perguntar que democracia é

17 Não consta, infelizmente, no site do jornal Correo Andalucia, reprodução online do artigo de José Saramago de forma integral. Há referências ao artigo disponíveis no Jornal da Madeira. Disponível em: https://www.jm-madeira.pt/opinioes/ver/4680/E_a_democracia_palerma

essa, afinal, e percebê-la por sua ausência, negação ou suspensão, qualquer que seja: isso é exercício fundamental da democracia. A regra não explica tudo; a exceção pode ser caminho para explicar a regra.

8 – Referências

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

ARAÚJO, Felipe. **Sistema, norma e justiça nas teorias de Hans Kelsen e Niklas Luhmann.** Aprovado para publicação em 2018 na revista Jus Navigandi. Disponível em: https://jus.com.br/artigos/68718/sistema-norma-e-justica-nas-teorias-de-hans-kelsen-eniklas-luhmann. Acesso em: 3 jun. 2022.

BENJAMIN, Walter. **Obras escolhidas.** São Paulo: Brasiliense, 1987. v. 1. Magia e técnica, arte e política. Ensaios sobre literatura e história da cultura.

BIGNOTO, Newton. Soberania e exceção no pensamento de Carl Schmitt. **Kriteron**: revista de filosofia, Belo Horizonte, 2008.

BOBBIO, Norberto; MATTEUCCI, Nicola; PASQUINO, Gianfranco. **Dicionário de Política**. Brasília: Ed. Universidade de Brasília, 1998. v. 1.

BRASIL. Constituição (1946). **Constituição dos Estados Unidos do Brasil, de 18 de setembro de 1946**. Diário Oficial da União, Rio de Janeiro, 19 set. 1946. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao46.htm. Acesso em: 3 jun. 2022.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 5 out. 1988. disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 3 jun. 2022.

BRASIL. Ato Institucional (1968). **Ato Institucional N°. 5**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ait/ait-05-68.htm. Acesso em: 03 jun. 2022.

BRASIL. Lei Complementar (2000). **Lei Complementar N°. 101**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp101.htm. Acesso em: 03 jun. 2022.

CASTRO, Demian Garcia. *et al*. **Rio de Janeiro**: os impactos da Copa do Mundo 2014 e das olimpíadas 2016. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2015. Disponível em: https://observatoriodasmetropoles.net.br/arquivos/biblioteca/abook_file/rj_megaeventos_2015.pdf. Acesso em: 3 jun. 2022.

CUNHA, Eleonora Schettini M; FABRINO, Ricardo (org.). I**ntrodução a Teoria Democrática**. Belo Horizonte: Ed. UFMG, 2018.

GOMES, Ana Suelen; MATOS, Andytias Soares de Moura Costa. O estado de exceção no Brasil Republicano. **Revista Direito e Práxis**, Rio de Janeiro, v. 8, n. 3, p. 1760-1787, 2017.-

GOUPY, Marie. The state of exception theory of Carl Schmitt and the ambivalent criticism of liberalism. **Zeitschrift fur Politikwissenchaft**, Switzerland, n. 28, p. 395-408, 2018.

HOLANDA, Sérgio Buarque. **Raízes do Brasil**. Rio de Janeiro: José Olímpio, 1991.

KELSEN, Hans. **Teoria Pura do Direito**. São Paulo: Martins Fontes, 2000.

MACHADO, José Angelo. Poder, Política e Estado. In: **Introdução a Teoria Democrática**. Belo Horizonte: Ed. UFMG, 2018. cap. 1.

MATOS, Andityas Soares de Moura Costa. Prefácio: contra-história, biopolítica e exceção. In: MATOS, Andityas. *et al*. **Estado de exceção & biopolítica**. Belo Horizonte: Initia Via, 2012. p. v-viii.

MATOS, Andityas Soares de Moura Costa. A Copa da exceção no tribunal da Teoria Pura do Direito. **Revista Direito e Praxis**, Rio de Janeiro v. 5, n. 8, 2014, Pp 49-75. 2014.

MATOS, Andytias Soares de Moura Costa. Estado de Exceção e Democracia no Brasil. **Revista de Ciências do Estado**, Belo Horizonte, v. 1, n. 2, 2016. DOI: 10.35699/2525-8036.2016.4994. Disponível em: https://periodicos.ufmg.br/index.php/revice/article/view/4994.

MINAS GERAIS. **Constituição (1989)**. Minas Gerais, Diário do Legislativo, Belo Horizonte, 22 set. 1989. disponível em: https://www.almg.gov.br/consulte/legislacao/completa/completa.html?tipo=CON&num=1989&comp=&ano=1989. Acesso em: 3 jun. 2022.

MINAS GERAIS. **Resolução Nº 5.529**, de 25 de março de 2020. Reconhece o estado de calamidade pública em decorrência da pandemia de Covid-19, causada pelo Coronavírus. Assembleia Legislativa do Estado de Minas Gerais. Disponível em: https://www.almg.gov.br/export/sites/default/consulte/arquivo_diario_legislativo/pdfs/2020/03/L20200326.pdf. Acesso em: 03 jun 2022.

NAUD, Leda Maria Cardoso. Estado de sítio: 1ª parte. **Revista de Informação Legislativa**, Brasília, v. 2, n. 5,p. 134-180, mar. 1965a.

TELES, Edson. SAFATLE, Vladimir. (orgs.). **O que resta da ditadura**: a exceção brasileira. São Paulo: Boitempo, 2010.

SCHMITT, Carl. **Teologia Política**. Belo Horizonte: Del Rey, 1922.

SOUSA, Luis et al. Revisões da literatura científica: tipos, métodos e aplicações em enfermagem. **Revista Portuguesa de Enfermagem de Reabilitação**, Portugal, v. 01, n. 1, p. 45-54, 2018.

Recebido em 31/1/2022
Aprovado em 28/3/2022