

### 3

## A construção do sentido: tematizações do instituto constitucional do estado de sítio na Primeira República brasileira

### 3.1

#### Introdução

Prosseguindo o caminho trilhado no capítulo anterior, pretende-se agora focalizar o estudo na operacionalização, por meio dos poderes estatais, do instituto constitucional do estado de sítio na Primeira República brasileira. Se inicialmente a preocupação estava centrada nas relações lingüísticas travadas na Assembléia Constituinte que deram origem ao enunciado final da Constituição republicana<sup>109</sup>, nesta segunda etapa a análise está voltada para a potencialidade de significações que esse texto normativo assume como signo lingüístico.

Os artigos constitucionais referentes ao estado de sítio, mantendo a perspectiva teórica de Mikhail Bakhtin, constituem temas. Isto quer dizer, são resultados concretos e únicos de enunciações marcadas por situações históricas particulares.<sup>110</sup> Como visto no capítulo precedente, o documento constitucional de 1891 é o produto final das trocas lingüísticas realizadas no cenário político brasileiro dos últimos anos do século XIX. A partir do momento em que os enunciados passaram a integrar a Constituição, tornando-se dispositivos normativos para a sociedade, a sua condição de tema foi relativamente superada, apresentando-se mais predominantemente como signos. Neste caso, a singularidade do tema cedeu espaço para uma multiplicidade potencial de significações dos signos lingüísticos expressos na Constituição.<sup>111</sup> Cada uma das possibilidades de sentido dos signos pode,

<sup>109</sup>Vide Capítulo 2, p. 19.

<sup>110</sup>BAKHTIN, M., *Marxismo e filosofia da linguagem*, p. 128.

<sup>111</sup>“Além do tema, ou, mais exatamente, no interior dele, a enunciação é igualmente dotada de uma significação. Por significação, diferentemente do tema, entendemos os elementos da enunciação que são reiteráveis e idênticos cada vez que são repetidos. [...] O tema é um sistema de signos dinâmico e complexo, que procura adaptar-se adequadamente às condições de um dado momento da evolução. O tema é uma reação da consciência em devir ao ser em devir. A significação é um aparato técnico para a

então, construir novos temas, relacionados ao contexto único no qual são empregados.

Assim, partindo da idéia de que “a significação não quer dizer nada em si mesma, ela é apenas um potencial, uma possibilidade de significar no interior de um tema concreto”<sup>112</sup>, é que se procurará analisar o processo de construção de sentido da figura constitucional do estado de sítio. Trata-se aqui de discutir as formas como as instituições públicas da Primeira República brasileira compreenderam os enunciados constitucionais e de que modo deles se apropriaram.

Em várias ocasiões da história política do país os membros dos poderes Legislativo, Executivo e Judiciário se debruçaram sobre a questão do estado de sítio. A operacionalização da medida de exceção gerou inúmeros debates e uma prática argumentativa bastante constante no seio das estâncias estatais. Cada um dos participantes da rede de comunicação tecida em meio aos campos de poder social<sup>113</sup> contribuiu para as diversas tematizações do estado de sítio. Em outras palavras, cada interlocutor tomou parte da cadeia comunicacional ao se apropriar do enunciado constitucional e realizar a partir dele uma atividade responsiva, criando um novo tema, próprio, exclusivo e irrepetível.<sup>114</sup> Essas relações lingüísticas dialógicas é que marcam o fenômeno normativo jurídico que, num movimento processual contínuo e dialético, constrói sentidos para o texto constitucional.

Através do estudo de fontes da época produzidas nas esferas dos poderes públicos brasileiros, pretende-se, neste capítulo, reconstruir alguns elos que compõem a cadeia comunicativa relacionada à tematização do instituto constitucional do estado de sítio. A intenção é levantar enunciados elaborados durante a Primeira República que representam aspectos das disputas ideológicas e das relações de poder simbólico travadas no interior dos órgãos estatais<sup>115</sup>, colocando em evidência a pluralidade de temas formados a partir dos mesmos signos lingüísticos expressos na Constituição. Para cumprir tal intuito, foram utilizadas como fontes históricas: anais da Câmara dos Deputados, anais do Senado Federal, mensagens presidenciais e decisões proferidas pelo Supremo Tribunal Federal. Uma gama bastante grande de materiais da época tais como jornais, relatórios especiais de comissões parlamentares, ações judiciais, doutrinas jurídicas, teve que ser

realização do tema. Bem entendido, é impossível traçar uma fronteira mecânica absoluta entre significação e tema. Não há tema sem significação e vice-versa.” (BAKHTIN, M., **Marxismo e filosofia da linguagem**, p. 129).

<sup>112</sup>BAKHTIN, M., **Marxismo e filosofia da linguagem**, p. 131.

<sup>113</sup>BOURDIEU, P., **O poder simbólico**, p. 28.

<sup>114</sup>BAKHTIN, M., **Estética da Criação Verbal**, p. 279.

<sup>115</sup>BOURDIEU, P., **O poder simbólico**, p. 14.

abandonada em razão das limitações do trabalho. De tal forma, é importante ter em mente a parcialidade das conclusões atingidas e a impossibilidade de produzir um texto com pretensões de reconstruir todas as nuances da rede de comunicação estabelecida à época.

Tudo considerado, a estrutura do capítulo está organizada a partir do referencial temporal. As discussões serão abordadas conforme os quadriênios presidenciais que dominaram a Primeira República, restritas, no entanto, somente àqueles que vivenciaram a decretação do estado de sítio.

### 3.2

#### **Governo Deodoro da Fonseca: o estado de sítio como instrumento de autoridade do Executivo contra o Legislativo**

Encerrados os trabalhos constituintes com a promulgação da primeira Constituição republicana do país, o Congresso Nacional passou a centralizar suas atividades no processo eleitoral para escolha do chefe do Poder Executivo. Tendo sido o comandante da administração pública durante o Governo Provisório, o Marechal Deodoro da Fonseca despontava como um dos principais candidatos ao cargo. Seu prestígio e apoio entre os parlamentares, no entanto, começaram a decair com a nomeação do Barão de Lucena para compor o Ministério do Governo Provisório, já que era esse um político tradicionalmente afinado com propostas monárquicas. A participação de Lucena no governo e a influência que exercia sobre Deodoro geraram descontentamento geral entre os republicanos, o que fez com que ganhasse força a candidatura do civil Prudente de Moraes.<sup>116</sup>

Diante do crescimento ao apoio a Prudente de Moraes, os militares apelaram para ameaças aos congressistas. A pressão de um possível fechamento do parlamento agiu principalmente sobre os indecisos e permitiu a eleição de Deodoro, ainda que por uma pequena margem de vantagem, em 25 de fevereiro.<sup>117</sup> Apesar da vitória, desde o início da sua gestão presidencial Deodoro não contou com o apoio da maioria do Congresso que, ao contrário, mantinha relações pouco cordiais com o Presidente.

A partir de julho de 1891, a situação de instabilidade no país passou a se agravar diante das vicissitudes que envolviam os poderes públicos e dos problemas econômicos surgidos com a crise do encilhamento. Estando adoentados tanto o Presidente Deodoro, quanto seu vice, Floriano Peixoto, o Barão de Lucena assumiu alguns encargos do Poder Executivo e tentou

<sup>116</sup>CARONE, E., *A República Velha*, p. 53.

<sup>117</sup>CARONE, E., *A República Velha*, p. 51-52.

articular um acordo com os civis, que constituíam no Congresso a base da oposição contra o governo Deodoro. Apesar da tentativa, os membros do Executivo e do Legislativo não conseguiram alinhar um acordo em torno da formação de um novo Ministério e as facções, tanto entre congressistas quanto entre camadas militares, tornaram-se ainda mais radicais.<sup>118</sup> Frente à situação de inconstância política e econômica que havia se instaurado no país, após retomar a presidência, Deodoro adotou medidas ditatoriais fechando o Congresso.

Na data de 03 de novembro de 1891, Deodoro da Fonseca apresentou um “Manifesto do Presidente da República aos brasileiros”<sup>119</sup>, no qual abordava a questão da dissolução do Congresso Nacional e da decretação do estado de sítio. Esta mensagem presidencial procurou fundamentar e justificar as medidas tomadas pelo chefe do Poder Executivo diante das perturbações que ocorriam no país. Por esta razão, o documento configura material importante na tentativa de reconstruir historicamente elementos do instituto do estado de sítio, já que expressa a argumentação e a percepção do Presidente sobre a figura constitucional de exceção e sobre as atribuições do Presidente da República. O texto da mensagem nada mais é do que o tema concreto, enunciado por Deodoro, marcado pelo contexto histórico e produzido a partir da potencialidade de significados do qual é dotada a Constituição brasileira.<sup>120</sup>

Em linhas gerais, é possível afirmar que o manifesto do então Presidente apóia-se basicamente nas dificuldades da implementação do modelo de separação de poderes no Brasil e no complicado relacionamento estabelecido entre o Executivo e o Legislativo. Com a intenção de justificar o fechamento do Congresso Nacional, Deodoro recorreu a antecedentes históricos para destacar que desde os tempos do Governo Provisório, no Congresso Constituinte, já havia tentativa de “introduzir na obra constitucional idéias e princípios que transferissem para o poder legislativo a mais vasta soma de

<sup>118</sup>“Enfraquecimento gradativo do governo — oposição militar e do Congresso — e ausência de bases sólidas nos governos de São Paulo e Minas, sem iniciativas felizes para contrabalançar o avanço dos opositores federais e estaduais — são fatores que conduzem o governo a crises impossíveis de serem sanadas mediante as soluções de desespero apresentadas para evitá-las: o radicalismo das partes levará o país à beira de uma guerra civil, que será ainda evitada, mas que se desencadeará posteriormente durante o governo de Floriano Peixoto. Assim, após o fracasso das tentativas de agosto e setembro, a oposição prepara-se para continuar seus ataques e demonstrar suas intenções: no Senado e na Câmara já tinham sido apresentados projetos contrários sobre condecorações; critica-se o projeto governamental de arrendamento da E. F. Central do Brasil; combate-se a intervenção federal em Goiás a favor da minoria, o Tratado das Missões etc.” (CARONE, E., **A República Velha**, p. 59-60).

<sup>119</sup>BRASIL, **Mensagens Presidenciais**, v. 1, p. 29-39.

<sup>120</sup>BAKHTIN, M., **Marxismo e filosofia da linguagem**, p. 128.

atribuições, embora diminuindo e absorvendo muitas das que são a essência do poder executivo.”<sup>121</sup>

A ênfase maior de seu discurso é na alegação de que os membros do Legislativo foram desde o início hostis à sua figura e atuaram de modo a fortalecer o parlamento em detrimento da estrutura presidencialista consagrada na Constituição, prejudicando sobremaneira a administração do país.<sup>122</sup> Segundo Deodoro, os congressistas agiam como “inimigos da república”<sup>123</sup> e “inimigos da pátria”<sup>124</sup>, colocando em risco a estabilidade das instituições públicas brasileiras.

A partir desses argumentos, o Presidente dirigiu a mensagem aos cidadãos brasileiros embasando suas decisões na excepcionalidade e gravidade da conjuntura política do país. Asseverou que “a situação em que se acha a nossa cara pátria é difícil e suprema. Para salvar as instituições republicanas assumo perante a nação a responsabilidade do ato que acabo de praticar, dissolvendo o congresso. Essa medida é imposta, além disso, pela salvação pública.”<sup>125</sup> Existe em seu discurso uma preocupação em salientar que as medidas tomadas eram essenciais e inevitáveis para a preservação da estrutura pública do país, figurando como a única alternativa diante dos acontecimentos. Desse modo, Deodoro chama para si, na qualidade de chefe do Poder Executivo, a responsabilidade de conduzir o Brasil rumo à estabilidade. Em sua fala, a dissolução do Congresso e a decretação do estado de sítio se mostram ações quase que obrigatórias para um Presidente compromissado com a ordem do país que governa.

Ademais, os dizeres de Deodoro revelam a tentativa de criar uma espécie de laço de solidariedade e fidelidade entre o Presidente e o povo. Unidos, os dois deveriam combater as arbitrariedades cometidas pelo Poder Legislativo inflado por movimentos restauradores e lutar pela manutenção das estruturas políticas republicanas do Brasil. No texto, Deodoro utiliza inclusive o recurso de conjugar os verbos na primeira pessoa do plural, enfatizando a idéia de um “nós” formado pelos cidadãos e pelo Presidente. Dois trechos em especial ilustram essa observação. Veja-se:

A 15 de novembro achei-me a vosso lado para a deposição da monarquia:

<sup>121</sup>BRASIL, **Mensagens Presidenciais**, v. 1, p. 30.

<sup>122</sup>“logo após a iniciação dos trabalhos legislativos ordinários, o Congresso assumiu, contra o Presidente da República e seus Ministros, posição inteiramente adversa e hostil. De semelhante procedimento, inspirado pelo menoscabo à Constituição votada, resultou o completo falseamento das instituições assentes sobre o regime presidencial, de todo em todo avesso às práticas do regime parlamentar.” (BRASIL, **Mensagens Presidenciais**, v. 1, p. 31).

<sup>123</sup>BRASIL, **Mensagens Presidenciais**, v. 1, p. 37.

<sup>124</sup>BRASIL, **Mensagens Presidenciais**, v. 1, p. 38.

<sup>125</sup>BRASIL, **Mensagens Presidenciais**, v. 1, p. 38.

hoje me encontrais ainda fiel à minha missão de soldado e de brasileiro para depor a monarquia. Achamo-nos minados por todos os lados e a idéia restauradora ganha caminho à mercê dos mais funestos elementos de dissolução social. Os inimigos da pátria tentam francamente a destruição das instituições.<sup>126</sup>

Brasileiros! Eu, o vosso leal e constante amigo, faço este apelo à vossa vontade soberana, e conto que me ajudeis a salvar as instituições republicanas, únicas que podem assegurar a grandeza e felicidade da nossa cara pátria.<sup>127</sup>

Considerando que o manifesto elaborado por Deodoro é um dos elos que compõem uma cadeia lingüística contínua que envolve esferas do poder estatal no esforço pela afirmação de possibilidades de decretação de medidas excepcionais e que, como tal, constitui um enunciado dotado de conclusibilidade e capacidade responsiva, torna-se importante destacar a alternância de sujeitos falantes e refletir sobre uma das respostas ao referido documento.<sup>128</sup> Dentre os inúmeros enunciados e temas que a mensagem presidencial pode ter gerado, optou-se por destacar o “Manifesto da maioria do Congresso Nacional contra o ato de 03 de novembro que dissolveu o Congresso”<sup>129</sup>.

O embate entre os textos produzidos pelo Presidente e pela maioria do Congresso explicita de forma bastante evidente a concepção bakhtiniana de que “a palavra é a arena onde se confrontam os valores sociais contraditórios”<sup>130</sup>. Através dos enunciados presentes nos dois manifestos, mais do que signos lingüísticos, o que se observa é o enfrentamento entre concepções de mundo e percepções ideológicas divergentes. A partir do mesmo contexto histórico e dos mesmos dispositivos constitucionais, cada um dos enunciados constrói um sentido próprio, um tema único, para os acontecimentos que tomaram lugar nos primeiros anos da República brasileira.

Se, por um lado, estava latente no discurso de Deodoro a necessidade de centralizar o poder político na esfera do Executivo para a preservação a ordem pública, livrando o governo das interferências do Legislativo; por outro, o documento produzido pelos congressistas procurava alertar o país de que o ato de dissolução do Congresso e a decretação do estado de sítio constituíam um golpe de Estado e uma afronta aos princípios constitucionais e democráticos que o modelo republicano pretendia consagrar.

No manifesto do dia 04 de novembro de 1891, a maioria dos membros do Congresso Nacional foi bastante incisiva ao se dirigir à nação com o

<sup>126</sup>BRASIL, *Mensagens Presidenciais*, v. 1, p. 38.

<sup>127</sup>BRASIL, *Mensagens Presidenciais*, v. 1, p. 39.

<sup>128</sup>BAKHTIN, M., *Estética da Criação Verbal*, p. 275.

<sup>129</sup>BRASIL, *Mensagens Presidenciais*, v. 1, p. 45-53.

<sup>130</sup>BAKHTIN, M., *Marxismo e filosofia da linguagem*, p. 14.

intuito de repudiar os atos do Presidente da República. Logo no primeiro parágrafo os signatários assinalam que o fechamento do Congresso “é um atentado de tal ordem que não encontra paralelo na história das crises violentas por que passaram outros povos”<sup>131</sup>.

Tendo sido ofendido o princípio da separação e independência dos poderes através da ação do Executivo contra o Legislativo, os congressistas trataram de denunciar aos cidadãos atitudes vistas como arbitrárias e autoritárias praticadas por Deodoro. Sem poupar adjetivos fortes como “despótico”, “criminoso”, “calunioso”, o manifesto procurou rechaçar os atos presidenciais. Nesse sentido, destaca-se o seguinte trecho da mensagem:

é, sem causa ou motivo algum que o justifique, dissolvido violentamente pelo poder executivo, à mão armada, cortando criminosamente a parábola pacífica da transformação nacional. Os motivos alegados no manifesto que o poder despótico dirige à nação além de serem um processo calunioso, repleto de inverdades contra os legisladores do país, refletem em si as preocupações individuais e acerbas de que se achava possuído o chefe do estado. A nação deve ter visto neste triste documento a presunção orgulhosa da supremacia absoluta e toda pessoal do chefe do estado sobre todos os poderes públicos.<sup>132</sup>

O documento redigido por grande parte dos congressistas procurou responder ponto a ponto os argumentos apresentados pelo Presidente da República para colocar o país em uma situação de exceção. Mantendo uma relação dialógica com o texto antecedente, o manifesto do Poder Legislativo foi construído a partir do conteúdo temático formulado por Deodoro, dando seqüência ao processo de relação comunicacional entre as duas searas do poder público.

Cada um ao seu modo, representantes do Poder Executivo e Legislativo apoiaram seus discursos na defesa da Constituição. O documento político jurídico que marcou o início da República brasileira serviu como fundamento tanto para ações extremadas do Presidente, quanto para a defesa elaborada pelos congressistas. Afirmou Deodoro: “recente conflito estabeleceu-se entre mim e o congresso, ainda e sempre pela inquebrantável defesa da constituição a que me consagrei”<sup>133</sup> e, em outro trecho: “assumo a responsabilidade da situação e prometo governar com a constituição, que nos rege”<sup>134</sup>. O manifesto do Legislativo, por seu turno, declarou a inconstitucionalidade da dissolução do Congresso pelo Presidente, alegando que ia

<sup>131</sup>BRASIL, *Mensagens Presidenciais*, v. 1, p. 45.

<sup>132</sup>BRASIL, *Mensagens Presidenciais*, v. 1, p. 45.

<sup>133</sup>BRASIL, *Mensagens Presidenciais*, v. 1, p. 34.

<sup>134</sup>BRASIL, *Mensagens Presidenciais*, v. 1, p. 39.

“contra a disposição constitucional que o declara absolutamente indissolúvel (art. 17, § 2º e art. 1º § 4º das disposições transitórias)”<sup>135</sup>.

Em ambos os documentos fica clara a dificuldade de relacionamento entre as duas esferas do poder público. As trocas de acusações de interferência nos campos de atuação perpassam as duas mensagens, revelando a hostilidade mútua com que se tratavam os entes estatais e as dificuldades na concretização do modelo de separação harmônica dos poderes. Deodoro afirmava que “não obstante a constituição e outras normas rudimentares na ciência administrativa, freqüentemente a câmara tentou evocar para si as poucas atribuições do governo”<sup>136</sup>, e os congressistas respondiam, asseverando que o Poder Executivo “julgou-se no direito legislar, afrontando e invadindo com o mais estranho desembaraço as faculdades conferidas exclusivamente a um outro poder”<sup>137</sup>.

A representação dos acontecimentos que tomaram lugar no início da República brasileira é bastante diferente na expressão lingüística do Presidente e do Congresso. O primeiro pinta um cenário de caos e anarquia que conduziria à falência das instituições republicanas no país e, diante disso, via-se obrigado a decidir por medidas de exceção. Nesse sentido, alega que “para evitar todos esses males, resolvo, com disse, dissolver uma assembléia que só poderá acarretar mais desgraças.”<sup>138</sup> Em contrapartida, segundo o entendimento do Congresso, as ações de Deodoro constituíam um golpe de Estado, já que o país vivia em “mais profunda paz interna e externa”<sup>139</sup> e defendiam que ao invés de lançar mão de ações radicais, “o que o bom senso aconselha é que, antes de recorrer às medidas extremas e aos golpes destinados, os governos precavidos e sérios procurem nobilitar o regime que representam pela sincera aplicação da lei e por um severo regime de moralidade.”<sup>140</sup>

Tanto no texto produzido pelo Presidente quanto no dos congressistas, não há uma discussão centrada nos artigos constitucionais que permitiriam a decretação do estado de sítio. Mais do que debater a operacionalização do instituto constitucional, Executivo e Legislativo procuraram imprimir ao termo “estado de sítio” suas ideologias políticas. Na perspectiva de Deodoro, a medida de exceção constituía o instrumento que possibilitaria reforçar sua autoridade e centralizar no Executivo o poder político. Por sua vez, os

<sup>135</sup>BRASIL, *Mensagens Presidenciais*, v. 1, p. 46.

<sup>136</sup>BRASIL, *Mensagens Presidenciais*, v. 1, p. 33.

<sup>137</sup>BRASIL, *Mensagens Presidenciais*, v. 1, p. 46.

<sup>138</sup>BRASIL, *Mensagens Presidenciais*, v. 1, p. 38.

<sup>139</sup>BRASIL, *Mensagens Presidenciais*, v. 1, p. 45.

<sup>140</sup>BRASIL, *Mensagens Presidenciais*, v. 1, p. 49.

membros do Congresso tematizaram o estado de sítio como o símbolo do autoritarismo e caminho para a instauração de um sistema ditatorial no país, ou seja, uma verdadeira traição à nova ordem republicana.

O movimento contra o golpe de Deodoro manteve núcleos de apoio nos Estados, que procuraram se articular entre si e combater a centralização do poder político no Executivo federal.<sup>141</sup> Rejeitado pelo setor civil e pelos principais líderes estaduais, Deodoro também não contava mais com o apoio dos militares. Isolado e enfraquecido, o Presidente decidiu por renunciar ao seu cargo.

Com a renúncia de Deodoro em 23 de novembro de 1891, passou a ocupar a presidência da República seu vice, Floriano Peixoto. Ao assumir o poder, Floriano redigiu ao país um manifesto comprometendo-se com o movimento pelo restabelecimento da lei e com o respeito aos desígnios da nação e dos Estados.<sup>142</sup> Desta forma, levantado o estado de sítio e declarada nula a dissolução do Congresso, foi encerrado o período em que o governo esteve sob o comando de Deodoro, iniciando uma nova fase presidencial com Floriano.<sup>143</sup>

Durante esse período inicial da República brasileira, o Poder Judiciário não teve uma participação forte nos debates que envolveram a questão do estado de sítio. Criado o Supremo Tribunal Federal em 1890, seu primeiro ano de funcionamento foi discreto, mantendo-se envolvido com assuntos internos relacionados à estruturação do órgão.<sup>144</sup>

### 3.3

#### **Governo Floriano Peixoto: o estado de sítio como suspensão total das garantias constitucionais e os primeiros debates para uma regulamentação infraconstitucional da medida**

A ocupação da presidência por Floriano representou, inicialmente, um retorno do país à legalidade e à ordem constitucional. Embora o novo Presidente tenha conseguido articular o apoio de setores militares e civis,

<sup>141</sup>“Logo após o golpe de 3 de novembro formaram-se imediatamente vários núcleos estaduais de resistência, que agem, na maioria dos casos, em concerto entre si. À ação conspiratória em São Paulo, Rio de Janeiro, Pernambuco etc., aliam-se acontecimentos extra-conspiração, como a queda de Júlio de Castilhos no Rio Grande do Sul e a rebeldia de Lauro Sodré, no Pará. Os acontecimentos se precipitam de tal maneira, que a solução parece ser o desencadeamento da guerra civil.”(CARONE, E., **A República Velha**, p. 64-5).

<sup>142</sup>BRASIL, **Mensagens Presidenciais**, v. 1, p. 55-56.

<sup>143</sup>BRASIL, **Mensagens Presidenciais**, v. 1, p. 56.

<sup>144</sup>COSTA, E. V. da, **O Supremo Tribunal Federal e a construção da cidadania**, p. 22.

especialmente do Partido Republicano Paulista, as dificuldades enfrentadas em razão da dualidade de representações federais e governos estaduais e da organização de grupos deodoristas comprometeram o projeto de estabilidade para o país.

Os opositores de Floriano tentavam por vários meios tomar o poder, de forma legal, alegando a necessidade de novas eleições para o cargo de Presidente da República e por meio da força, organizando revoltas como as das fortalezas de Santa Cruz e Lage. Diante dessa situação, Floriano recorreu, com o apoio da maioria do Congresso, à decretação do estado de sítio em abril de 1892 e, suspendendo as garantias constitucionais, prendeu e desterrou alguns de seus inimigos políticos.<sup>145</sup>

Em cumprimento ao art. 48, n. 9 da Constituição<sup>146</sup>, Floriano Peixoto endereçou ao Congresso Nacional uma mensagem datada de 12 de maio de 1892 prestando informações sobre a situação do país. Nesse documento, dentre outros assuntos, o então Presidente da República relatou os acontecimentos que ensejaram a decretação do estado de sítio durante os dias 10, 11 e 12 de abril daquele ano, explicando também as medidas emergenciais tomadas no período de exceção.

Antes de apresentar as razões que motivaram o estado de sítio, primeiro assunto abordado na mensagem, Floriano reafirmou o seu compromisso com o regime político do país. Por meio do seu discurso, procurou consolidar a imagem de um governante dedicado e engajado com a causa republicana, com a estabilidade das instituições e com a supremacia da Constituição. É o que se percebe em trechos como: “com máxima lealdade, manifestei ao país quando assumi o governo do estado”<sup>147</sup>; “havendo dedicado todos os meus esforços ao progresso do país e à manutenção da lei fundamental”<sup>148</sup>; “sabeis que a generosa revolução de 23 de novembro, em que vós próprios fostes grande parte, veio, de par com a restauração das virtudes republicanas em toda a união, contrariar interesses de toda a ordem, já arraigados ao estado de coisas que ela subverteu”<sup>149</sup>.

Esses enunciados que antecedem os esclarecimentos relacionados ao sítio funcionam como um instrumento para conquistar os ouvintes. A ênfase no comprometimento e fidelidade do Presidente à sua pátria qualifica o ora-

<sup>145</sup>CARONE, E., **A República Velha**, p. 94.

<sup>146</sup>Art. 48 Compete privativamente ao presidente da república: 9. Dar conta anualmente da situação do país ao congresso nacional, indicando-lhe as providências e reformas urgentes em mensagem, que remeterá ao secretário do senado no dia de abertura da sessão legislativa.

<sup>147</sup>BRASIL, **Mensagens Presidenciais**, v. 1, p. 63.

<sup>148</sup>BRASIL, **Mensagens Presidenciais**, v. 1, p. 63.

<sup>149</sup>BRASIL, **Mensagens Presidenciais**, v. 1, p. 63-64.

dor e procura direcionar a percepção do discurso no sentido da compreensão de que todas as medidas adotadas por ele eram indiscutivelmente imprescindíveis à sobrevivência da República brasileira. Além da legitimidade fornecida pela sua autoridade<sup>150</sup>, o autor procurou reforçar o seu discurso por meio do convencimento e cumplicidade travada com os cidadãos.

Na seqüência da mensagem, Floriano apresentou ao Congresso Nacional suas motivações para o sítio. Ressaltou o Presidente que desde o conturbado governo de Deodoro a estabilidade do país estava sendo ameaçada por movimentos sediciosos organizados na capital e em outros pontos da União.<sup>151</sup> Para conter os focos de oposição, em especial as revoltas ocorridas nas fortalezas de Santa Cruz e Lage e a manifestação dos treze generais, entendeu o chefe do Executivo que a melhor opção seria decretar o estado de sítio. Consciente da seriedade da medida, expressou em seu discurso a base constitucional de seu ato e o imperativo de a ela recorrer. Veja-se:

E, ao ter de empregar as providências autorizadas pela Constituição, o Governo considerou longamente, pesou, em dois dias de trabalho, quase consecutivos, toda a espécie de prova testemunhal e circunstancial, que teve a seu alcance e que lhe bastou para formar convicção segura das medidas de repressão que adotou.<sup>152</sup>

A medida de exceção foi fundamentada expressamente na hipótese constitucional da comoção intestina e do perigo iminente, já que considerou o Presidente que o levante do dia 10 de abril de 1892 foi a “erupção final de um longo trabalho de conspiração anterior contra os poderes constituídos”<sup>153</sup>, articulada principalmente nos Estados de São Paulo e Minas Gerais. Essa alegação, associada aos argumentos da necessidade de defender o regime republicano e a integridade territorial da União brasileira, foram as justificativas apresentadas para a decretação do estado de sítio. São vários os trechos da mensagem em que Floriano reitera a ameaça sob a

<sup>150</sup>Segundo Bourdieu, “pelo fato de dizer coisas com autoridade, ou seja, diante de todos e em nome de todos, pública e oficialmente, ele as destaca do arbitrário, sancionando-as, santificando-as e consagrando-as, fazendo-as existir como sendo dignas de existir, ajustadas à natureza das coisas ‘naturais’.” (BOURDIEU, P., **A economia das trocas lingüísticas**, p. 109).

<sup>151</sup>“Movimentos parciais nos estados, declarações ostensivas de hostilidade por toda a parte, tentativas de surpreendente reposição de governadores destituídos em consequência de sua adesão ao golpe de estado; tudo convencia o espírito público de que se organizavam os meios de anular o princípio da autoridade e de restabelecer uma revolta sem ideal, sem princípios, o passado que a nação havia condenado na revolução a que devemos hoje o reestabelecimento da constituição e da paz.” (BRASIL, **Mensagens Presidenciais**, v. 1, p. 64).

<sup>152</sup>BRASIL, **Mensagens Presidenciais**, v. 1, p. 66.

<sup>153</sup>BRASIL, **Mensagens Presidenciais**, v. 1, p. 66.

qual estava a ordem política do país, dentre os quais é possível destacar o seguinte:

os graves acontecimentos que se passaram na sua [do Congresso] ausência agitaram o País e trariam, sem dúvida, a anarquia nas ruas, a convulsão nos estados, o descrédito completo de nossa Pátria no estrangeiro, a ruína da República e a desintegração de seu território torvelinho de tremenda guerra civil, se não fora a energia com que procedeu o Governo, correspondendo assim à vossa confiança e aos nobres intuitos das moções de 21 de janeiro.<sup>154</sup>

Com relação aos atos praticados durante o período de exceção, Floriano serviu-se dos mesmos termos do texto constitucional para afirmar que “não hesitei em cumprir o meu dever, limitando-me às medidas de detenção em lugares não destinados aos réus de crimes comuns e ao desterro para outros sítios do território nacional”<sup>155</sup> e completou ressaltando que se manteve dentro dos preceitos da Constituição: “abstendo-me de qualquer outra medida que fosse contra a propriedade dos culpados, ao mesmo tempo que, por outro lado, garantia a mais ampla liberdade de imprensa e de locomoção e a mais completa inviolabilidade do sigilo da correspondência postal e telegráfica.”<sup>156</sup>

O que se identifica na mensagem redigida por Floriano e entregue ao Congresso Nacional é essencialmente a preocupação do Presidente em afirmar a imprescindibilidade da decretação do estado de sítio e sua conformidade com os parâmetros constitucionais.<sup>157</sup> Diferente de Deodoro, Floriano utilizou os detalhes do texto constitucional para, a partir deles, construir o seu sentido para o instituto jurídico. É deste modo que classifica os movimentos oposicionistas como “comoção intestina”<sup>158</sup> e geradores de “perigo iminente”<sup>159</sup> para a República, enquadrando-os direta e expressamente nas hipóteses previstas na Constituição.

Ademais, o discurso era enfático na tentativa de mostrar um governo preocupado acima de tudo com a preservação da ordem pública brasileira. Assim está expresso no texto:

As medidas, porém, que o Governo resolveu tomar vieram restituir a paz dos espíritos, dar segurança e tranqüilidade a todas as classes conservadoras, garantir, enfim, a ordem a toda sociedade. Posso, pois, afirmar-vos

<sup>154</sup>BRASIL, **Mensagens Presidenciais**, v. 1, p. 66.

<sup>155</sup>BRASIL, **Mensagens Presidenciais**, v. 1, p. 65.

<sup>156</sup>BRASIL, **Mensagens Presidenciais**, v. 1, p. 65.

<sup>157</sup>“o estado de sítio, declarado pelo Decreto n. 791, de 10 do mês findo, impôs-se como uma necessidade indeclinável, obedeceu estritamente às prescrições constitucionais, e encontra plena e inteira consagração nos princípios de direito público que dominam a espécie.” (BRASIL, **Mensagens Presidenciais**, v. 1, p. 65).

<sup>158</sup>BRASIL, **Mensagens Presidenciais**, v. 1, p. 66.

<sup>159</sup>BRASIL, **Mensagens Presidenciais**, v. 1, p. 65.

que, dos poderes que me conferiste em momento de angústia, só usei para o bem da Pátria e consolidação da República.<sup>160</sup>

No que tange à competência para decretação do estado de sítio, a mensagem presidencial traz uma informação relevante para o debate acerca da apropriação de enunciados e construções de sentidos. De acordo com o texto da Constituição Federal, caberia privativamente ao Congresso Nacional lançar mão da medida excepcional, ficando tal tarefa a cargo do Presidente da República somente quando não estivesse reunido o órgão do Legislativo. Este último caso é o que se verifica no sítio decretado em abril de 1892. No entanto, Floriano expressou na sua mensagem agradecimentos ao Congresso por ter encerrado as atividades a fim de que o governo tivesse ampla liberdade para agir na repressão dos movimentos revolucionários favoráveis ao retorno de Deodoro. Veja-se:

Por isso, logo após os graves e vergonhosos acontecimentos naquelas fortalezas, os quais vos convenceram de que nossos adversários, inimigos da Pátria, não recuavam diante de todos os meios, ainda os menos escrupulosos, encerrastes, com gerais aplausos, os vossos trabalhos, a fim de deixar ampla liberdade ao Poder Executivo para agir e, antecipadamente, lhe assegurastes o vosso apoio no direito que lhe conferistes de empregar em todos os meios, mesmo os mais enérgicos, para manter a ordem e consolidar a República.<sup>161</sup>

Diante disso, é possível afirmar que a operacionalização do instituto constitucional apresenta-se um tanto truncada, já que a conclusão que se tira do trecho acima transcrito é que os poderes públicos alteraram a situação concreta para enquadrar suas intenções nos dispositivos abstratos da Constituição. O Executivo queria reprimir ações oposicionistas ao governo florianista, para que pudesse tomar a frente das decisões e lançar mão de medidas mais radicais, puxou para si a atribuição da decretação do estado de sítio no momento em que o Congresso encerrou suas atividades de modo proposital.<sup>162</sup>

<sup>160</sup>BRASIL, **Mensagens Presidenciais**, v. 1, p. 67.

<sup>161</sup>BRASIL, **Mensagens Presidenciais**, v. 1, p. 67.

<sup>162</sup>Segundo relato de Edgar Carone, “é nas forças civis que Floriano vai encontrar apoio mais decidido; as forças políticas estaduais dominantes compreendem o perigo de uma revanche deodorista e é assim que Campos Salles apresenta no Senado (21-1-1892) requerimento pedindo o encerramento das sessões do Congresso extraordinário, a fim de que (o governo) pudesse agir sozinho, sem os embaraços parlamentares e na plenitude de suas prerrogativas, tanto em bem da manutenção da ordem, como na repressão dos elementos perturbadores. Serzelo Correa, por sua vez, faz o mesmo na Câmara. A vitória da maioria governamental é fácil no Senado, e mais difícil na Câmara. Floriano terá, então, todos os meios legais para abafar qualquer revolta, enquanto que Rui Barbosa e Rangel Pestana resignam seus cargos, por serem contrários à atitude do Congresso.” (CARONE, E., **A República Velha**, p. 87-8).

Uma vez encerrado o período de exceção e novamente reunido o Congresso, a Câmara dos Deputados ocupou-se em discutir os esclarecimentos devidos pelo Presidente da República ao Poder Legislativo acerca dos atos praticados pelo governo durante a vigência do estado de sítio. Em meio a disputas partidárias e discussões regimentais, os anais da Câmara registram intervenções que permitem levantar alguns pontos sobre as diferentes compreensões formadas a partir dos enunciados constitucionais do estado de sítio e revelam interpretações divergentes acerca dos preceitos.

De acordo com o art. 80, §3º, da Constituição, logo que estiver reunido o Congresso, o Presidente da República lhe relatará, motivando-as, as medidas de exceção que houverem sido tomadas. A mensagem redigida por Floriano, no entanto, não satisfaz membros da oposição, que exigiam maiores explicações das ações praticadas durante o sítio para que pudessem aprová-las, ou não.<sup>163</sup> Críticas incisivas foram proferidas, alegando que os motivos enunciados pelo Presidente para a decretação da medida de exceção nada mais eram do que meros pretextos para intervenções autoritárias do Poder Executivo na ordem política do país. É nesse sentido que pode ser lido o discurso do Deputado Augusto de Freitas:

Quando se esperava que o Poder Executivo trouxesse a nação os documentos e a história da conspiração que, segundo ele, pos em perigo a Pátria e fez com que corresse iminente risco a república, o executivo limitou-se a procurar na vida íntima dos estados este ou aquele incidente do que por lá sucedeu.<sup>164</sup>

Apesar das manifestações que questionavam a validade dos esclarecimentos prestados por Floriano em sua mensagem ao Congresso, Deputados que apoiavam o Presidente trataram de justificar sua atitude. Foi o caso de Alcindo Guanabara, que minimizou as omissões do Presidente na mensagem argumentado que os fatos eram por si só explicativos.

Tem ouvido assiduamente a reclamação de provas; mas que provas quer a minoria? Provas provadas? Com todo o rigor jurídico? Essas o Poder Executivo é livre de não apresentá-las; ele não carece delas para decretar o sítio, não carecem os Deputados dela para julgá-las. Se os fatos que estão no domínio público, se os fatos que não bastassem para estabelecer a vossa

<sup>163</sup>Assim manifestou-se Cassiano do Nascimento: “Considerando que tal preceito constitucional não foi observado pelo Presidente da República com a mensagem dirigida ao Congresso Nacional, incompleta quanto à justificação das medidas de repressão tomadas contra diversos cidadãos, o que impossibilita, sobre acontecimento de tal magnitude, um juízo reto do congresso, que firme precedente na vida constitucional da república.” (BRASIL, **Anais da Câmara dos Deputados**, v. 1-2, p. 56).

<sup>164</sup>BRASIL, **Anais da Câmara dos Deputados**, v. 1-2, p. 58.

convicção a respeito da razão que levou a decretar o estado de sítio. . . Sois livre de o condenar.<sup>165</sup>

Além de debaterem se Floriano havia cumprido ou não os requisitos do §3º, do art. 80, da Constituição Federal, os dois Deputados participavam do embate discursivo com a pretensão de convencimento de suas posições e representações políticas frente ao caso concreto do sítio decretado pelo Presidente. A construção de sentido do texto constitucional está mais voltada, nesse caso, para uma disputa pela detenção da visão legítima dos acontecimentos. Cada um dos congressistas, pertencentes a correntes políticas partidárias divergentes, procurava assumir a autoria da “verdade” dos fatos, fosse ela a ausência de justificativas para a medida de exceção ou a evidente situação de emergência vivida no país.<sup>166</sup>

Ainda nas sessões em que estava em pauta a mensagem presidencial endereçada ao Congresso, discutiram-se na Câmara outros pontos relacionados à interpretação do estado de sítio que posteriormente viriam a ser o foco dos debates na operacionalização desse instituto constitucional.

Alcindo Guanabara expressou à Câmara a sua compreensão acerca das imunidades parlamentares. A partir do enunciado constitucional do estado de sítio, sua percepção e tematização dos preceitos era no sentido de que não caberia aos membros do Legislativo qualquer prioridade frente aos cidadãos comuns. Tanto quanto qualquer do povo, poderiam os Deputados e Senadores sofrer as medidas impostas pelo sítio caso estivessem envolvidos em movimentos que ofendessem a paz pública.<sup>167</sup>

Cassiano do Nascimento, membro da oposição e um dos primeiros a levantar na Câmara problemas relacionados ao sítio, colocou em debate também os limites das ações praticadas durante o período de exceção. Questão que ainda iria gerar divergências no seio do parlamento brasileiro, o Deputado não aceitava o entendimento que permitia a perpetuação das

<sup>165</sup>BRASIL, **Anais da Câmara dos Deputados**, v. 1-2, p. 80.

<sup>166</sup>Nessa direção, afirmou Bourdieu: “A ação propriamente política é possível porque os agentes, por fazerem parte do mundo social, têm um conhecimento (mais ou menos adequado) desse mundo, podendo-se então agir sobre o conhecimento que os agentes têm dele. Esta ação tem como objetivo produzir e impor representações (mentais, verbais, gráficas ou teatrais) do mundo social capazes de agir sobre esse mundo, agindo sobre as representações dos agentes a esse respeito. Ou melhor, tal ação visa fazer ou desfazer os grupos — e ao mesmo tempo, as ações coletivas que esses grupos podem encetar para transformar o mundo social conforme seus interesses, produzindo, reproduzindo ou destruindo as representações que tornam visíveis esses grupos perante eles mesmos e perante os demais.” (BOURDIEU, P., **A economia das trocas lingüísticas**, p. 117).

<sup>167</sup>“Ora, esta extensão das imunidades parlamentares parece pretender que, pelo fato de serem autores da lei, estão fora dela, que pelo fato de serem representantes da nação, podem destruir aquilo que são chamados a construir; e isto parece um absurdo tão manifesto que não suporta a menor reflexão”. (BRASIL, **Anais da Câmara dos Deputados**, v. 1-2, p. 79).

medidas de exceção tomadas contra pessoas mesmo após o levantamento do estado de sítio.<sup>168</sup> Nesse sentido, o Deputado adotou uma postura teoricamente mais liberal, dando preferência ao direito individual. Todavia, é importante considerar que o tema elaborado por Nascimento a partir dos símbolos lingüísticos não pode ser desvinculado do seu contexto histórico, ou seja, é preciso ponderar que o Deputado fazia parte da base oposicionista a Floriano e contrariava as medidas de exceção do governo considerando que a ordem pública do país não estava ameaçada. A construção do sentido dos preceitos constitucionais não está limitada, assim, a um silogismo puramente objetivista, sendo o tema um resultado puro do texto da Constituição. O tema final é produto das relações entre as expressões lingüísticas com significados relativamente estáveis e a realidade histórica que marca as relações de poder entre os indivíduos e grupos sociais.<sup>169</sup>

No âmbito do Poder Judiciário, o Supremo Tribunal Federal tomou parte na rede de comunicação dos poderes estatais que se construía ao redor da questão do estado de sítio ao ser provocado para decidir sobre habeas corpus impetrado por Rui Barbosa em favor de Eduardo Wandenkolk e outros. Na decisão de 27 de abril de 1892, os Ministros do Tribunal tiveram a oportunidade de tematizar a figura constitucional através do julgamento do caso concreto registrado no HC 300.<sup>170</sup>

Considerou o Tribunal que o estado de sítio autorizava o Presidente da República a tomar medidas de repressão, dentre as quais estavam incluídas a detenção e o desterro de pessoas que ameaçavam a ordem pública. Tais medidas, no entanto, não caracterizariam penalidades, restringindo-se à condição de ações de segurança de natureza transitória e pelas quais seria responsável o Presidente da República. Apesar de compreendê-las como provisórias, o Supremo Tribunal manifestou-se no sentido de que o

<sup>168</sup> “Disse o Sr. Alcindo Guanabara, o nobre representante do estado do Rio de Janeiro, que o estado de sítio é um direito de legítima defesa que a constituição deu ao Poder Executivo para agir contra os que pretendem tolher pela força o exercício das suas atribuições. Mas o direito de legítima defesa não vai até a perseguição do agressor, quando a agressão tenha já deixado de existir. Porventura a pátria está hoje em perigo? Estava-o a 13 de abril, passadas as 72 horas do estado de sítio? Não, a ordem pública já estava perfeitamente restabelecida; o exército e a armada já tinham se colocado ao lado do governo. O perigo havia passado, era chegada a ocasião da clemência. O orador aprendeu com o seu venerando mestre Felix da Cunha, que não se pode governar sem amor. E o governo não teve coração.” (BRASIL, *Anais da Câmara dos Deputados*, v. 1-2, p. 82).

<sup>169</sup> “Produto da neutralização das relações práticas nas quais funciona, a palavra que serve para tudo encontrada no dicionário não tem nenhuma existência social: na prática, ela só existe imersa em situações, a ponto de o núcleo de sentido que se mantém relativamente invariável através da diversidade dos mercados pode passar despercebido.” (BOURDIEU, P., *A economia das trocas lingüísticas*, p. 25).

<sup>170</sup> BRASIL, *Habeas Corpus n. 300*.

término do estado de sítio não significaria, por si só, o fim das detenções ou dos desterros, devendo essa situação perdurar até que os acusados fossem submetidos aos tribunais competentes. Ademais, entendeu o órgão máximo do Poder Judiciário que a decretação do sítio e as ações do Executivo durante a vigência do período de exceção seriam apreciadas primeiramente pelo Legislativo, de forma que não caberia a ele se intrometer nos assuntos políticos dos outros poderes.

O julgamento do Habeas Corpus n. 300 não passou incólume pelas pressões políticas e rede de poderes que envolviam a estrutura estatal. O Presidente Floriano Peixoto deixou clara a sua insatisfação com a ação movida por Rui Barbosa, rejeitando a possibilidade de o Judiciário limitar seus atos. Pressões sobre os Ministros partiram também de grupos políticos e da imprensa. O jornal governista *Diário do Commercio* apoiou a decretação do sítio “agindo, como lhe cumpria na situação excepcional, em que a conspiração manifesta colocou essa capital o governo usou, nem podia deixar de usar, de poderes extraordinários para o fim de reprimir energicamente a conspiração”<sup>171</sup> e, ao dar notícia da impetração do Habeas Corpus, dirigiu-se ao Supremo: “pronuncie-se o alto Tribunal de Justiça; estamos certos que a sociedade não ficará desamparada e à mercê dos que se julgam com o direito de tudo fazer”.<sup>172</sup> Às pressões sofridas pelo Supremo Tribunal é possível acrescentar ainda outro elemento que influenciou as configurações das redes de poderes: a maioria dos Ministros que participaram do julgamento era oriunda do regime monárquico e estava pouco acostuada e afinada com uma perspectiva republicana.

Um dos pontos centrais discutidos no julgamento do Habeas Corpus dizia respeito à competência do Tribunal para julgar a constitucionalidade dos atos do Poder Executivo durante o estado de sítio. O acórdão proferido privilegiou uma interpretação extensiva do art. 34, § 21 da Constituição, posicionamento que gerou diversas críticas ao Tribunal. Embora a Constituição elencasse a competência privativa do Congresso para aprovar ou suspender o sítio declarado pelo Poder Executivo, o Supremo Tribunal entendeu que esta competência abarcaria também a apreciação dos atos praticados durante o período pelo Presidente. Veja-se trecho da decisão: “ao Congresso compete privativamente aprovar ou reprová-lo o estado de sítio declarado pelo Presidente da República, bem assim o exame das medidas excepcionais, que ele houver tomado”. Essa interpretação concreta do enunciado constitucional abstrato constitui um exercício voltado para fins práticos, influenciada

<sup>171</sup>A QUESTÃO do habeas corpus, p. 1.

<sup>172</sup>HABEAS corpus, p. 1.

em sua estrutura pelas redes de poder existentes no seu entorno.<sup>173</sup>

Por 10 votos a 1, a ordem do Habeas Corpus foi negada. Manifestou-se com voto vencido o Ministro Pisa e Almeida sustentando que as medidas de repressão autorizadas pela Constituição só poderiam vigorar enquanto permanecesse o estado de sítio.

Haja vista as dificuldades com relação a interpretação e operacionalização do estado de sítio, que o tornaram objeto de inúmeros debates entre os membros dos poderes estatais já nos primeiros anos da República, não tardaram a ser levantados no parlamento projetos para sua regulamentação. O primeiro esforço no sentido de aprovar uma lei orgânica que pudesse especificar seus dispositivos constitucionais foi o projeto apresentado pelo Senador Amaro Cavalcanti em sessão de 28 de maio de 1892.<sup>174</sup>

No discurso em que apresentou sua proposta, Amaro Cavalcanti salientou a necessidade e urgência de regular a matéria, uma vez que a especificação da medida seria importante para combater arbitrariedades e evitar o recurso recorrente à medida de exceção, o que poderia torná-la um “simples meio de governo”<sup>175</sup>, justificada por qualquer pretexto. Receava o Senador pelo futuro do país, que o sítio, transformando-se em uma prática continuada, fizesse da suspensão de garantias constitucionais uma regra e não exceção.<sup>176</sup>

O projeto que apresento visa garantir as liberdades públicas para o futuro, isto é, regula a espécie, dando-se, por ventura, o estado de sítio, esta medida terrível, esse recurso extremo, que o governo só pode empregar dentro da Constituição, a menos que não ouse trair a consciência do próprio mandato, como poder nacional. . .<sup>177</sup>

De modo geral, o projeto de Amaro Cavalcanti procurava especificar e restringir as hipóteses que permitiriam a decretação do estado de sítio, bem como limitar seu prazo de duração, definir as garantias constitucionais a serem suspensas, estabelecer imunidades parlamentares e criar mecanismos para a responsabilização dos agentes públicos envolvidos em atos arbitrários. A regulamentação proposta representa a construção de sentido realizada pelo Senador sobre os artigos constitucionais. Com base nesses dispositivos, ele criou novos enunciados próprios, dando continuidade à rede

<sup>173</sup>BOURDIEU, P., **O poder simbólico**, p. 213.

<sup>174</sup>BRASIL, **Anais do Senado Federal**, v. 1, p. 110.

<sup>175</sup>BRASIL, **Anais do Senado Federal**, v. 1, p. 113.

<sup>176</sup>“Eu, por conseqüência tenho muito medo da declaração incondicional do estado de sítio no dia de amanhã! E, inspirando-me nas práticas de outros povos, quero que essa faculdade constitucional, autorizando o estado de sítio, só possa ser exercida pelos poderes públicos na forma marcada pela lei.” (BRASIL, **Anais do Senado Federal**, v. 1, p. 113).

<sup>177</sup>BRASIL, **Anais do Senado Federal**, v. 1, p. 113.

de comunicação estabelecida, já que “cada enunciado é um elo na corrente complexamente organizada de outros enunciados”<sup>178</sup>. A tematização do estado de sítio representa, além disso, sua concepção de que a medida teria um caráter exclusivamente repressivo, não compreendendo a natureza do instituto como preventiva.

Ainda na mesma sessão, também o Senador Virgílio Damásio apresentou projeto regulamentando o estado de sítio. Bem menos detalhado do que o texto elaborado por Amaro Cavalcanti, sua proposta estava centrada em quatro pontos básicos: o procedimento para a decretação do sítio, o relatório presidencial dirigido ao Legislativo sobre as ações praticadas, a suspensão das medidas assim que levantado o sítio e as imunidades parlamentares. Mesmo que mais sucinta, esta proposta compartilhava em grande parte do entendimento expressado por Amaro Cavalcanti em seu trabalho.

Os dois projetos foram encaminhados às Comissões de Justiça e Legislação e de Constituição e Poderes que, sobre eles, deram parecer contrário em sessão realizada em 11 de junho de 1892, alegando que “nenhum deles satisfaz inteiramente as necessidades que possam decorrer de uma situação tão anormal e extraordinária”<sup>179</sup>. Com o intuito de “conciliar tanto possível a segurança e garantia dos direitos individuais com a necessidade de manter as garantias e os direitos da comunhão social”<sup>180</sup> foi proposto um substitutivo elaborado por Campos Salles. Adotando uma postura um tanto conservadora diante da figura constitucional do estado de sítio, o Senador redigiu um documento bastante diferente dos anteriores. Seu projeto regulava o estado de sítio afirmando o caráter preventivo da medida, permitindo a suspensão de todas as garantias constitucionais, incluindo expressamente as imunidades parlamentares consignadas no art. 20 da Constituição<sup>181</sup>, determinava o prazo máximo de seis meses para detenção e desterro independente de processo, estabelecia a permanência das medidas mesmo após a suspensão

<sup>178</sup>BAKHTIN, M., *Estética da Criação Verbal*, p. 272.

<sup>179</sup>BRASIL, *Anais do Senado Federal*, v. 1, p. 218.

<sup>180</sup>BRASIL, *Anais do Senado Federal*, v. 1, p. 218.

<sup>181</sup>Sobre as imunidades parlamentares, manifestou-se Campos Salles: “parece claro que não se pode fazer exceção alguma em favor de qualquer privilégio. Desde que o próprio preceito constitucional não estabelece restrição alguma, é porque deve prevalecer, em absoluto, a regra: pois que uma regra não se restringe senão por uma exceção expressamente posta ou consignada na própria lei. [...] Demais, por que razão abrir uma exceção em favor dos membros do Congresso? Seria o privilégio do crime” (BRASIL, *Anais do Senado Federal*, v. 1, p. 268). E ainda: “Quero uma lei para todos, uma lei que não distinga entre criminosos e criminosos. Como distinguir-se entre congressistas e homens do povo, aqueles privilegiados, e estes não, se é certo que todos congregam para um atentado contra a pátria? Não conheço maior absurdo, nem mais revoltante iniquidade. Eis em que consiste o vosso liberalismo: é a desigualdade no crime, é o privilégio intransigente, com tudo quanto ele possui de mais repulsivo, de mais odioso.” (BRASIL, *Anais do Senado Federal*, v. 1, p. 269).

do estado de sítio, definia que apenas o Poder Legislativo seria competente para julgar o estado de sítio, excluindo dessa questão o Judiciário e, por fim, afirmava que no caso de o estado de sítio ser declarado pelo Congresso, as condições seriam prescritas por uma respectiva resolução.

O projeto de Campos Salles dizia respeito somente ao sítio decretado pelo Presidente da República, deixando em segundo plano, para uma normatização posterior, os casos em que a iniciativa partisse do parlamento. Trata-se de uma questão bastante controversa, já que centraliza a competência para a decretação do estado de sítio no Poder Executivo, ao contrário do que a Constituição dispunha, prevendo que apenas nos casos especiais, quando ausente o Congresso, é que o Presidente poderia assumir tal função.<sup>182</sup> Ao discursar em defesa do seu substitutivo, o Senador reiterou sua concepção de que o Poder Executivo deveria ser a autoridade responsável pela medida de exceção, colocando como secundária a participação do Legislativo nessa questão. Afirmou Campos Salles: “Deixemos o governo com a passagem livre para a sua execução. Não embaracemos o governo, não perturbemos os poderes públicos no empenho em que se acha de dar-lhe completa e fiel execução.”<sup>183</sup> No mesmo sentido, asseverou ainda:

esta faculdade exprime uma necessidade social nas mãos do Executivo; principalmente em época tão anormal quanto esta, cheia de perigos e contínuos sobressaltos. É preciso termos civismo e exata compreensão das necessidades públicas para fortalecermos a autoridade, porque a ela está entregue a defesa das instituições, a defesa da República, a defesa da liberdade, a nossa própria defesa. No estado de sítio sacrifica-se, é certo, uma soma das garantias individuais, mas salvam-se as da comunhão nacional.<sup>184</sup>

Diante do discurso de Campos Salles, Amaro Cavalcanti demonstrou inconformismo com as interpretações do Senador a partir da figura constitucional do estado de sítio e, interrompendo o orador, exclamou: “V. Ex. quer fazer dessa lei uma lei de necessidade de administração! Deus nos livre.”<sup>185</sup> Mas Campos Salles replicou, justificando seu entendimento da seguinte maneira:

O estado de sítio não é, como erradamente se supõe, uma instituição incompatível com o organismo democrático; não, bem pelo contrário, é uma instituição salutar, benéfica, garantidora da própria liberdade, visto que esta não existe, nem pode existir fora da ordem, e quando já não se

<sup>182</sup>BRASIL, *Anais do Senado Federal*, v. 1, p. 219.

<sup>183</sup>BRASIL, *Anais do Senado Federal*, v. 1, p. 263.

<sup>184</sup>BRASIL, *Anais do Senado Federal*, v. 1, p. 271.

<sup>185</sup>BRASIL, *Anais do Senado Federal*, v. 1, p. 266.

pode contar com a segurança pública. [...] No estado de sítio vela-se a liberdade para resguardá-la, para defendê-la dos ataques da anarquia.<sup>186</sup>

O debate entre os Senadores representa duas perspectivas ideológicas diferentes. Por um lado, Campos Salles compreendia a figura do estado de sítio como um mecanismo de fazer o bem, como uma necessidade social, uma faculdade a disposição dos poderes públicos para a governabilidade. Em contrapartida, Amaro Cavalcanti encarava a medida de exceção com medo e temor, com preocupação pelas arbitrariedades que poderiam ser cometidas e pela violência contra as liberdades individuais, restringindo o sítio a um recurso somente apropriado para casos de instabilidade extrema. As duas ideologias se enfrentam através da linguagem, de forma que cada um dos discursos, além de ser parte de uma realidade, de constituir uma situação concreta em particular, também reflete e refrata outras realidades, isto é, a situação de embate político entre forças sociais divergentes.<sup>187</sup>

Seguindo as discussões sobre os projetos de regulamentação do estado de sítio, em sessão de 27 de junho de 1892, o Senador Coelho Campos manifestou seu apoio ao substitutivo apresentado por Campos Salles. Acordava o parlamentar com a definição do caráter preventivo do estado de sítio, afirmando a medida como meio de precaução à disposição dos entes estatais para a preservação da ordem pública. Em suas palavras:

Quando digo o estado de sítio de natureza preventiva quero dizer que a sua declaração pode dar-se antes de comprometida a segurança pública, quando ela está em perigo, ameaçada, mas ainda não existe um fato delituoso, um crime capaz de perturbá-la.[...] Pela Constituição não é precisa a insurreição armada, bastam fatos graves que façam comoção pondo em risco a segurança pública para que suspendam as garantias.<sup>188</sup>

Coelho Campos acompanhou a interpretação de Campos Salles também com relação à impossibilidade de conceder imunidades parlamentares<sup>189</sup>, ao prazo de seis meses para detenção de envolvidos<sup>190</sup> e à impossibilidade de intervenção do Poder Judiciário nas ações praticadas pelos outros poderes.<sup>191</sup>

O debate sobre a regulamentação do estado de sítio continuou ocupando a pauta do Senado e na sessão de 28 de junho de 1892, entrando em

<sup>186</sup>BRASIL, **Anais do Senado Federal**, v. 1, p. 267.

<sup>187</sup>BAKHTIN, M., **Marxismo e filosofia da linguagem**, p. 32.

<sup>188</sup>BRASIL, **Anais do Senado Federal**, v. 2, p. 83 e 85.

<sup>189</sup>BRASIL, **Anais do Senado Federal**, v. 2, p. 86-88.

<sup>190</sup>BRASIL, **Anais do Senado Federal**, v. 1, p. 270 e v. 2, p. 89.

<sup>191</sup>“Assim entendo que sobre a questão política da segurança pública de que resultou o estado de sítio, e as medidas tomadas por força dela, nada tem que ver o Poder Judiciário, antes que delibere o Congresso.” (BRASIL, **Anais do Senado Federal**, v. 2, p. 91).

3ª discussão o projeto, Américo Lobo proferiu seu discurso. Ao contrário de outros que entendiam o estado de sítio como um instituto para ocasiões de gravidade intermediária<sup>192</sup>, Américo equiparava o sítio ao estado de guerra.

Entendo, Sr. Presidente, que, a vista da letra expressa da Constituição, o estado de sítio é pura e simplesmente o estado de guerra, porque assim exprime o art. 80: em caso de agressão estrangeira ou comoção intestina. Portanto, a rebelião é equiparada por nossa lei constitucional à invasão de inimigos, e em boa hora o fez, por não ser ignorado que as guerras civis desenvolvem mais ferocidade entre os combatentes.<sup>193</sup>

Apesar de Américo Lobo colocar no mesmo patamar os estados de sítio e de guerra, em outros momentos de seu discurso sua argumentação tendia a amenizar os casos que dariam origem à decretação da medida de exceção. É o que se percebe no trecho em que critica nos projetos de Amaro Cavalcanti e Virgílio Damásio a exigência de sessões extraordinárias do Congresso quando houver sido o sítio decretado pelo Presidente da República:

Não deixa de ser inconveniente o que propõem os ilustres membros da oposição, querendo que haja sessão extraordinária logo depois de toda e qualquer declaração presidencial de estado de sítio. Pode-se dar o caso de uma perturbação remota e transitória: nestes termos, como apelar-se necessariamente para o difícil aparelho do Congresso Nacional e chamá-lo a tomar conhecimento de uma comoção, cujas circunstâncias tornaram-se pormenores?<sup>194</sup>

O destaque nos dois enunciados do discurso de Américo Lobo é diferente, de modo que em um momento o estado de sítio representa a guerra mais ameaçadora das instituições públicas e no outro se torna medida remota, transitória, de efeitos pormenores. A ênfase na fala do orador é alterada com o propósito de justificar sua argumentação, de modo que, embora em alguma medida o conjunto se mostre contraditório, isoladamente as alegações ganham em força e impacto.

Embora tenha criticado em alguns pontos os projetos elaborados pela oposição, Américo Lobo foi incisivo ao apoiar a proposta de que as medidas tomadas durante o estado de sítio não poderiam persistir após a extinção do período de exceção, veja-se:

Sim, o estado de sítio é um estado de guerra que determina um conjunto de medidas preventivas ou profiláticas extraordinárias, mas o cordão sanitário

<sup>192</sup>Tanto Campos Salles quanto Coelho Campos compreendiam o estado de sítio como um momento intermediário entre a paz e a ordem pública e o estado de guerra. Vide BRASIL, **Anais do Senado Federal**, v. 1, p. 273 e v. 2, p. 82.

<sup>193</sup>BRASIL, **Anais do Senado Federal**, v. 2, p. 99.

<sup>194</sup>BRASIL, **Anais do Senado Federal**, v. 2, p. 102.

ou a quarentena dura tanto quanto a epidemia, e não podemos perpetuá-los contra dois ou três indivíduos, sob pena de darmos a tais atos a cor de uma penalidade.<sup>195</sup>

Após as discussões realizadas, na sessão de 01 de julho de 1892, o projeto do Senado foi aprovado em terceira discussão de acordo com o substitutivo de Campos Salles, ligeiramente emendado, e foi enviado a Câmara.

Da mesma forma como o Senado Federal estava empenhado em debater a regulamentação do estado de sítio, também a Câmara dos Deputados procurava se organizar para aprovar um projeto que precisasse os termos constitucionais. Em sessão de 06 de junho de 1892, o Deputado Aníbal Falcão apresentou a seus pares um projeto de sua autoria. Aliado do Presidente Floriano, o Deputado propôs que o sítio fosse equiparado a uma espécie de lei marcial, enumerando no seu projeto os modos como os conselhos de guerra atuariam no processo e julgamento dos envolvidos em levantes.<sup>196</sup>

Em 25 de julho de 1892, o projeto aprovado no Senado foi apresentado para a discussão na Câmara pela Comissão de Constituição, Legislação e Justiça que decidiu por não se manifestar a favor ou contra o conteúdo, deixando a Câmara decidir nesse sentido. Uma vez aberto o debate, o Deputado Alcindo Guanabara manifestou-se contrário a sua aprovação. Seu voto contra o projeto foi justificado pela alegação de que “ele não respeita terminantes disposições constitucionais”<sup>197</sup>.

Diante de manifestações, como a de Guanabara, de insatisfação com o projeto do Senado, o Deputado Leovigildo Filgueiras apresentou à Câmara um projeto substitutivo. Seguindo uma linha mais liberal, propôs regulamentar o sítio de forma restritiva, estabelecendo critérios para a configuração de uma comoção intestina, era a favor das imunidades parlamentares, preservava o habeas corpus para alguns casos, fixava dos locais vedados aos desterrados, dentre outros dispositivos que diminuía a esfera de discricionariedade e autoridade dos poderes públicos durante o estado de sítio.<sup>198</sup>

Dando prosseguimento ao debate na Câmara sobre o projeto originário do Senado, o Deputado Couto Cartaxo acusou a maioria das duas casas do Congresso de estarem conspirando com Floriano para que o estado de sítio pudesse ter uma regulamentação casuística que permitisse ao Presidente

<sup>195</sup>BRASIL, *Anais do Senado Federal*, v. 2, p. 103.

<sup>196</sup>BRASIL, *Anais da Câmara dos Deputados*, v. 2, p. 53.

<sup>197</sup>BRASIL, *Anais da Câmara dos Deputados*, v. 3, p. 642.

<sup>198</sup>SÁ FILHO, F., *O estado de sítio e sua regulamentação*, p. 26.

uma maior concentração de instrumentos de poder em suas mãos.<sup>199</sup> Apesar de crítico do projeto do Senado, o Deputado alegou que a urgência da decisão e a necessidade de regulamentação deveriam evitar debates longos para impedir que ficassem “os textos constitucionais concernentes à matéria sem lei orgânica e à mercê de interpretações caprichosas e arbitrárias, ditadas pela necessidade da política governamental.”<sup>200</sup>

Mesmo assim, Couto Cartaxo ofereceu uma emenda bastante representativa da carga ideológica que as palavras carregam e sobre como elas se tornam instrumentos de exercício de poder.<sup>201</sup> Procurando evitar que o poder do Executivo fosse alargado, propôs o Deputado a substituição das palavras “segurança pública”, por “segurança da república”, seguindo o modelo adotado na Constituição.<sup>202</sup> Assim, a hipótese para decretação da medida de exceção seria mais restrita do que o termo genérico de segurança pública, exigindo que estivesse configurada uma situação capaz de abalar a República brasileira.

Em seu discurso, Cartaxo ainda manifestou sua discordância com relação ao fim das imunidades parlamentares presente no projeto de Campos Salles. Seu entendimento era que “o senado e a câmara formarão uma coletividade manca, toda vez que o Senador ou Deputado puder ser preso por ocasião de decretar-se o estado de sítio”<sup>203</sup>, de modo que a preocupação central do Deputado era evitar perseguições políticas, preservando os membros das instituições públicas.

Engrossando as críticas ao projeto do Senado, na mesma sessão Gonçalves Chaves, apoiado por Epiácio Pessoa, acusou o projeto de ser reacionário. Os dois congressistas criticaram principalmente a suspensão de todas as garantias constitucionais, a violação das imunidades parlamentares e a ampliação das condições de o Poder Executivo decretar o sítio.<sup>204</sup>

Em sessão de 09 de agosto de 1892 a regulamentação do estado de sítio foi posta em votação na Câmara. Em uma votação bastante apertada, por diferença de dois votos, o substitutivo de Leovigildo Filguerias foi rejeitado e, na seqüência, o mesmo resultado obteve o projeto de Campos Salles apresentado pelo Senado.<sup>205</sup> Fracassaram assim as tentativas de regulamentação infraconstitucional do estado de sítio.

<sup>199</sup>BRASIL, *Anais da Câmara dos Deputados*, v. 3, p. 76.

<sup>200</sup>BRASIL, *Anais da Câmara dos Deputados*, v. 3, p. 76.

<sup>201</sup>BAKHTIN, M., *Marxismo e filosofia da linguagem*, p. 36.

<sup>202</sup>BRASIL, *Anais da Câmara dos Deputados*, v. 3, p. 76.

<sup>203</sup>BRASIL, *Anais da Câmara dos Deputados*, v. 3, p. 77.

<sup>204</sup>BRASIL, *Anais da Câmara dos Deputados*, v. 3, p. 80-86.

<sup>205</sup>BRASIL, *Anais da Câmara dos Deputados*, v. 3, p. 183.

Além do estado de sítio decretado no ano de 1892, o governo florianista vivenciou ainda uma segunda fase de medidas de exceção. A situação de volubilidade política do país resultou, basicamente, da Revolução Federalista e da Revolta da Armada.<sup>206</sup> Contando com o apoio de Campos Salles no Senado, que assumiu a defesa da decretação do sítio perante seus pares<sup>207</sup>, Floriano Peixoto ficou investido de poderes especiais pelo decreto legislativo n. 172 aprovado em 10 de setembro. Posteriormente, em mensagem dirigida ao Congresso Nacional na data de 07 de maio de 1894, o então Presidente da República apresentou um relatório de suas atividades, abordando, no decorrer do texto, questões pertinentes ao estado de sítio.

Foi em 06 de setembro de 1893 que opositores de Floriano radicalizaram os movimentos políticos e passaram a atacar de forma direta o governo. Sob o comando do contra-almirante Custódio José de Melo, nas palavras do Presidente, “esta cidade [Rio de Janeiro] e a de Niterói começaram a sofrer os horrores de contínuos bombardeios implacavelmente dirigidos por quem, sem apoio da opinião pública o procurava levantar por atos de requintada perversidade”<sup>208</sup>. Foram esses acontecimentos, segundo interpretação do Presidente, que colocaram em risco a tranqüilidade e paz do país e deflagraram a decretações sucessivas de estado de sítio.<sup>209</sup>

<sup>206</sup> “Uma das regiões politicamente mais instáveis do país nos primeiros anos da República era o Rio Grande do Sul. Sem entrar em detalhes, basta dizer que entre a proclamação da República e a eleição de Júlio de Castilhos à presidência do Estado em novembro de 1893, dezessete governos se sucederam no comando do Estado. Opunham-se, de um lado, os republicanos históricos, adeptos do positivismo, organizados no Partido Republicano Riograndense (PRR), e, de outro lado, os liberais. [...] A guerra civil entre os dois grupos, conhecida como Revolução Federalista, começou em fevereiro de 1893 e só terminou mais de dois anos e meio depois, já na presidência de Prudente de Moraes. A luta foi implacável, dela resultando milhares de mortos. Muitos deles não morreram em combate, foram degolados após terem caído prisioneiros. O ponto alto da revolução ocorreu em fins de 1893, quando as colunas de maragatos — apelido dado aos federalistas — avançaram sobre Santa Catarina, juntando-se aí aos integrantes da Revolta da Armada. Esta se iniciara nos navios estacionados no Rio de Janeiro, tendo como causa as rivalidades entre Exército e Marinha e ressentimentos do almirante Custódio de Melo, que se vira frustrado em seu objetivo de suceder a Floriano na presidência da República.” (FAUSTO, B., **História do Brasil**, p. 255).

<sup>207</sup> “Campos Salles assumiu a liderança da defesa das instituições, fazendo pronunciamentos em favor da República. Para combater a rebelião com ‘lei de ferro’, propôs que o Legislativo desse ao Executivo as prerrogativas necessárias para acabar com a subversão. [...] Havia que se impor a ordem e impedir as lutas políticas, mesmo que para isso fosse necessário aumentar os poderes do Executivo em detrimento da normalidade constitucional. Campos Salles argumentou, inclusive, que esse fenômeno não era apenas brasileiro e que em diversas partes do mundo a rebelião se constituía numa ameaça a governos que tinham, como meta, salvar e defender a população do país das mais desumanas violências. O tumulto provocado por rebeldes, quer fossem ‘opositores políticos’, quer ‘operários desordeiros’, deveria ser reprimido com rigor e assim a paz seria mantida.” (IOKOI, Z. M. G., **O legislativo na construção da república**, p. 76).

<sup>208</sup> BRASIL, **Mensagens Presidenciais**, v. 1, p. 89.

<sup>209</sup> “Pelo decreto legislativo n. 172, de 10 de setembro, é o Poder Executivo autorizado

No texto redigido por Floriano é possível perceber um esforço no sentido de demonizar as revoltas. Tal estratégia, visando desqualificar os movimentos aos olhos do Congresso e da população em geral, pode ser percebida em afirmações como, por exemplo, que Custódio Melo “traioçoeiramente, nas sombras da noite apoderou-se dos navios de guerra”<sup>210</sup> ou, ao criticar os federalistas do Rio Grande do Sul classificá-los como “mensageiros da depredação e do morticínio”<sup>211</sup>. O estado de sítio seria, diante dessa situação extrema, o remédio legal para salvar a República e a família brasileira dos falsos republicanos e conspiradores.<sup>212</sup>

Floriano sustentou suas decisões na lei e no apoio popular, buscando a legitimação de seus atos e a incontestabilidade da necessidade da decretação de medidas excepcionais. “Vi que tinha ao meu lado a nação e que era meu dever manter ileso o princípio da autoridade; à custa embora dos maiores sacrifícios”<sup>213</sup> e, em outro trecho da mensagem, “as boas causas, porém, aquelas que assentam na razão e na lei, resistem aos mais duros embates e quase sempre acabam por triunfar”<sup>214</sup>. Tal atitude aproxima-se da idéia defendida por Bourdieu de que no campo político uma das disputas essenciais para a manutenção do poder é a conquista “monopólio do direito de falar e de agir em nome de uma parte ou da totalidade dos profanos”.<sup>215</sup>

Apesar da vitória do governo e da fuga dos opositores, os acontecimentos, segundo Floriano, mancharam a história brasileira e, em especial, as forças armadas, já que “magoou acerbamente o meu coração de brasileiro e de soldado; ele significa nada menos do que uma profunda depressão no caráter nacional, um fato anômalo na nossa história militar, tão rica de atos de heroísmo e de abnegação”<sup>216</sup>.

Após as crises vividas nos últimos anos do quadriênio presidencial, Floriano deixou o governo politicamente enfraquecido, sem o apoio do Partido Republicano Paulista. Incapaz de fazer seu sucessor, Floriano

---

a declarar em estado de sítio qualquer ponto onde se tornar necessário o emprego desse meio. O sítio é decretado, ao princípio, por 10 dias, para a cidade do Rio de Janeiro e a de Niterói, estendido, em seguida, a vários Estado, como Rio de Janeiro, S. Paulo, Paraná, Santa Catarina, Rio Grande do Sul, Pernambuco, Paraíba e prorrogado, sucessivamente, por vários meses. O primeiro decreto, como vimos, declarava o sítio por 10 dias; o segundo de setembro a outubro, por mais 15 dias, atingindo o estado de Pernambuco; prorrogando ainda até 25 de dezembro e depois até 31 de janeiro.” (SÁ FILHO, F., **O estado de sítio e sua regulamentação**, p. 31-32).

<sup>210</sup>BRASIL, **Mensagens Presidenciais**, v. 1, p. 89.

<sup>211</sup>BRASIL, **Mensagens Presidenciais**, v. 1, p. 90.

<sup>212</sup>BRASIL, **Mensagens Presidenciais**, v. 1, p. 90.

<sup>213</sup>BRASIL, **Mensagens Presidenciais**, p. 90.

<sup>214</sup>BRASIL, **Mensagens Presidenciais**, v. 1, p. 91.

<sup>215</sup>BOURDIEU, P., **O poder simbólico**, p. 185.

<sup>216</sup>BRASIL, **Mensagens Presidenciais**, v. 1, p. 91.

mostrou-se descontente com a eleição de Prudente de Moraes, recusando-se a comparecer à cerimônia de posse.<sup>217</sup>

### 3.4

#### **Governo Prudente de Moraes: o estado de sítio a partir de um enfoque liberal**

Ao assumir a Presidência da República, Prudente de Moraes procurou agir com cautela, mantendo, em princípio, grande parte da estrutura do governo florianista e alterando lentamente as bases para a construção de um Estado-Nação civil, com o predomínio de ideais liberais.<sup>218</sup> Apesar das tentativas de harmonizar a ordem política do país, o novo Presidente precisou enfrentar o acirramento da oposição entre as oligarquias políticas estaduais e o republicanismo jacobino<sup>219</sup>.

O acordo de paz com o Rio Grande do Sul estabelecendo o fim da Revolução Federalista e o movimento revolucionário de Canudos<sup>220</sup> fizeram com que os grupos de jacobinos se organizassem e articulassem golpes contra o governo de Prudente de Moraes. As revoltas na Escola Militar da Praia Vermelha representavam a desconfiança com que esses opositores encaravam as medidas do Poder Executivo para conter a ameaça da restauração monárquica. Descontentes com as políticas liberais do governo e com a

<sup>217</sup>FAUSTO, B., **História do Brasil**, p. 256.

<sup>218</sup>“O que se notava na atuação dos primeiros presidentes civis e paulistas, bem como de todo o seu círculo político administrativo, era o evidente esforço para forjar um Estado-Nação moderno no Brasil, eficaz em todas as suas múltiplas atribuições diante das novas vicissitudes históricas, como seus modelos europeus.”(SEVCENKO, N., **Literatura como missão**, p. 47).

<sup>219</sup>“Os jacobinos derivavam seu nome de uma das correntes predominantes da Revolução Francesa. Formavam um contingente de membros da baixa classe média, alguns operários e militares atingidos pela carestia e as más condições de vida. Suas motivações não eram apenas materiais. Acreditavam em uma República forte, capaz de combater as ameaças monarquistas que, para eles, estavam em toda parte. Adversários da República liberal, assumiam também a velha tradição patriótica antilusitana. Os ‘galegos’, em cujas mãos estava grande parte do comércio carioca, eram alvos de violentos ataques. Os jacobinos apoiaram Floriano e o transformaram em uma bandeira depois da morte do marechal, ocorrida em julho de 1895.”(FAUSTO, B., **História do Brasil**, p. 256-257).

<sup>220</sup>“O grande conflito que teve como cenário o sertão baiano de 1896, conhecido como Campanha de Canudos, é um exemplo do acúmulo das tensões sociais e políticas geradas nas contradições econômicas entre a sociedade urbana do litoral e a sertaneja naquele momento. Universos culturais diferentes geraram incompreensões que desaguararam em confrontos sangrentos. As incertezas do momento nacional fizeram com que fossem atribuídos aos sertanejos, liderados por Antônio Conselheiro, intuitos subversivos vinculados às manobras políticas de grupos monarquistas, aliados do poder pela ditadura do marechal Floriano Peixoto.”(JANOTTI, M. de L. M., **Sociedade e política na Primeira República**, p. 6).

suposta tolerância aos grupos monarquistas, os jacobinos intensificaram sua oposição a Prudente de Moraes.<sup>221</sup>

Assim, diante da situação de instabilidade política que ainda predominava no país e da experiência das decretações de estado de sítio nos governos de Deodoro e Floriano, o Poder Legislativo continuou o esforço iniciado em 1892 na tentativa de regulamentar o instituto constitucional. Na sessão de 14 de junho de 1895, foi apresentado requerimento na Câmara dos Deputados solicitando a nomeação de uma comissão especial “encarregada de elaborar um projeto de lei que regule as conseqüências políticas, administrativas e judiciárias do estado de sítio.”<sup>222</sup> Atendendo ao pedido, ficaram responsáveis por tal tarefa os parlamentares Aristides Milton, Sebastião de Lacerda, Leonel Filho, Herculano de Freitas e Anísio de Abreu.

Passado um mês de sua nomeação, em 15 de julho, a Comissão Especial apresentou ao Congresso o projeto n. 96, dispondo sobre a regulamentação dos enunciados constitucionais referentes ao estado de sítio. Os artigos do projeto estabeleciam restrições ao sítio, procurando minimizar a violação de direitos individuais. Deste modo, o documento figura como uma representação da concepção política liberal predominante dentre os membros da Comissão. As palavras do projeto funcionam como um instrumento que faz veicular e afirmar a ideologia de seus signatários.<sup>223</sup> Propunham, dentre outras coisas, a determinação do local e tempo de duração do sítio, a preservação das imunidades parlamentares, enumeravam expressamente as garantias constitucionais passíveis de serem suspensas e vedavam a criação de tribunais de exceção.<sup>224</sup>

Em 1 de agosto o projeto entrou em primeira discussão, tendo sido aprovado no dia seguinte e ficando apto a enfrentar novo turno de debates na Câmara.

Na sessão do dia 29 de agosto, anunciada a segunda discussão do projeto n. 96, foram aprovados sem grandes debates os arts. 1º, 2º, 3º, 4º e 5º. Quando do início da discussão do art. 6º, do projeto, Leovigildo Filgueiras discursou longamente, fazendo referências ao projeto que ele próprio havia apresentado em 1892. Salientou o Deputado que o novo projeto era omissivo na definição do termo constitucional “comoção intestina”, o que constituía uma lacuna grave em uma proposta de regulamentação do sítio.<sup>225</sup> Filgueiras criticou ainda a troca da expressão “segurança da república”,

<sup>221</sup>CARONE, E., *A República Velha*, p. 161 et seq.

<sup>222</sup>BRASIL, *Anais da Câmara dos Deputados*, v. 2, p. 250.

<sup>223</sup>BAKHTIN, M., *Marxismo e filosofia da linguagem*, p. 36.

<sup>224</sup>BRASIL, *Anais da Câmara dos Deputados*, v. 3, p. 135-136.

<sup>225</sup>BRASIL, *Anais da Câmara dos Deputados*, v. 4, p. 653. Entendimento seme-

tal como enunciada na Constituição, pelos termos “segurança pública” no projeto. Alegou o Deputado que tal alteração seria uma afronta ao legislador constituinte, ampliando a medida de exceção para casos cuja natureza seria ordinária, de caráter meramente policial.<sup>226</sup> Além disso, demonstrou o Deputado preocupação especificamente com os casos em que a decretação do sítio fosse de iniciativa do Presidente da República. Sugeriu que na “lei orgânica devemos estabelecer as condições, os limites e os efeitos da declaração do estado de sítio, quando decretados pelo Poder Executivo, na ausência do Congresso Nacional.”<sup>227</sup>

O discurso de Leovigildo Filgueiras colocou em evidência posições ainda mais liberais do que aquelas defendidas pela Comissão que redigiu o projeto n. 96. O Deputado manteve sua postura frente à interpretação da figura do estado de sítio inalterada desde as primeiras discussões no parlamento, mesmo com as sucessões presidenciais e a alternância dos partidos no comando do governo. Após o discurso do Deputado, foi encerrada a discussão do art. 6º e, sem debates, foi finalizada a do art. 7º.

No dia seguinte, prosseguindo com a segunda discussão do projeto, Sebastião Lacerda fez uma diferenciação importante referente ao estado de sítio e a questão do habeas corpus. Ao contrário de alguns congressistas que, seguindo a teoria anglo-saxônica, equiparavam a medida de exceção à suspensão do habeas corpus, Lacerda opinava no seguinte sentido: “O projeto regula as conseqüências sociais e políticas do estado de sítio de que trata a nossa Constituição, estado de sítio, que envolvendo não só as pessoas como as coisas, difere do habeas corpus, que apenas atinge a liberdade individual.”<sup>228</sup> Terminado seu discurso, em 31 de agosto foi encerrada a discussão dos arts. 8º e 9º e, em 3 de setembro, o projeto foi aprovado na segunda etapa.

Em 1 de outubro de 1895, ao ser anunciada a terceira discussão do projeto n. 96, Leonel Filho pediu a palavra e discursou sobre a importância do parlamento debater e aprovar uma regulamentação do estado de sítio.

lhante manifestou posteriormente Annibal Freira da Fonseca ao comentar a operacionalização do sítio no Brasil: “A suspensão das garantias constitucionais, que é a consequência imediata do estado de sítio, tem tido na nossa história uma largueza, que se não encontra em nenhuma outra organização congênere. A expressão - grave comoção intestina - há sofrido na prática interpretação extensiva, de maneira que as perturbações da ordem, com um caráter de violência mais acentuado, ou rebeliões de praças amotinadas têm determinado a aplicação dessa arma excepcional, posta à disposição do governo para sua própria garantia e da coletividade. Num regime de disposições legais mais férreas seria difícil acomodar a natureza desses movimentos à rigidez dos textos de lei.” (FONSECA, A. F. da, **O poder executivo na república brasileira**, p. 67).

<sup>226</sup>BRASIL, **Anais da Câmara dos Deputados**, v. 4, p. 656.

<sup>227</sup>BRASIL, **Anais da Câmara dos Deputados**, v. 4, p. 657.

<sup>228</sup>BRASIL, **Anais da Câmara dos Deputados**, v. 4, p. 780.

Veja-se:

inútil é dizer que esta é uma das matérias de maior alcance político, que jamais se tem discutido nos Parlamentos, cuja solução entre nós interessa à vida da República, vinculada ao que nos governos livres mais deve preocupar a atenção dos representantes do povo — as garantias da liberdade individual, — que não devem ficar, ainda mesmo em situações anormais, à mercê unicamente do juízo dos governos que podem, abusando de interpretações amplíssimas, exercer tiranias incompatíveis com o regime, que adotamos e com a civilização que caminha para a perfeição indefinida, promovendo incessantemente a justiça, a unidade e o amor.<sup>229</sup>

A intervenção do congressista manifesta a relevância do instituto constitucional do estado de sítio para o início da República brasileira. Diante de um contexto marcado por agitações políticas e pela decretação da medida de exceção nos primeiros governos, experiência que rendeu algumas medidas arbitrárias por parte da administração pública, Leonel Filho destacou a necessidade de regular e restringir os alcances do estado de sítio. Ao contrário do projeto apresentado por Campos Salles durante o governo de Floriano, que centralizava a competência do sítio no Poder Executivo, o Deputado propôs justamente o fortalecimento de uma perspectiva liberal da medida, limitando a esfera de ação dos entes estatais com relação à suspensão das garantias constitucionais dos cidadãos.<sup>230</sup>

Na sessão de 2 de outubro, Pedro Moacyr deu continuidade à terceira discussão do projeto n. 96. Afirmou o Deputado que havia duas correntes principais na Câmara, uma liberal, representada pelo relator do projeto, e uma conservadora, defendida pelos autores das emendas apresentadas no dia anterior.<sup>231</sup> Criticando o extremismo de ambas as correntes, Pedro Moacyr propôs uma visão intermediária do estado de sítio, segundo a qual deveriam ser harmonizados o campo de liberdade de ação do Presidente da República com as limitações e controle do Legislativo.

Entendo, salvo melhor juízo, que entre estas duas opiniões do ilustre autor do projeto, que restringe tanto o número das garantias suspensas pelo estado de sítio, e a opinião do autor da emenda, que consagra o princípio perigoso que o menor ou maior número das garantias colhidas pelo sítio fique ao sabor das circunstâncias, em espécie, ao talante dos casos, da paixão das Assembléias, dos Presidentes da República, que forem ocorrendo, e das providências que o Poder Público tomar, a opinião média é a que me parece mais acertada, isto é, aquela que ampliar a letra do §3º,

<sup>229</sup>BRASIL, *Anais da Câmara dos Deputados*, v. 6, p. 7.

<sup>230</sup>BRASIL, *Anais da Câmara dos Deputados*, v. 6, p. 9.

<sup>231</sup>Refere-se o orador às emendas apresentadas por Ferreira Pires e Anísio de Abreu. (BRASIL, *Anais da Câmara dos Deputados*, v. 6, p. 53).

do art. 1º do projeto, sem soltar ao Poder Público as rédeas do arbítrio, que não raro degenera nas mais execráveis violências.<sup>232</sup>

Ainda na terceira discussão do projeto na Câmara, Anísio de Abreu, Membro da Comissão Especial que elaborou o projeto, apresentou suas restrições ao texto final redigido pela Comissão. Contrário à perspectiva liberal adotada no projeto, o Deputado propôs algumas emendas de cunho mais conservador. No seu entender, o projeto tinha se excedido na imposição de limites à ação do poder público no que se referia ao sítio, abrindo espaço para movimentos anarquistas.<sup>233</sup> Essas medidas de regulamentação do sítio seriam, segundo Abreu, prejudiciais à ordem pública e à estabilidade do país, tendo em vista que “o governo a quem se enfraquece, se torna-se impotente para fazer o mal, também se o impossibilita de fazer o bem e cumprir a sua missão.”<sup>234</sup>

Apesar dessa argumentação, em sessão do dia 13 de novembro de 1895, Sebastião de Lacerda voltou a ocupar a tribuna da Câmara para defender entendimento oposto, baseado na necessidade de estreitamento da área de atuação do Poder Executivo durante o estado de sítio. Desta vez, criticou as propostas de Deputados que visavam ampliar as garantias constitucionais a serem suspensas durante o sítio. Segundo ele, era preciso restringir a suspensão de garantias, procurando evitar a primazia do Executivo frente aos demais poderes e frente à própria Constituição do país.<sup>235</sup>

Em 14 de novembro de 1895 foi colocado em votação o projeto n. 96. Foram sucessivamente votadas e rejeitadas as emendas oferecidas pelos Deputados Ferreira Pires, Anísio de Abreu, Adolpho Gordo e Medeiros e Albuquerque. Anunciada a votação do substitutivo oferecido por Leovigildo Filgueiras, o Deputado manifestou-se pela retirada do mesmo justificando de forma exaltada que “não há necessidade de regular a suspensão de garantias constitucionais em um país onde elas praticamente não existem”<sup>236</sup>. Nestes termos, explicitou o Deputado seu descontentamento com o encaminhamento dos trabalhos e colocou em evidência a situação de tensão que

<sup>232</sup>BRASIL, *Anais da Câmara dos Deputados*, v. 6, p. 56.

<sup>233</sup>“Foi seu objetivo [de Anísio de Abreu] na elaboração da lei do sítio fazer desta uma lei de defesa do Poder Público, ao passo que o projeto em sua opinião, acautela e salvaguarda, de preferência, os direitos dos elementos anárquicos, dos que coagem a autoridades a tomar a defensiva, dos que determinam a necessidade das medidas excepcionais.” (BRASIL, *Anais da Câmara dos Deputados*, v. 6, p. 182).

<sup>234</sup>BRASIL, *Anais da Câmara dos Deputados*, v. 6, p. 182.

<sup>235</sup>“Se não for possível fazer discriminação alguma, se a afetividade de todas as garantias pode ser suspensa com a declaração de sítio, seremos obrigados a admitir que nesse período dominará de um modo absoluto a lei suprema da necessidade, o Presidente da República absorverá as funções dos outros poderes e terá a faculdade de suprimir a própria Constituição.” (BRASIL, *Anais da Câmara dos Deputados*, v. 7-8, p. 246).

<sup>236</sup>BRASIL, *Anais da Câmara dos Deputados*, v. 7-8, p. 267.

reinava no Congresso entre os diferentes grupos políticos que disputavam o poder. Por fim, foi posto a votos e aprovado em terceira discussão o projeto e enviado à Comissão de Redação. No dia 18 do mesmo mês, a Comissão apresentou a redação final do projeto e o enviou ao Senado.<sup>237</sup>

Apesar dos esforços da Câmara para a regulamentação do sítio, o projeto n. 96, “aprovado em 1895, e nesse mesmo ano remetido ao Senado, ali permaneceu completamente esquecido na respectiva comissão, até que, ordenado na ordem do dia de uma das sessões do ano passado, foi, sem mais discussão, rejeitado.”<sup>238</sup> Em razão dessa situação, o Deputado Leonel Filho apresentou novamente o projeto para discussão em 20 de maio de 1897<sup>239</sup>, já que alertava para o fato de que sem lei complementar não haveria critérios para julgar arbitrariedades e com a regulamentação poderiam ser evitadas “interpretações arbitrárias, perigosas, contrárias ao espírito liberal que presidiu a Constituição de 24 de fevereiro”<sup>240</sup>. Ainda assim, não logrou êxito nesse momento a regulamentação dos preceitos constitucionais do estado de sítio.

Passados alguns anos sem que o estado de sítio ocupasse a parte central da pauta dos debates entre os entes estatais, a medida voltou ao cenário nacional em razão do atentado ao Presidente da República em 5 de novembro de 1897. Foi neste período que o embate entre os diferentes grupos políticos atingiu o auge do radicalismo e os jacobinos organizaram-se com o intuito de “eliminar fisicamente a pessoa que parece encarnar o antijacobismo e até o saudosismo monárquico”<sup>241</sup>: Prudente de Moraes. O atentado dirigido ao Presidente no cais do Rio de Janeiro acabou vitimando mortalmente o Ministro de Guerra, Marechal Carlos Machado de Bittencourt, que saiu em sua defesa. Diante da situação de instabilidade política no país e da ameaça ao governo que estava em vigor, o Presidente solicitou ao Congresso a decretação de estado de sítio, que foi sancionado por 30 dias no Distrito Federal e em Niterói, tendo sido posteriormente prorrogado.

A mensagem de 03 de maio de 1898 redigida pelo Presidente da República Prudente de Moraes e endereçada ao Congresso Nacional iniciava relatando os acontecimentos que envolveram o atentado. O texto é enfático na dramatização dos acontecimentos e aponta como responsáveis pelos atos facções políticas que já há algum tempo conspiravam contra seu governo.

<sup>237</sup>BRASIL, *Anais da Câmara dos Deputados*, v. 7-8, p. 268-269.

<sup>238</sup>BRASIL, *Anais da Câmara dos Deputados*, v. 5-6, p. 357.

<sup>239</sup>BRASIL, *Anais da Câmara dos Deputados*, v. 5-6, p. 363.

<sup>240</sup>BRASIL, *Anais da Câmara dos Deputados*, v. 5-6, p. 358.

<sup>241</sup>CARONE, E., *A República Velha*, p. 180.

Veja-se:

O sangrento e lutuoso acontecimento, que assim manchou de modo tão feio a nossa história e enlutou a república, comoveu e alarmou profundamente o povo brasileiro, especialmente nessa capital, tanto pela posição das vítimas visadas pelo assassino como pela tristíssima e humilhante impressão da situação social a que chegamos, que a todos sugeriu o monstruoso atentado. Os intuitos do crime e as circunstâncias excepcionais que o precederam e o acompanharam, explicam e justificam essa comoção e alarma, porque denunciaram a existência de uma conspiração, de há muitos meses tramada contra a estabilidade do governo constitucional da república.<sup>242</sup>

Prudente de Moraes fez questão ainda de salientar o forte apoio popular que recebeu diante da situação que abalou a paz pública do país. Em um manifesto dirigido diretamente à nação, afirmou o Presidente que: “A nobre indignação popular manifestada naquele trágico momento, as inequívocas provas de apoio e solidariedade dadas ao presidente da república fortalecem-me a convicção de que estou investido pelo seu voto espontâneo e soberano.”<sup>243</sup> E, ainda, em trecho da mensagem aos congressistas, “As manifestações dos brasileiros de todas as classes trouxeram ainda a afirmação de sua inteira solidariedade e franco apoio ao governo para prosseguir, como tem feito, na sua política de paz, de ordem e de tolerância, inspirada pela justiça e pela lei.”<sup>244</sup> O esforço parece ter sido na tentativa de engrossar o apoio popular a sua figura, enfraquecendo desse modo os grupos oposicionistas que poderiam vir a lançar outros golpes contra o governo.

Apesar de Prudente de Moraes ter priorizado durante o exercício de seu mandato os ideais liberais, evitando recorrer a medidas radicais para manter a ordem do país, mesmo durante o conturbado período do movimento de Canudos, diante do atentado à sua vida, entendeu ser imprescindível recorrer à decretação do estado de sítio. Da seguinte maneira, manifestou suas justificações para tal ação na mensagem dirigida ao Poder Legislativo:

Para manter a ordem, restabelecer a tranqüilidade e fazer cessar a profunda comoção produzida por este gravíssimo atentado, mediante o emprego das medidas e providências que só o estado de sítio autoriza, nos termos do art. 8º da constituição, o Decreto legislativo n. 456, de 12 de novembro declarou em estado de sítio por 30 dias o Distrito Federal e a comarca de Niterói, do estado do Rio de Janeiro. Por subsistirem, atuando com a mesma intensidade, os motivos que determinaram aquele Decreto legislativo, no exercício da atribuição conferida pelo art. 48 § 15 da constituição, proroguei o estado de sítio ali decretado até 23 de fevereiro deste ano.<sup>245</sup>

<sup>242</sup>BRASIL, **Mensagens Presidenciais**, v. 1, p. 172.

<sup>243</sup>BRASIL, **Mensagens Presidenciais**, v. 1, p. 172.

<sup>244</sup>BRASIL, **Mensagens Presidenciais**, v. 1, p. 174.

<sup>245</sup>BRASIL, **Mensagens Presidenciais**, v. 1, p. 174.

O então Presidente da República aproveitou ainda para, na mensagem, recomendar aos congressistas que se empenhassem na regulamentação da figura constitucional do estado de sítio. A relevância da medida exigiria, na concepção de Prudente de Moraes, uma atenção especial das funções legislativas do Congresso Nacional, que não deveria ser omitir frente a tal questão, ainda que as divergências com relação aos sentidos do estado de sítio fossem profundas.<sup>246</sup>

Afastando a hipótese de imunidades parlamentares, o sítio decretado por Prudente de Moraes acarretou a detenção de alguns congressistas acusados de participação nos atos conspiratórios contra o Presidente. Ficaram detidos em Fernando de Noronha, dentre outros, o Senador João Cordeiro e os Deputados Alcindo Guanabara e Alexandre J. Barbosa. A favor deles foram impetrados dois habeas corpus, cuja apreciação pelo Supremo Tribunal Federal representa mais uma das etapas do processo comunicativo que envolvia a construção dos sentidos dos preceitos constitucionais do estado de sítio.

O primeiro deles, HC 1063<sup>247</sup>, julgado em 26 de março de 1898, teve o pedido da ação negado por maioria. O impetrante, Rui Barbosa, alegava que os pacientes não poderiam continuar detidos uma vez que o período de vigência do estado de sítio já havia terminado. A manutenção da detenção seria, assim, um constrangimento ilegal das liberdades individuais. Apesar dessa argumentação, a maioria dos Ministros do Tribunal sustentou a jurisprudência dos julgados em 1892, isto é, reafirmou as teses de que somente caberia ao Congresso a análise dos atos do Executivo praticados durante o sítio e que os efeitos do período de exceção não cessariam com o seu término.

No entanto, impetrado um novo habeas corpus, HC 1073<sup>248</sup>, o Tribunal reverteu sua decisão no julgamento de 16 de abril de 1898. A tematização do estado de sítio tomava novas feições, privilegiando dessa vez direitos individuais em detrimento da esfera de discricionariedade do Poder Executivo. Deste modo, acordou o Tribunal a favor da preservação das imunidades parlamentares mesmo durante o sítio, com base no fundamento do princípio da separação dos poderes estatais. Entendeu que cessavam as medidas de segurança com o fim do período de exceção, evitando dessa maneira que

<sup>246</sup> “É também sensível a falta de lei que regulamente o estado de sítio e seus efeitos, de acordo com os preceitos do art. 80 da constituição, para impedir que se reproduzam julgamentos contraditórios sobre assunto tão grave e importante.” (BRASIL, **Mensagens Presidenciais**, v. 1, p. 176).

<sup>247</sup> BRASIL, **Habeas Corpus n. 1063**.

<sup>248</sup> BRASIL, **Habeas Corpus n. 1073**.

ações transitórias se transformassem em repressões por tempo indeterminado. Finalmente, decidiu o Supremo Tribunal que o sítio não suspendia o habeas corpus, mantendo a competência do Poder Judiciário para analisar violações de direitos individuais ainda que imbricados com questões de caráter político.<sup>249</sup>

As práticas e os discursos jurídicos são, com efeito, produto do funcionamento de um campo cuja lógica específica está duplamente determinada: por um lado, pelas relações de força específicas que lhe conferem a sua estrutura e que orientam as lutas de concorrência ou, masi precisamente, os conflitos de competência que nele têm lugar e, por outro lado, pela lógica interna das obras jurídicas que delimitam em cada momento o espaço dos possíveis e, deste modo, o universo das soluções propriamente jurídicas.<sup>250</sup>

A decisão oriunda do Judiciário fez com que a corrente liberal do Legislativo ganhasse forças na tentativa de aprovar lei complementar que regulasse os dispositivos constitucionais do estado de sítio. Em sessão de 05 de julho de 1898, entrou em primeira discussão no Senado o projeto n. 32, de 1897. Posto a votos, o texto elaborado por Lauro Sodré e outros Senadores foi aprovado e encaminhado à Comissão de Constituição, Poderes e Diplomacia.<sup>251</sup>

Com parecer favorável da Comissão, o projeto n. 32 entrou em segunda discussão no Senado em 18 de outubro de 1898, momento em que Gonçalves Chaves ofereceu a ele um substitutivo. As duas propostas eram convergentes, na medida em que representavam sugestões de natureza fundamentalmente liberal, com vistas a restringir os limites de aplicação do estado de sítio. Sustentou Chaves que o instituto deveria ser entendido como um mecanismo de legítima defesa da sociedade<sup>252</sup>, apresentando predominantemente um caráter repressivo, somente com algumas nuances preventivas<sup>253</sup>. Nessa direção, compreendia o Senador que a iminência do

<sup>249</sup>Sobre o desenvolvimento da chamada “doutrina brasileira do habeas corpus” durante a Primeira República, cuja amplitude de discussão foge ao presente estudo, ver, especialmente, a obra clássica de Pontes de Miranda (MIRANDA, P. de, **História e prática do habeas corpus**) e a crítica elaborada por Andrei Koerner (KOERNER, A., **O habeas corpus na prática judicial brasileira**).

<sup>250</sup>BOURDIEU, P., **O poder simbólico**, p. 211.

<sup>251</sup>BRASIL, **Anais do Senado Federal**, v. 1, p. 127-128.

<sup>252</sup>“o estado de sítio como consagra a nossa Constituição, é um desses remédios heróicos, qual o direito de legítima defesa para a sociedade, da mesma forma que o é o ato em que o homem, colocado no extremo de garantir a vida por esforço pessoal, tem necessidade de lançar mão da violência para resistir à violência.” (BRASIL, **Anais do Senado Federal**, v. 3, p. 150).

<sup>253</sup>“Entendamo-nos; a verdade é que o estado de sítio, reprimindo, previne, muitas vezes, e debaixo deste ponto de vista é que se pode dizer que ele tem efeitos preventivos. Em sua essência, porém, é repressivo.” (BRASIL, **Anais do Senado Federal**, v. 3, p. 151).

perigo à pátria mencionada na Constituição, deveria ser gerada por um fato concreto e sério, não bastando um simples sentimento de ameaça à ordem pública. Nas palavras do próprio Chaves:

Entre nós é expresso o texto da Constituição: é condição elementar para a declaração de sítio a agressão estrangeira ou grave comoção interna. É mister, portanto, um fato positivo, material — a guerra, e um fato da mesma ordem sem o qual não se compreende a comoção interna. A iminência de um desses fatos não é bastante para legitimar a suspensão de garantias individuais; sê-lo-ia se o sítio fosse preventivo.<sup>254</sup>

Ademais, defendia o Senador em seu substitutivo a competência originária do Poder Legislativo e provisória do Executivo para a decretação da medida de exceção, a suspensão restrita de garantias constitucionais, excetuando-se as imunidades parlamentares e a irretroatividade dos efeitos do sítio.<sup>255</sup>

Apesar de terem sido tais propostas contra argumentadas por Álvaro Machado<sup>256</sup>, manifestou-se Rui Barbosa, com relação à regulamentação do estado de sítio, na esteira inaugurada pelo projeto de Lauro Sodré. O substitutivo de autoria de Rui não contrariava os ideais do projeto inicial, apenas procurava detalhar mais e interpretar de modo mais profundo os dizeres da Constituição. Seu substitutivo era um texto minucioso, que analisava e regulamentava ponto a ponto os enunciados do estado de sítio, priorizando a restrição do emprego da medida.<sup>257</sup>

Acompanhando a posição de Álvaro Machado, Moraes Barros manifestou-se no Senado também de forma contrária às propostas do projeto n. 32 e seus substitutivos. Suas principais divergências eram com relação às imunidades parlamentares<sup>258</sup> e a natureza repressiva do estado de sítio. De acordo com a concepção do Senador, a natureza do sítio deveria ser sempre compreendida como preventiva, já que toda medida que objetivasse uma defesa seria uma prevenção contra um perigo.<sup>259</sup>

<sup>254</sup>BRASIL, **Anais do Senado Federal**, v. 3, p. 153.

<sup>255</sup>BRASIL, **Anais do Senado Federal**, v. 3, p. 151-161.

<sup>256</sup>BRASIL, **Anais do Senado Federal**, v. 3, p. 168-173.

<sup>257</sup>BRASIL, **Anais do Senado Federal**, v. 3, p. 173-181.

<sup>258</sup>“quando o perigo vier de um membro do Congresso, o Estado não tem direito de defender-se. Esse membro do Congresso é sagrado, é irresponsável. Contra ele a República, o Estado não tem direito de defesa. Ora, é necessário que consideremos que é principalmente no Congresso que se urdem as conspirações [...] Ou o Estado tem direito de defender-se e esse direito não pode conhecer limitações, em relação à individualidades, e nesse caso tem de exercer-se, quanto esse perigo provenha daqueles que gozam de imunidades parlamentares, ou então não deve existir o direito de defesa.”(BRASIL, **Anais do Senado Federal**, v. 3, p. 185-186).

<sup>259</sup>BRASIL, **Anais do Senado Federal**, v. 3, p. 185.

Na sessão de 21 de outubro, ao invés de ser colocado em votação o projeto original, de Lauro Sodré, foram votados em conjunto os substitutivos de Gonçalves Chaves e Rui Barbosa. O documento foi aprovado com as algumas emendas e adotado para passar a terceira discussão.<sup>260</sup>

Durante a última fase de análise do projeto, em 09 de novembro, Coelho Campos travou um debate acirrado com Gonçalves Chaves. Reiterando opiniões que em outros momentos já haviam sido manifestadas no Senado, Coelho Campos, dentre outros pontos, criticou a irretroatividade das medidas do estado de sítio e classificou a figura constitucional como repressiva e preventiva, antes de apresentar emendas de natureza conservadora ao projeto.<sup>261</sup> Duas forças políticas estavam em choque e a polarização acerca das formas de operacionalizar o sítio denunciavam a dualidade dos grupos políticos; de um lado os que pregavam uma estrutura estatal baseada nos ideais liberais de defesa dos direitos individuais e do princípio da separação dos poderes, de outro os que defendiam um modelo mais rígido, com certas nuances autoritárias, centralizando o poder no Executivo.

Cumpridas as etapas de debates no Senado, em 10 de novembro foi colocado em votação o projeto regulamentando o estado de sítio. A maioria das emendas foi rejeitada e o projeto, baseado principalmente no substitutivo de Rui Barbosa, foi aprovado por 29 votos a 9 e encaminhado à Comissão de Redação e, posteriormente, à Câmara.<sup>262</sup> Dentre os Deputados, no entanto, o projeto aprovado pelo Senado não obteve a adesão necessária.

### 3.5

#### **Governo Rodrigues Alves: o estado de sítio como mecanismo de perseguição e investigação de culpados**

Não tendo alcançado aprovação nos dois órgãos do Poder Legislativo nenhum dos projetos de regulamentação do estado de sítio, a discussão sobre a questão ficou por alguns anos apagada. Possivelmente uma das razões para justificar tal omissão remeta ao fato de o quadriênio presidencial de Campos Salles não ter vivenciado a decretação da medida de exceção. Em que pese os momentos de tensão política como a Dissidência Paulista, revoltas em Mato Grosso durante os anos de 1899 e 1901 e movimentos monarquistas em 1900 e 1902, Campos Salles conseguiu, ao menos em alguma medida,

<sup>260</sup>BRASIL, *Anais do Senado Federal*, v. 3, p. 197.

<sup>261</sup>BRASIL, *Anais do Senado Federal*, v. 3, p. 353-367.

<sup>262</sup>BRASIL, *Anais do Senado Federal*, v. 3, p. 379-380.

harmonizar os poderes federais e as oligarquias estaduais através da política dos governadores.<sup>263</sup>

Em sessão de 05 de setembro de 1903, o Deputado Leonel Filho ainda se empenhou no sentido de trazer à ordem do dia para ser novamente discutido o projeto elaborado e aprovado pelo Senado em 1898<sup>264</sup>, porém não logrou êxito em sua empreitada. Assim, o estado de sítio somente retornaria a ser objeto de debate nas esferas estatais por ocasião das agitações políticas ocorridas no ano seguinte.

Ao assumir o governo da República brasileira, Rodrigues Alves procurou priorizar o processo de urbanização e modernização da capital do país. As medidas para reestruturar a cidade do Rio de Janeiro nos moldes dos grandes centros internacionais, no entanto, afetaram de forma drástica os núcleos mais pobres da população, que viram o poder público intervir em seu modo de vida já consolidado. A insatisfação da população diante da política urbanista e higienista do governo atingiu seu auge com a obrigatoriedade da vacinação contra a varíola. Aos levantes populares somaram-se os grupos oposicionistas militares, que enxergavam no momento de instabilidade uma brecha para golpear o governo de Rodrigues Alves, e outros setores da sociedade insatisfeitos com a situação do país.<sup>265</sup>

<sup>263</sup> “Este sistema de apoio às oligarquias vai significar, entretanto, a permanência daquelas que estão no poder. Não foi Campos Salles quem as criou; elas existiram na Colônia e no Império; na República reforçaram-se porque obtêm o comando municipal e estadual. Porém, é a política dos governadores que solidificaria e estimularia os grupos oligárquicos, seguros do domínio permanente, onde a legalidade camufla a violência. As oposições oligárquicas — algumas das quais em certos momentos haviam ocupado o situacionismo — agora não podem mais ter esperança de uma vitória legal, e às vezes, nem mesmo de um bom êxito revolucionário. A política dos governadores restringe todas as possibilidades do jogo eleitoral e dos métodos de luta pelo poder. Os casos das cisões de Mato Grosso, São Paulo e Paraíba demonstram a falta de viabilidade política das oposições.” (CARONE, E., **A República Velha**, p. 194).

<sup>264</sup> “O Sr. Leonel Filho diz que em 24 de agosto de 1900 entrou em 2ª discussão nesta Casa o projeto n. 178, do Senado, de 1898, que regula a disposição art. 80 da Constituição, isto é, que trata de determinar em lei ordinária as consequências políticas, administrativas e judiciais do estado de sítio, esse temeroso instituto de direito público, que tantos males pode inutilmente causar à liberdade dos cidadãos quando mal aplicado ou compreendido. Começada a discussão e antes de ser encerrada, não sabe porque motivo de alta conveniência foi o projeto retirado da ordem do dia para nela não mais aparecer.” (BRASIL, **Anais da Câmara dos Deputados**, v. 5, p. 96).

<sup>265</sup> “Independente da intenção real de seus promotores, a revolta começou em nome da legítima defesa dos direitos civis. Despertou simpatia geral, permitindo a abertura de espaço momentâneo de livre e ampla manifestação política, não mais limitada à estrita luta contra a vacina. Desabrocharam, então, várias revoltas dentro da revolta. Caminhou a conspiração militar-Centro das Classes Operárias, que buscava derrubar o governo; os consumidores de serviços públicos acertaram velhas contas com as companhias; os produtores mal pagos fizeram o mesmo com as fábricas; a classe popular dos aventureiros e belicosos, como os chamou Vicente de Souza, retomou em dimensões mais heróicas seu combate cotidiano com a polícia. E todos os cidadãos desrespeitados acertaram as contas com o governo.” (CARVALHO, J. M. de, **Os bestializados**, p. 138).

Foi em novembro de 1904 que as revoltas se acirraram, levando às ruas do Distrito Federal o caos.<sup>266</sup> Perante a situação de desordem generalizada, o Presidente encaminhou ao Congresso uma mensagem reclamando a necessidade da decretação do estado de sítio, apreciada pelos congressistas em 16 de novembro.

Em seu texto, o Presidente destacava as revoltas originadas na Escola Militar, que buscavam através da força alcançar o poder. Apesar dos enfrentamentos violentos na capital, sua justificativa para o pedido do sítio estava centrada na necessidade de apurar os responsáveis pelos fatos, principalmente mediante a suspensão das imunidades parlamentares.<sup>267</sup> A tematização do estado de sítio por Rodrigues Alves se distanciava de argumentos relacionados à preservação ou repressão de movimentos ameaçadores da paz pública, para se aproximar de uma compreensão mais punitiva da medida, entendendo-a como um instrumento de perseguição dos culpados.

Atendendo ao pedido do Presidente, alguns Senadores comandados por Ramiro Barcellos encaminharam a seus pares um projeto decretando estado de sítio, por trinta dias, no Distrito Federal e na comarca de Niterói. Ao apresentar o projeto, Barcellos destacou que nos territórios mencionados “realmente existe sério perigo para as instituições nacionais”<sup>268</sup> e, por esta razão, alegava que “precisamos dar ao Governo todos os elementos de que necessita para de uma vez para sempre, dominar a situação anárquica em que se encontra atualmente a capital da República.”<sup>269</sup>

<sup>266</sup> “No dia 13, a revolta toma proporções enormes. Desde o meio dia a multidão enche a praça Tiradentes, e outros locais. As pessoas são convidadas a se retirarem, mas ninguém atende. Logo começam as vias e manifestações hostis ao governo. O chefe de polícia, General Piragibe, manda a cavalaria carregar; tiros partem do meio do povo, aos quais a polícia responde: cidadãos e policiais são feridos. Logo o largo é cercado e impede-se a concentração. São feitas prisões e alunos das Escolas Militares protestam, sendo também levados para a Delegacia. Mas, logo, outra aglomeração se faz em frente ao tesouro e em toda a extensão da avenida Passos. São dados morras ao governo e à vacina, aclama-se o Exército. A polícia ataca, tiros partem de lado a lado e caem mortos e feridos; a polícia recua e a multidão sai da avenida Passos e vai para as ruas do Hospício e Marechal Floriano Peixoto, onde se entrincheira, usando paralelepípedos e madeiras, materiais de obras locais. Enquanto isto, novos movimentos se dão no centro — e começam a ser quebrados combustores de iluminação, vitrinas de casas etc.; bondes são virados para servirem de trincheiras. As ruas General Câmara, Ouvidor, Prainha, Av. Passos, Imperatriz e outras ficam tomadas de barricadas; postos policiais são assaltados. A luta se intensifica, e as tropas policiais, ajudadas pelos bombeiros, são incapazes de vencer todos os focos populares.” (CARONE, E., **A República Velha**, p. 220-221).

<sup>267</sup> “Trazendo a vosso conhecimento fatos de tanta gravidade, confio que auxiliareis o Governo a apurar essas responsabilidades sem o embaraço que as imunidades parlamentares concedem àqueles membros do Congresso que se acham envolvidos nos lamentáveis acontecimentos.” (BRASIL, **Anais do Senado Federal**, v. 3, p. 104).

<sup>268</sup> BRASIL, **Anais do Senado Federal**, v. 3, p. 104.

<sup>269</sup> BRASIL, **Anais da Câmara dos Deputados**, v. 2, p. 105.

Apoiando o governo de Rodrigues Alves, Barcellos procurou reforçar o projeto através de argumentos que enalteciam a serenidade do líder do Executivo. Além da exposição de justificativas de natureza política e jurídica da necessidade da medida de exceção, preocupou-se o Senador em dar à decisão de aprovar ou não o sítio uma carga forte de pessoalidade, relacionada ao homem Presidente da República. Esta compreensão é fundamental, já que a eficácia dos discursos e atos de determinadas pessoas dependem justamente da medida de sua autoridade, do reconhecimento que goza diante dos outros.<sup>270</sup>

O governo, como sabeis, prudente e ao mesmo tempo enérgico, não abusará por certo dessa medida; ele já tem dado provas bem suficientes ao Congresso e ao país da sua cordura e lealdade para que possamos ter certeza de que não fará senão o uso estritamente necessário da medida extraordinária que seja decretada pelo Congresso.<sup>271</sup>

Uma vez aberta a discussão do projeto, Rui Barbosa foi o primeiro a ocupar a tribuna. Em longa argumentação, o Senador ocupou-se em analisar a questão da obrigatoriedade da vacinação<sup>272</sup>, manifestando-se, de modo bastante incisivo, contrariamente às medidas tomadas pela administração pública. Veja-se:

Nesse assunto, é hoje, pois, convicção minha, só uma certeza existe: a de que o Estado comete uma violência, a de que o Estado exorbita das suas funções constitucionais, a de que o Estado perpetra um crime assumindo o papel de árbitro nesta lide e ditando penalmente a sua leviana sentença.<sup>273</sup>

Em que pese esta afirmação, e apesar de reconhecer como legítimas as revoltas populares e entender que “acima de todas as regras legais está o direito de legítima defesa”<sup>274</sup>, Rui Barbosa atentou para o fato de que o momento de instabilidade não estava restrito a insatisfação desses grupos. Na visão do Senador, os militares estavam se aproveitando dos levantes generalizados para tentar tomar o poder. A vacinação obrigatória seria, deste modo, um mero pretexto para a derrubada de Rodrigues Alves.<sup>275</sup>

<sup>270</sup>BOURDIEU, P., **A economia das trocas lingüísticas**, p. 111.

<sup>271</sup>BRASIL, **Anais do Senado Federal**, v. 3, p. 105.

<sup>272</sup>“a minha antiga confiança nesse preservativo contra a varíola não me autorizava a impô-lo sob a forma de leis aos meus semelhantes. Eu não tenho o direito de legislar coercitivamente para os meus concidadãos a terapêutica do meu uso, por mais autorizada que seja com bons fiadores nacionais e estrangeiros.[...] introduzir-me nas veias, em nome da higiene pública, as drogas da sua medicina, isso não pode, sem se abalçar ao que os mais antigos despotismos não ousaram.” (BRASIL, **Anais do Senado Federal**, v. 3, p. 106).

<sup>273</sup>BRASIL, **Anais do Senado Federal**, v. 3, p. 106.

<sup>274</sup>BRASIL, **Anais do Senado Federal**, v. 3, p. 107.

<sup>275</sup>BRASIL, **Anais do Senado Federal**, v. 3, p. 109.

Tendo em vista a situação concreta de incertezas políticas na qual estava envolvido o país, Rui Barbosa entendeu que o recurso ao estado de sítio era de fato necessário. Ainda que seus ideais liberais o tenham levado a defender por reiteradas vezes uma minimização dos efeitos da medida de exceção, o contexto em questão exigia ações radicais por parte dos entes públicos. Mantendo algumas ressalvas, Rui justificou seu voto favorável ao sítio destacando a situação caótica na qual o país estava mergulhado. Nesse sentido:

desintegrada assim a defesa constitucional, os meios ordinários já não bastam. A anomalia é profunda, o perigo excepcional, a comoção imensa. Só se lhe poderia comparar a revolta de 1893. Nessa, porém, as ruas não estavam anarquizadas e estava em mãos armadas o governo do país. É, portanto, uma responsabilidade temerária que não ouse, a de recusar à ordem e às instituições a medida preservadora. [...] Vai, pois, o estado de sítio com o meu apoio. Mas, concedendo-o, apelo para o civismo e a moderação do governo, exortando-o a não transgredir a medida legal, a não cometer os abusos, em que incorreram todos os seus predecessores no uso dessa atribuição anômala, arriscada, exposta a incitações violentas.<sup>276</sup>

Encerrados os debates, o projeto decretando o estado de sítio foi aprovado ainda na sessão de 16 de novembro de 1904. Na mesma data, na Câmara dos Deputados, Cassiano do Nascimento apresentou o mesmo texto para votação, o qual foi aprovado em regime de urgência.<sup>277</sup>

Em 12 de dezembro, antes que se exaurisse o prazo de duração do estado de sítio, o Senador Francisco Glycerio apresentou projeto prorrogando a medida de exceção por mais 30 dias. Sobre o estado de sítio, em consonância com o que anteriormente havia afirmado Ramiro Barcellos sobre a liderança de Rodrigues Alves, Glycerio alegou: “apesar da tendência explicável dos que com ele governam para alguns excessos, está sendo visivelmente contrapesado pelo espírito moderado e altamente justo do Sr. Presidente da República.”<sup>278</sup> Após algumas discussões, a prorrogação do sítio foi aprovada no Senado na ordem do dia seguinte.<sup>279</sup>

Transcorridos esses eventos, em 03 de maio de 1905, cumprindo exigência constitucional, o Presidente Rodrigues Alves dirigiu mensagem ao Congresso Nacional. O texto iniciava rememorando os acontecimentos que haviam ensejado a decretação pelo Legislativo do estado de sítio no Distrito Federal e na comarca de Niterói no ano anterior. Mantidas as

<sup>276</sup>BRASIL, *Anais do Senado Federal*, v. 3, p. 121.

<sup>277</sup>BRASIL, *Anais da Câmara dos Deputados*, v. 7, p. 248 et seq.

<sup>278</sup>BRASIL, *Anais do Senado Federal*, v. 3, p. 315.

<sup>279</sup>BRASIL, *Anais do Senado Federal*, v. 3, p. 328.

razões que motivaram a medida de exceção no país, o governo acabou por prorrogar a suspensão das garantias constitucionais até o dia 18 de março<sup>280</sup>, justificando a medida com os seguintes argumentos:

Foi meu intuito, assim procedendo, assegurar a ordem pública contra maus elementos conhecidos e impedir que a demora no preparo dos processos instaurados contra os indivíduos responsáveis por aqueles acontecimentos pudesse acarretar soluções contrárias a grandes interesses sociais e políticos profundamente afetados. [...] O governo não se utilizou dessa prorrogação para medida alguma de caráter extraordinário e todos os direitos se exerceram livremente, sendo decretada a suspensão do estado de sítio no momento em que se tornou desnecessário à segurança da república.<sup>281</sup>

Portanto, o sentido empregado pelo Presidente ao instituto do sítio remete a uma noção de persecução penal, de responsabilização dos culpados. Tal tematização está relacionada ao contexto específico vivenciado pelo governo, essencialmente no que tange às insatisfações do chefe do Executivo com relação a atuação do Judiciário. Suas principais críticas estavam baseadas na idéia de que as indefinições dos Tribunais acabavam por gerar uma sensação de impunidade e insegurança nos cidadãos. Segundo o Presidente, esses empecilhos seriam principalmente gerados pela “obscuridade das leis ou pela confusão no modo de apreciá-las”<sup>282</sup>. Nesse direção, destaca-se o seguinte trecho de sua mensagem:

Não tem sido uniforme a jurisprudência dos tribunais e a incerteza dos julgados enfraquece a ação da autoridade, produzindo no espírito público uma impressão de desalento, que é prejudicial à justiça. [...] O que dá força aos governos e aos cidadãos, animando-os no meio dos grandes tumultos e agitações, é a segurança de que os responsáveis por tão afrontosos atentados não encontrarão apoio nos tribunais do país.<sup>283</sup>

Rodrigues Alves aproveitou ainda a mensagem dirigida ao Congresso para manifestar de forma explícita seu entendimento sobre o significado do estado de sítio:

Em meu conceito o estado de sítio suspende todas as garantias constitucionais. Não o compreendo de outra forma, pois ele foi criado, como um estado de exceção, para resguardar a ordem pública que é interesse supremo da sociedade, contra as convulsões provocadas por grandes crises. Desde que, porém, os espíritos têm divergido tanto e variado a jurisprudência dos tribunais, convém que o poder legislativo esclareça a si — como um estado de

<sup>280</sup>BRASIL, **Mensagens Presidenciais**, v. 1, p. 351.

<sup>281</sup>BRASIL, **Mensagens Presidenciais**, v. 1, p. 351.

<sup>282</sup>BRASIL, **Mensagens Presidenciais**, v. 1, p. 351.

<sup>283</sup>BRASIL, **Mensagens Presidenciais**, v. 1, p. 352.

exceção, para resguardar a ordem pública, que é o perturbada por violentas comoções, tenha de ser mantida, desapareça a possibilidade de qualquer conflito entre os poderes da república.<sup>284</sup>

Portanto, de acordo com a leitura de Rodrigues Alves, os preceitos constitucionais relativos ao estado de sítio deveriam ser entendidos como a suspensão de todas as garantias, isto é, não deveria haver qualquer restrição, fosse ela relacionada às imunidades parlamentares ou a outros direitos consignados na Constituição. Defendeu o Presidente que mais do que uma medida de exceção, o sítio era um estado de exceção, que envolvia todas as esferas da sociedade em torno do que considerava o interesse coletivo maior da preservação da ordem pública. Por fim, cabe destacar no trecho transcrito sua preocupação com a convivência harmônica entre os poderes e a recomendação ao Legislativo que regulamentasse o instituto do estado de sítio, duas questões chave neste início republicano.

O final do governo de Rodrigues Alves foi marcado pela crise na economia cafeeira. Diante da queda acentuada do preço do produto, os chefes dos poderes locais exigiram uma intervenção federal na economia do país. Formou-se, assim, a partir da reunião dos Estados de São Paulo, Rio de Janeiro e Minas Gerais, o Convênio de Taubaté.<sup>285</sup> O período de governos civis terminava, deste modo, enfraquecido diante da força das oligarquias cafeeiras, que além do controle político das suas regiões e da economia do país, contava ainda com o apoio de grande parte do Congresso Nacional.

### 3.6

#### **Governo Hermes da Fonseca: a natureza jurídica do estado de sítio como divisor das facções político-partidárias**

Seguiram ocupando o cargo de Presidente da República após Rodrigues Alves, Afonso Pena (15/11/1906 a 15/06/1909) e Nilo Peçanha (15/06/1909 a 15/11/1910). Durante esse período, o país não presenciou decretações de estado de sítio mas, nos últimos meses enfrentou um acirrado processo de sucessão presidencial. À candidatura de Rui Barbosa, baseada

<sup>284</sup>BRASIL, **Mensagens Presidenciais**, v. 1, p. 352.

<sup>285</sup>“Os dois pontos básicos do convênio eram os seguintes: negociação de um empréstimo de 15 milhões de libras esterlinas para custear a intervenção do Estado no mercado por meio da compra do produto por um preço conveniente à cafeicultura; criação de um mecanismo destinado a estabilizar o câmbio, impedindo a valorização da moeda brasileira. O governo deveria comprar com os recursos externos as safras abundantes, fazendo estoques da mercadoria para vendê-la no mercado internacional no momento oportuno. O plano se baseava assim na idéia correta da alternância entre boas e más colheitas e na expectativa de que as compras governamentais reduziriam a oferta de café, fazendo subir os preços.”(FAUSTO, B., **História do Brasil**, p. 266-267).

na campanha civilista, opôs-se a plataforma militar de Hermes da Fonseca.<sup>286</sup> Saindo este vitorioso da disputa, afirmou em mensagem dirigida ao Congresso seu compromisso com os deveres constitucionais da função, pactuando que governaria de modo “superior às paixões políticas, esquecido das agruras de uma campanha violenta e quase pessoal contra mim, respeitar todos os direitos e garantir todas as liberdades, sem distinção de pessoas, nem preferências indevidas.”<sup>287</sup>

Logo nos primeiros anos de governo, Hermes da Fonseca enfrentou graves agitações na Marinha brasileira. A prática costumeira de castigos corporais e maus tratos aglutinou os marinheiros contra os altos oficiais e fez eclodir, em 22 de novembro de 1910, a chamada Revolta da Chibata.<sup>288</sup> O contragolpe dos oficiais, que gozavam do apoio do Presidente da República, foi proporcionalmente bastante severo, resultando num grande número de mortos e feridos.<sup>289</sup> Tendo em vista a perpetuação da situação hostil, Hermes da Fonseca encaminhou ao Congresso, no dia 10 de dezembro, um pedido de decretação de sítio.

Em 12 de dezembro de 1910 chegou à Câmara a discussão do projeto elaborado pelo Senado decretando estado de sítio por trinta dias, no Distrito Federal e na comarca de Niterói. A Comissão de Constituição, Legislação e Justiça da Câmara recomendou a aprovação do projeto alegando que

Atendendo a que em situações como a de que se trata, imprescindível é armar o Governo de todos os meios de ação para que possa, com prudência e eficácia, reintegrar a ordem pública e mantê-la, evitando, por outro lado, que os elementos de perturbação revistam caráter mais grave; é de parecer que o projeto do senado seja dado à discussão com a urgência que o caso requer e adotado com ou sem modificações, como a câmara julgar acertado.<sup>290</sup>

<sup>286</sup> “nos meses de maio e agosto reúnem-se, respectivamente, as Convenções que escolhem Hermes da Fonseca e Rui Barbosa. A indicação de um candidato como Rui leva a campanha a uma intensidade eleitoral nunca vista antes. O apoio de São Paulo e da Bahia prenunciam uma possível vitória, apesar de três grandes Estados — Minas Gerais, Rio Grande do Sul e Pernambuco — estarem do outro lado; além disso a candidatura de Hermes da Fonseca tem o beneplácito do Exército e do governo federal. Mas, pela primeira vez, tenta-se galvanizar o povo para uma campanha, pretendendo-se que a escolha do futuro governante seja feita por métodos democráticos. Entretanto, apesar de certas normas diferenciais desta campanha, continua a vigorar totalmente o sistema oligárquico e suas formas pragmáticas e eleitorais de pressão. Mesmo quando Rui Barbosa contesta os resultados eleitorais dos estados hermistas, ele não põe em dúvida o que se dá naqueles que o apóiam. O que temos nas eleições de 1910 é uma mudança nos métodos da campanha eleitoral, mas permanência das formas de eleição.” (CARONE, E., **A República Velha**, p. 259).

<sup>287</sup> BRASIL, **Mensagens Presidenciais**, v. 2, p. 13.

<sup>288</sup> CARONE, E., **A República Velha**, p. 272.

<sup>289</sup> CARONE, E., **A República Velha**, p. 275.

<sup>290</sup> BRASIL, **Anais da Câmara dos Deputados**, v. 10, p. 68-69.

Esta tematização dos preceitos constitucionais do estado de sítio pela Comissão afirmava a natureza preventiva da medida de exceção. Além de funcionar como mecanismo para restabelecer a ordem pública, deveria fornecer meios para que o governo evitasse o crescimento das agitações, a fim de preservar a tranqüilidade pública do país.

Em que pese a afirmação da imprescindibilidade da medida de exceção para que a administração pública pudesse cumprir sua função de resguardar a ordem nacional, a redação do projeto aprovado pelo Senado estabelecia uma restrição importante ao sítio. Após terem sido o foco de divergências no Senado, na Câmara e no Supremo Tribunal Federal, as imunidades parlamentares ficaram neste momento registradas de forma expressa no texto do projeto. Dispunha o parágrafo único do art. 1º: “Entre as medidas decorrentes da promulgação dessa lei não se compreende a suspensão de imunidades parlamentares, consignadas pela Constituição Federal da República aos membros do Congresso Nacional.”<sup>291</sup> A disposição mais detalhada no projeto de decretação do estado de sítio funcionava, desta forma, como um modo de suprir a inexistência de regulamentação da figura constitucional. Além disso, é a expressão do sentido que grande parte dos congressistas atribuiu aos dispositivos constitucionais do estado de sítio.

Os acontecimentos relacionados à Revolta da Chibata e às ações praticadas durante a vigência do estado de sítio foram relatados por Hermes da Fonseca em sua primeira mensagem endereçada ao Congresso, datada de 03 de maio de 1911. O Presidente preocupou-se em ratificar o seu compromisso e sua dedicação máxima com os princípios constitucionais do país:

Nada pode tirar-me o patriótico propósito com que subi ao governo: nem os acontecimentos mais ásperos, ameaçadores da ordem pública e da estabilidade governamental, nem as agressões mais brutais e injustas, feitas em todos os tons, puderam perturbar o meu ânimo e fazer-me esquecer as promessas e responsabilidades que com a nação contraí.<sup>292</sup>

Em seu discurso, Hermes da Fonseca procurou desqualificar os movimentos revoltosos, afirmando que “eram fruto da grande anarquia que reinava nos espíritos, especialmente nas camadas inferiores, pela campanha subversiva e má que de longos meses vinha trabalhando a nação.”<sup>293</sup> Assim, classificando os revoltados como parte da escória da nação, cuja “ação impatriótica que rastejava, precisamente, entre os elementos mais inconscientes

<sup>291</sup>BRASIL, *Anais da Câmara dos Deputados*, v. 10, p. 69.

<sup>292</sup>BRASIL, *Mensagens Presidenciais*, v. 2, p. 13.

<sup>293</sup>BRASIL, *Mensagens Presidenciais*, v. 2, p. 14.

do povo brasileiro”<sup>294</sup>, o Presidente tentava afastar deles o apoio dos demais setores da população. O enunciado lingüístico produzido por Fonseca funcionou aqui como um instrumento de deslegitimação das organizações oposicionistas.

O texto da mensagem permite ainda a percepção de que o Presidente tendia a compreender o instituto constitucional do estado de sítio como uma medida de caráter preventivo, como se observa no trecho: “o estado de sítio compreendeu ambos os lados da baía da Guanabara, entendi prudente prevenir a perturbação da ordem que era fatal.”<sup>295</sup> Sua interpretação era que o instrumento legal seria necessário para impedir uma determinada situação de instabilidade e não somente reprimir uma realidade de desordem já concretizada.

Encerrado este período de exceção, a partir da sessão realizada no dia 24 de agosto, uma comissão formada por membros da Câmara dos Deputados passou a focalizar em seus debates a aprovação dos atos praticados durante o estado de sítio pela administração pública. Nesse dia, foi apresentado aos Deputados o projeto elaborado pelo Senado favorável as medidas tomadas pelo Presidente da República.

Num primeiro momento, a Comissão preocupou-se em firmar o entendimento de que realmente se fazia necessária a aprovação dos atos do Executivo, já que havia posições defendendo que os atos de quaisquer dos poderes públicos teriam validade por si mesmos, independente da apreciação de outros. Colocava-se então novamente no centro das discussões o modo como deveriam se relacionar os poderes estatais, explicitando o problema da implementação na República brasileira do modelo de separação harmônica.<sup>296</sup> Diante deste quadro, manifestou-se a Comissão a favor da competência do Legislativo:

Exigindo a Constituição no § 3º do art. 80 que o Poder Executivo dê ao Congresso Nacional conhecimento motivado das medidas de exceção adotadas no estado de sítio, certamente não prescreveu uma formalidade tabelioa; quis, ao contrário, submeter ao julgamento imediato e forçado do Congresso essa medida de exceção e, se ninguém contesta a competência do mesmo Congresso para decretar a responsabilidade presidencial, se entender que o Presidente da República infringiu a Constituição, não é também contestado que lhe assista a faculdade de julgar que o Governo agiu dentro dos limites

<sup>294</sup>BRASIL, *Mensagens Presidenciais*, v. 2, p. 14.

<sup>295</sup>BRASIL, *Mensagens Presidenciais*, v. 2, p. 15.

<sup>296</sup>“Os atos praticados por cada um dos poderes públicos, acrescenta-se, têm seu mérito intrínseco, valem por si, não tiram sua força jurídica da aprovação que possam receber de algum dos outros poderes.” (BRASIL, *Anais da Câmara dos Deputados*, v. 4, p. 437).

da lei. Chegaríamos com a doutrina contrária à absurda conseqüência de ter a Constituição erigido o Congresso Nacional em tribunal sui generis, com a faculdade de condenar, mas sem a competência para absolver.<sup>297</sup>

Especificamente sobre os atos praticados pelo Poder Executivo durante a vigência do sítio, asseverou a Comissão que “a ação do Governo durante o sítio, limitou-se, portanto, à prática de um ato perfeitamente legal, oportuno e conveniente, contra o qual nenhuma reclamação surgiu.”<sup>298</sup> Todavia, era inegável que muitos dos marinheiros e outras pessoas que integraram os movimentos revoltosos foram mortos durante o processo de restabelecimento da ordem pública. Nesse sentido, destaca-se o acontecimento envolvendo o navio *Satélite*<sup>299</sup>, que resultou no fuzilamento de marinheiros em alto mar. A Comissão, no entanto, demonstrou seu apoio a Hermes da Fonseca, eximindo-o de responsabilidade sobre o ocorrido através da seguinte justificativa:

Este fato ocorrido a bordo do *Satélite*, em meio de viagem, se resolve em providência da exclusiva iniciativa do comandante da força federal; não é ato do Presidente da República, e, por isso, escapa à competência judicante do Congresso Nacional. O Governo teve conhecimento do fato pela volta do vapor, quando já havia cessado o estado de sítio, e, portanto, não é possível considerá-lo ato do Presidente da República, praticado no período do sítio, para englobá-lo no julgamento que o Congresso deve pronunciar.<sup>300</sup>

Entretanto, esse posicionamento que isentava Hermes da Fonseca de responsabilidade pelas mortes ocorridas no navio não foi unânime no seio da Comissão: dois Deputados, Pedro Moacyr e Adolpho Gordo, apresentaram voto em separado. De acordo com a sua interpretação do §4º, art. 80, além do chefe do governo, seria preciso punir também outras autoridades, que estariam incluídas no termo “governo”, pelos abusos cometidos. Considerando as execuções ocorridas no *Satélite* uma violação exagerada

<sup>297</sup>BRASIL, *Anais da Câmara dos Deputados*, v. 4, p. 437-438.

<sup>298</sup>BRASIL, *Anais da Câmara dos Deputados*, v. 4, p. 439.

<sup>299</sup>Sobre o episódio do *Satélite*, Edgar Carone, com base no relatório do Comandante Carlos Brandão Storry, comandante do navio, narra: “no navio *Satélite* são embarcados 105 ex-marinheiros, 44 mulheres da vida, 298 marginais e 50 praças do Exército. O destino da carga humana, que se amontoa nos ‘porões que estavam imundos’, é o vale do Amazonas. O navio sai do Rio de Janeiro em 25 de dezembro de 1910 e, no Recife ‘eu me afastei da costa para serem fuzilados seis homens, o que fizeram às 2 horas da manhã, porém, dois, sendo um o ‘Chaminé’, atiraram-se no mar, antes de serem executados, morrendo afogados, visto estarem com os pés e braços amarrados’. No dia seguinte, o diário continua: ‘às 23 horas foram fuzilados mais dois marinheiros. Ao todo foram mortos 9 bandidos que conduzimos’. ‘Dia 3 de fevereiro — foram entregues à Comissão do Capitão Rondon 200 homens, conforme ordem do Governo. Os restantes teriam de descer com eles e deixando-os pelas margens do rio. Os seringueiros ao longo do rio iam pedindo os homens’.” (CARONE, E., *A República Velha*, p. 277).

<sup>300</sup>BRASIL, *Anais da Câmara dos Deputados*, v. 4, p. 439.

dos preceitos constitucionais, que se afastava dos limites toleráveis para a recuperação da ordem pública<sup>301</sup>, os parlamentares sugeriram um aditivo ressaltando que os fuzilamentos não estariam incluídos entre os atos do Executivo aprovados.<sup>302</sup>

Colocado em discussão o projeto, Irineu Machado classificou como inconstitucionais os atos praticados pelo governo durante a vigência do sítio, acusando o Executivo de fazer uso da medida como forma autoritária para administrar o país. O Deputado sustentou que o governo havia faltado com transparência para indicar os desterrados e que suas ações focavam classes marginalizadas como a das prostitutas.<sup>303</sup> Essas práticas eram, no entender de Irineu Machado, inaceitáveis já que compreendia que o sítio “não é uma medida de terror, é antes um meio de salvaguarda das sociedades cultas da anarquia e da desordem.”<sup>304</sup>

Durante a terceira discussão do projeto, retomando a questão inicial levantada pela Comissão, tomou parte nos debates o Deputado Carlos Maximiliano. Citando João Barbalho e o constitucionalista argentino Amancio Alcorta, o congressista expôs a tese de que não seria prerrogativa da Câmara julgar o Presidente da República. De acordo com Maximiliano, “do dever de enviar uma mensagem não é lícito inferir que decorre a prerrogativa nossa de julgar. Por muitos outros motivos deve o chefe do Executivo remeter informações à Câmara, sem que, por isso, profiramos aresto sobre os seus atos.”<sup>305</sup> O Deputado assumiu a defesa total das ações de Hermes da Fonseca, afirmando que não seria obrigação do governo pagar pelo retorno dos desterrados do norte para o sudeste do país e que não haveria necessidade de o governo expressar os motivos das prisões realizadas.<sup>306</sup> Sobre os fuzilamentos do Satélite, minimizou os acontecimentos, asseverando que “Melo fez fuzilar apenas sete, aquietando-se a turba, tranzida de terror.”<sup>307</sup>

A terceira discussão do projeto prosseguiu em 05 de setembro de 1911, com intervenção de Pedro Moacyr. O opositor reiterou sua contrariedade aos atos praticados durante o estado de sítio no navio Satélite e alegou que a própria mensagem do Presidente revelava abusos cometidos.<sup>308</sup> Moacyr afirmou que mais do que medidas para conter revoltas em favor da estabilidade do país, os fuzilamentos representavam a execução de sentenças

<sup>301</sup>BRASIL, *Anais da Câmara dos Deputados*, v. 4, p. 440.

<sup>302</sup>BRASIL, *Anais da Câmara dos Deputados*, v. 4, p. 443.

<sup>303</sup>BRASIL, *Anais da Câmara dos Deputados*, v. 4, p. 629-630.

<sup>304</sup>BRASIL, *Anais da Câmara dos Deputados*, v. 4, p. 630.

<sup>305</sup>BRASIL, *Anais da Câmara dos Deputados*, v. 5, p. 82.

<sup>306</sup>BRASIL, *Anais da Câmara dos Deputados*, v. 5, p. 85.

<sup>307</sup>BRASIL, *Anais da Câmara dos Deputados*, v. 5, p. 88.

<sup>308</sup>BRASIL, *Anais da Câmara dos Deputados*, v. 5, p. 127.

condenatórias arbitrárias de uma espécie de tribunal de exceção.

O fuzilamento dos sete passageiros livres foi feito a frio; foi efeito da execução da sentença norma do tribunal que funcionou a bordo. Não havia revolta em ato; houvera uma, passada. Foi, portanto, depois de sufocada a tentativa de sublevação, que se executaram os fuzilamentos.<sup>309</sup>

Contrapondo Pedro Moacyr, Felisbello Freire proferiu discurso em defesa aos atos praticados pelo governo. O foco de sua argumentação foi no sentido de que não haveria possibilidade de prosperar a emenda aditiva proposta pelos Deputados Moacyr e Adolpho Gordo, excluindo da aprovação a execução dos marinheiros a bordo do Satélite. Segundo Freire, seria inconstitucional uma aprovação parcial, já que “a interpretação do Congresso republicano, em relação ao art. 80 da Constituição é a seguinte: o voto é político; o Congresso ou aprova, em globo, os atos, ou não aprova nenhum e inicia o impeachment”<sup>310</sup> e completou: “o voto do Congresso oscila entre estas duas hipóteses, entre esse dilema: ou aprova em globo ou inicia a responsabilidade do Presidente da República, não há outra saída.”<sup>311</sup>

Por seu turno, Barbosa Lima manifestou-se destacando que os envolvimento políticos partidários estavam influenciando as interpretações dos parlamentares sobre o estado de sítio muito mais do que aspectos políticos e jurídicos próprios do instituto. Alertou o Deputado que a maioria dos congressistas, votando pela aprovação dos atos realizados durante o sítio, esquecia todos os princípios constitucionais republicanos para se manter fiel ao Presidente.<sup>312</sup>

Acompanhando Barbosa Lima, Irineu Machado argumentou que o Congresso estava ignorando as disposições constitucionais ao apoiar as ações de Hermes da Fonseca. Destacou que desde o início das agitações na Marinha o Legislativo estava cometendo atitudes “lamentáveis”<sup>313</sup>, referindo-se ao fato de o Congresso ter encerrado as atividades para que na sua ausência o Executivo “ficasse investido de poderes extraordinários”<sup>314</sup>, tal como já havia ocorrido no quadriênio de Floriano Peixoto.

No dia 23 de setembro deu seqüência ao debate o Deputado Augusto de Lima que, logo no início de seu discurso, explicitou seu apoio ao

<sup>309</sup>BRASIL, *Anais da Câmara dos Deputados*, v. 5, p. 128.

<sup>310</sup>BRASIL, *Anais da Câmara dos Deputados*, v. 5, p. 140.

<sup>311</sup>BRASIL, *Anais da Câmara dos Deputados*, v. 5, p. 142.

<sup>312</sup>“Nesse caso a votação do estado de sítio é uma manifestação de corajosa solidariedade de uma maioria que não recua, para ficar por inteiro ao lado do Sr. Presidente da República e aprovar os seus atos no pressuposto de que os males que, por ventura, tenha praticado, foram menores do que aqueles que tentaram perturbar a ordem pública.” (BRASIL, *Anais da Câmara dos Deputados*, v. 5, p. 193).

<sup>313</sup>BRASIL, *Anais da Câmara dos Deputados*, v. 5, p. 273.

<sup>314</sup>BRASIL, *Anais da Câmara dos Deputados*, v. 5, p. 273.

Marechal Hermes da Fonseca.<sup>315</sup> No entendimento de Lima, “quanto aos agentes que excederem as ordens e cometerem abusos serão submetidos aos tribunais e juízes, conforme a competência de cada um”<sup>316</sup>, não cabendo ao Congresso julgar esses casos. Até porque, segundo o Deputado, não caberia ao Congresso sequer julgar os atos praticados pelo Presidente durante o sítio. A partir da redação do art. 34, n. 21, da Constituição Federal, compreendia Augusto de Lima que “nada terá que aprovar o Congresso, quando ele próprio houver declarado o sítio. Logo, no próprio sítio, decretado pelo Poder Executivo, nada terá que formular o Congresso quanto aos atos daquele, porque para tal não recebeu atribuição da Constituição e pelas leis.”<sup>317</sup>

Ademais, entendia o Deputado que a competência do Executivo para a decretação do sítio não se enquadraria como uma delegação do Legislativo.

O Congresso pode, é certo, dar anistia, mas não pode julgar ou decidir sobre o que a Constituição não tiver submetido a sua competência. Eis o meu modo de entender as relações do Executivo e do Legislativo quanto ao estado de sítio, cuja decretação, aliás, cabe tanto ao Legislativo como ao Executivo, na ausência daquele, mas não por delegação, senão por autoridade própria, que lhe vem da Constituição.<sup>318</sup>

Finalmente, após longo debate, na sessão de 14 de setembro de 1911, o projeto do Senado aprovando os atos praticados pelo governo durante o estado de sítio foi também aprovado na Câmara, contabilizando 98 votos a favor e 18 contra.<sup>319</sup>

Através das discussões travadas no parlamento sobre a aprovação dos atos do Executivo durante a vigência do sítio, percebe-se a formação de dois campos distintos que se opunham politicamente. O debate sobre a interpretação constitucional e os sentidos do instituto do sítio acabou por separar os congressistas que apoiavam o governo de Hermes da Fonseca e os que combatiam sua administração. Em linhas gerais, duas questões dividiam a Câmara: a competência do Legislativo para julgar os atos do Executivo e a inconstitucionalidade das execuções ocorridas no Satélite. No entanto, foi a partir dessas divergências teóricas que afloraram os desacordos políticos e partidários e as disputas pelas áreas de influência na estrutura estatal do país. Não se tratava de um embate cujo único componente era o significado lingüístico mais acertado dos signos impressos na Constituição, mas sim um

<sup>315</sup>BRASIL, *Anais da Câmara dos Deputados*, v. 5, p. 363.

<sup>316</sup>BRASIL, *Anais da Câmara dos Deputados*, v. 5, p. 365.

<sup>317</sup>BRASIL, *Anais da Câmara dos Deputados*, v. 5, p. 365-366.

<sup>318</sup>BRASIL, *Anais da Câmara dos Deputados*, v. 5, p. 369.

<sup>319</sup>BRASIL, *Anais da Câmara dos Deputados*, v. 5, p. 431.

conflito por imposição de ideologias que utilizavam a palavra como meio de conquistar a preeminência de concepções políticas.<sup>320</sup>

Passado algum tempo, nos últimos anos do governo de Hermes da Fonseca se intensificaram nos Estados as disputas entre as oligarquias civis e os extratos militares. No Distrito Federal as agitações no Clube Militar foram o motivo alegado pelo Executivo para decretar em 04 de março de 1914 o estado de sítio até o fim do mês, incluindo, além da cidade do Rio de Janeiro, a de Niterói e o Estado do Ceará.<sup>321</sup> Posteriormente, o sítio foi prorrogado por períodos sucessivos, perdurando até 30 de outubro.

Em mensagem dirigida ao Congresso Nacional em 03 de maio de 1914, tratou o Presidente da República de relatar e justificar os atos referentes à decretação e vigência desta medida de exceção. Ressaltando que sempre manteve “obediência à lei fundamental da república, para assegurar a ordem e impedir a vitória da anarquia”<sup>322</sup>, Hermes da Fonseca justificou o sítio como o remédio constitucional apropriado para conter os movimentos que estavam a ameaçar a paz pública, cujos líderes aproveitavam-se de diversos meios, inclusive de aparelhos da imprensa, para engrossar o apoio popular à sua causa e desestabilizar o governo.<sup>323</sup>

Sobre os acontecimentos, destaca-se o seguinte trecho redigido pelo chefe do Executivo:

Esses graves fatos [ocorridos nos primeiros dias do mês de março] obrigaram o governo a declarar o estado de sítio para esta capital e as comarcas de Niterói e Petrópolis, no estado do Rio de Janeiro, a fim de poder usar das faculdades autorizadas por esta medida para impedir os atos de rebelião ou sufocá-la, caso se concretizasse.<sup>324</sup>

É importante observar, na redação da mensagem, o uso do termo “obrigaram o governo”. Tal recurso linguístico funciona como tentativa de transmitir que a decretação do sítio não foi propriamente um ato decisório do Presidente da República, mas sim uma medida que se tornava inevitável diante dos fatos acontecidos. É uma forma de o Presidente esquivar-se da responsabilidade da decretação e até mesmo de esvaziar a necessidade de uma justificativa forte, já que o seu discurso tende para a idéia de que os fatos falam por si só e que não haveria espaço de escolha no momento da decretação da medida de exceção.

<sup>320</sup>BAKHTIN, M., *Marxismo e filosofia da linguagem*, p. 95.

<sup>321</sup>SÁ FILHO, F., *O estado de sítio e sua regulamentação*, p. 36.

<sup>322</sup>BRASIL, *Mensagens Presidenciais*, v. 2, p. 311.

<sup>323</sup>BRASIL, *Mensagens Presidenciais*, v. 2, p. 312-313.

<sup>324</sup>BRASIL, *Mensagens Presidenciais*, v. 2, p. 313.

Outro ponto a ser analisado, e que já estava presente na primeira mensagem presidencial encaminhada ao Congresso, é que, de acordo com o texto, a compreensão de Hermes da Fonseca sobre a figura constitucional do estado de sítio era no sentido de percebê-la como uma medida preventiva — “impedir os atos de rebelião”.<sup>325</sup> Aqui se nota a tematização do dispositivo jurídico pelo Presidente que, diante da experiência histórica concreta e única, atribui o sentido à expressão lingüística.<sup>326</sup>

Assim como na primeira mensagem dirigida ao Congresso em 1911, também nessa de 1914 o Presidente procurou destacar que o estado de sítio era uma espécie de mal necessário, mas que mesmo diante de uma situação de instabilidade política, seu governo primava pela preservação das liberdades individuais. É o que se percebe no seguinte trecho:

Com o emprego de medidas de segurança, restritas ao mínimo necessário, o governo conseguiu defender a ordem tão seriamente ameaçada, apesar da continuidade dos esforços dos elementos sediciosos, que teimam em furtar à nação os dias de tranqüilidade de que ela precisa.

Tão cauteloso tem sido o governo no emprego das medidas autorizadas pelo estado de sítio que, desde o dia da sua decretação até hoje, a vida normal da cidade não foi interrompida, em todas as manifestações da sua atividade.

Não fora o conhecimento do decreto que o declarou e a população desta grande capital não perceberia que se acham suspensas as garantias constitucionais.<sup>327</sup>

Conquanto tenham sido feitas essas colocações, o estado de sítio foi por mais de uma vez prorrogado. Segundo Hermes da Fonseca a prorrogação era necessária para combater sublevações, que “espreitam momento favorável, empregam sornateiramente e envenenados processos, que as autoridades precisam vigiar incansáveis e combater sem interrupção.”<sup>328</sup> Por isso, a necessidade da prorrogação da medida constitucional, atuando, mais numa função preventiva do que repressiva.<sup>329</sup>

Como conseqüência da decretação da medida de exceção, o Supremo Tribunal Federal foi provocado para decidir sobre habeas corpus impetrado

<sup>325</sup>BRASIL, **Mensagens Presidenciais**, v. 2, p. 314.

<sup>326</sup>BAKHTIN, M., **Marxismo e filosofia da linguagem**, p. 129.

<sup>327</sup>BRASIL, **Mensagens Presidenciais**, v. 2, p. 313.

<sup>328</sup>BRASIL, **Mensagens Presidenciais**, v. 2, p. 314.

<sup>329</sup>“Em tais casos entendi não poder assumir perante a nação a responsabilidade de desarmar o governo das faculdades de que o investe o estado de sítio e o prorroguei pela segunda vez, convencido de que com o seu emprego, que é um meio legal consagrado pela constituição, evito dias tristes para a república e a necessidade de usar de emprego de força repressiva contra a rebeldia trazida para as ruas, mantendo assim a dignidade do poder público e a integridade do respeito que lhe é devido para transmiti-lo a 15 de novembro deste ano ao ilustre sucessor que a nação livre e acertadamente me designou.” (BRASIL, **Mensagens Presidenciais**, v. 2, p. 314).

por José Eduardo de Macedo Soares em 15 de abril de 1914. O HC 3527<sup>330</sup> discutia, ao analisar o pedido do fim da detenção dos pacientes, a possibilidade de o Poder Judiciário apreciar o estado de sítio. Nesse sentido, é possível afirmar que ao proferir o enunciado relacionado à questão do instituto constitucional, a decisão passou a compor um dos elos da cadeia comunicativa dos poderes estatais que se construía em torno do problema do sítio.<sup>331</sup>

Acordaram a maioria dos Ministros do Tribunal que não caberia ao Judiciário realizar o controle de constitucionalidade dos atos dos poderes Executivo e Legislativo no que se referia ao estado de sítio. Apesar de considerarem o Judiciário a instância de poder competente para analisar atos lesivos aos direitos individuais, entenderam que não estaria na sua esfera de atuação julgar os motivos ou razões da decretação de medidas de exceção. Alegaram que tal apreciação violaria a independência e harmonia dos poderes e faria com que o Judiciário arrogasse para si a função privativa do Congresso Nacional de aprovar ou suspender as decretações de sítio realizadas pelo Executivo. Assim, compreendeu o Tribunal que não seria de sua alçada determinar a inconstitucionalidade do estado de sítio e, por não terem os pacientes alegado abusos nas atribuições do Presidente ao executar as medidas de segurança, negaram o pedido do habeas corpus.

Não tendo participado o Supremo Tribunal Federal da apreciação do estado de sítio, coube ao Poder Legislativo iniciar os procedimentos necessários para o julgamento do sítio decretado pelo Presidente da República. Na sessão da Câmara realizada em 25 de maio de 1914, a Comissão de Constituição, Legislação e Justiça apresentou aos Deputados o projeto n. 1, aprovando os estados de sítio decretados pelo governo. O projeto referia-se aos Decretos Executivos n. 10.796, de 04 de março; n. 10.797, que ampliou a medida ao Estado do Ceará; n. 10.835, de 31 de março e ao n. 10.861, de 25 de abril, prorrogando o sítio até 30 de outubro.<sup>332</sup>

Primeiramente, no parecer da Comissão, o relator Nicanor Nascimento retomou a tese segundo a qual não haveria na Constituição qualquer artigo que permitisse ao Legislativo julgar os atos do Executivo durante a vigência do sítio. Para o relator, essa interpretação era importante para que o Executivo não fosse preservado da responsabilidade de seus atos perante

<sup>330</sup>BRASIL, **Habeas Corpus n. 3527**.

<sup>331</sup> “Toda enunciação, mesmo na forma imobilizada da escrita, é uma resposta a alguma coisa e é construída como tal. Não passa de um elo da cadeia dos atos de fala. Toda inscrição prolonga aquelas que a precederam, trava uma polêmica com elas, conta com as reações ativas da compreensão, antecipa-as.” (BAKHTIN, M., **Marxismo e filosofia da linguagem**, p. 98).

<sup>332</sup>BRASIL, **Anais da Câmara dos Deputados**, v. 1, p. 363.

os juízes ordinários. Nesse caso, a exigência constitucional do Presidente de prestar esclarecimentos ao Congresso estaria somente relacionada à possibilidade de *impeachment*.<sup>333</sup> Apesar desse entendimento, asseverou o relator: “É, porém, jurisprudência antiga do Congresso discutir e aprovar os atos do Executivo durante o sítio, e eu devo obediência à velha praxe”<sup>334</sup>. Por outro lado, afirmou Nascimento o fato de não haver dúvidas quanto à prerrogativa do Congresso para aprovar ou suspender a decretação do sítio pelo Executivo.<sup>335</sup>

Com relação ao Decreto do dia 04 de março, o parecer apresentado pela Comissão era no seguinte sentido: “evidentemente a resolução do Presidente da República teve os mais decisivos motivos e fundou-se expressamente nos textos da constituição.”<sup>336</sup> Segundo o relator, o recurso à medida de exceção era razoável, pois “uma imensa agitação convulsionou a cidade, esperando-se a todo momento a revolução militar, que se anunciava e à qual francamente se referiam os jornais, como se fosse coisa decidida, só esperando as ordens dos dirigentes.”<sup>337</sup> Estaria, assim, com base na conformidade com os ditames constitucionais e na confirmação da hipótese de situação de exceção, justificado o primeiro decreto de sítio na visão da Comissão.

Ao analisar a regularidade das decretações de sítio, Nicanor Nascimento manifestou sua opinião sobre o debate acerca da natureza do estado de sítio, do qual havia tomado parte o próprio Hermes da Fonseca. O parlamentar considerou esta uma discussão infrutífera e sem fins práticos, tendo em vista que não seria o sítio exclusivamente preventivo ou repressivo. Nesse momento consignou ainda a sua interpretação individual sobre a figura constitucional: “é medida de alta polícia, de concentração da energia defensiva da sociedade, para garanti-la, de meios extraordinários de coação, quando, pela imponência das forças agressivas que a invertem, os meios ordinários seriam insuficientes para restabelecimento e manutenção da ordem legal.”<sup>338</sup>

Com relação ao Decreto que estendia o sítio ao Estado do Ceará, segundo parecer da Comissão de Constituição, Legislação e Justiça, este teve sua necessidade justificada, porquanto “o sítio para restabelecer a ordem no território em que as paixões haviam conflagrado, era uma indeclinável necessidade, e um dever a sua decretação pelo Executivo, já que o Congresso

<sup>333</sup>BRASIL, *Anais da Câmara dos Deputados*, v. 1, p. 363-364.

<sup>334</sup>BRASIL, *Anais da Câmara dos Deputados*, v. 1, p. 365.

<sup>335</sup>BRASIL, *Anais da Câmara dos Deputados*, v. 1, p. 365.

<sup>336</sup>BRASIL, *Anais da Câmara dos Deputados*, v. 1, p. 365.

<sup>337</sup>BRASIL, *Anais da Câmara dos Deputados*, v. 1, p. 367.

<sup>338</sup>BRASIL, *Anais da Câmara dos Deputados*, v. 1, p. 370.

estava fechado.”<sup>339</sup>

Por seu turno, a prorrogação do sítio pelo Decreto n. 10.835 encontrou fundamento nas mesmas razões dos que o antecederam, pois, segundo o parecer, a situação de instabilidade perdurava no país e era preciso responsabilizar os envolvidos nas revoltas. “Tal foi a prática de todos os governos anteriores: a prorrogação do estado de sítio para remate da repressão e dos processos de entrega dos responsáveis às justiças respectivas, prática que o Congresso julgou sempre a expressão mais legítima das determinações constitucionais na espécie.”<sup>340</sup>

Finalmente, o Decreto de 25 de maio de 1914 levantou a questão da possibilidade de o Poder Executivo ser competente para prorrogar o estado de sítio já estando reunido o Congresso. Para Nicanor Nascimento, só a ignorância poderia ir contra essa competência.<sup>341</sup> Segundo o Deputado:

Quem dá ao Executivo faculdade de declarar o sítio, estendendo-o ao termo em que esteja reunida a legislatura, é expressamente a Constituição, quando declara no art. 34, §21, que o Congresso em sua primeira sessão aprovará ou suspenderá o sítio. Se pode suspender o sítio o Congresso na sua primeira reunião é porque ele está vigente, em plena sessão do Congresso. E, se está vigorando o sítio, em plena sessão congressional, é porque a Constituição entende que a declaração pode abranger o período congressional, ou parte dele. Deslimita, não restringe o prazo do sítio.<sup>342</sup>

Deste modo, depois de apresentadas as justificações da Comissão para a validação dos sítios, o parecer da Comissão encerrava apelando para a aprovação do projeto em favor das decretações feitas por Hermes da Fonseca, ressaltando a parcimônia extrema do governo e de seus sentimentos de cordura.<sup>343</sup>

Uma vez apresentado o parecer da Comissão, na sessão de 27 de maio de 1914 foi iniciada a discussão única do projeto. Neste momento, antigas controvérsias sobre a operacionalização do estado de sítio foram retomadas, o que reflete problemas relacionados à ausência de uma regulamentação do instituto e de uma jurisprudência uniforme do Supremo Tribunal Federal.

Em primeiro lugar, ocupou a tribuna o Deputado Carlos Maximiliano. Em seu discurso, ele procurou reafirmar seus posicionamentos frente ao estado de sítio. Sustentando a constitucionalidade da prorrogação do sítio pelo Executivo quando já estivessem reunidos os membros do Legislativo, afirmou:

<sup>339</sup>BRASIL, *Anais da Câmara dos Deputados*, v. 1, p. 371.

<sup>340</sup>BRASIL, *Anais da Câmara dos Deputados*, v. 1, p. 372.

<sup>341</sup>BRASIL, *Anais da Câmara dos Deputados*, v. 1, p. 373.

<sup>342</sup>BRASIL, *Anais da Câmara dos Deputados*, v. 1, p. 374.

<sup>343</sup>BRASIL, *Anais da Câmara dos Deputados*, v. 1, p. 377.

a constituição declarava que era atribuição privativa da Câmara e do Senado suspender o estado de sítio decretado pelo Poder Executivo. Ora, só se suspende aquilo que existe. Logo, desde que a Constituição assim determinou, dava ao Parlamento o direito de suspender o sítio decretado pelo Poder Executivo para vigorar até a vigência do funcionamento do Congresso.<sup>344</sup>

Quanto à polêmica de ser o estado de sítio uma medida repressiva ou preventiva, Maximiliano adotou uma postura intermediária. Asseverou o Deputado: “a distinção é verdadeiramente bizantina: a verdade me parece que está em considerar o estado de sítio como uma medida que tem tanto de preventiva como de repressiva”<sup>345</sup> e completou analisando o art. 80, da Constituição: “Ora, se o §1º encara o estado de sítio como medida preventiva, e o §2º do mesmo artigo, como repressiva, a correta interpretação, a verdadeira doutrina é a que sustentei, isto é, o estado de sítio tanto é medida repressiva como preventiva.”<sup>346</sup>

A cadeia comunicativa em torno da questão do sítio tem prosseguimento na constante alternância de sujeitos<sup>347</sup>, desta vez com a participação do Deputado Arlindo Leone que, ainda em sessão do dia 27 de maio, apresentou também seu posicionamento sobre a questão do sítio e, ao contrário de Maximiliano, procurou adotar uma postura mais restritiva frente à operacionalização da medida. De acordo com Leone, o sítio deveria ser medida reservada para momentos de extrema excepcionalidade, evitando que pudesse se transformar num instrumento regular de governo à disposição da administração pública.<sup>348</sup> Nessa mesma linha, o Deputado defendeu que não poderia haver a prorrogação da medida de exceção estando reunidos os membros do Legislativo, pois configuraria um atentado aos preceitos constitucionais e principalmente uma ameaça a estrutura de separação, harmonia e independência dos poderes que a República havia inaugurado no país.<sup>349</sup>

Na seqüência discursou Irineu Machado repudiando o estado de sítio, como já havia feito em outros momentos, desta vez destacando que o fato de a rejeição encontrar-se presente também dentre os cidadãos comuns:

<sup>344</sup>BRASIL, *Anais da Câmara dos Deputados*, v. 1, p. 515.

<sup>345</sup>BRASIL, *Anais da Câmara dos Deputados*, v. 1, p. 521.

<sup>346</sup>BRASIL, *Anais da Câmara dos Deputados*, v. 1, p. 522.

<sup>347</sup>BAKHTIN, M., *Estética da Criação Verbal*, p. 297.

<sup>348</sup>“não pode, de modo algum, significar que eu entenda que se deve converter a suspensão das garantias constitucionais em regime normal de governo. Ao contrário, penso que essa medida extraordinária e excepcional deve ser aplicada com discreta reserva, raríssimas vezes, nos casos especificados na constituição e com os requisitos escrupulosamente exibidos para a sua decretação.” (BRASIL, *Anais da Câmara dos Deputados*, v. 1, p. 536).

<sup>349</sup>BRASIL, *Anais da Câmara dos Deputados*, v. 1, p. 537.

Este estado de sítio que vem desde 4 de março até hoje, flagelando a consciência de minha terra como uma humilhação como uma gargalheira, uma canga posta à consciência dos meus patrícios, como uma mão de ferro que pesa sobre a opinião e a vontade do povo de minha terra natal, encontra no país inteiro um gesto unânime de reprovação.<sup>350</sup>

Continuando seu discurso no dia seguinte, Irineu Machado rebateu a tese de Maximiliano afirmando a importância da natureza constitucional do sítio circunscrever-se ao caráter repressivo, apoiando-se na redação do art. 80, §2º — “restringir-se-á nas medidas de repressão” — sustentou que “a nossa Constituição, porém, expressamente, claramente, só admite medidas de repressão contra as pessoas e não contra as coisas.”<sup>351</sup>

Em sessão do dia 29 de maio, ocupou a tribuna para discutir o projeto n. 1, o Deputado Felisbello Freire. Apoiando a aprovação do projeto, o Deputado ressaltou que mais do que discussões de cunho jurídico, o estado de sítio estava mergulhado em disputas de poder entre os membros dos diferentes partidos políticos e acusou as minorias revoltosas de serem as responsáveis pelas diversas suspensões de garantias constitucionais ocorridas nos primeiros 25 anos de República brasileira.<sup>352</sup> O embate pelo significado legítimo e verdadeiro do estado de sítio constituía, neste caso, uma “criação continuada que se opera em meio às lutas incessantes entre as diferentes autoridades envolvidas no seio do campo de produção especializado, na concorrência pelo monopólio da imposição do modo de expressão legítima”<sup>353</sup>.

Após os intensos debates a redação final do projeto foi finalmente aprovada em 01 de junho de 1914, favorável às decretações de sítio e aos atos praticados pelo Presidente da República durante o período de exceção e permitindo ao Executivo suspendê-lo em virtude de eleições nas comarcas de Niterói e Petrópolis ou, ainda, quando entendesse controlados os movimentos ameaçadores da ordem pública.<sup>354</sup>

Em sessão de 07 de julho de 1914, os Deputados Irineu Machado, Alfredo Ruy, Martim Francisco e Octaviano Mangabeira apresentaram projeto para suspender o estado de sítio decretado pelo Poder Executivo e aprovado pelo Congresso. Machado criticou a atitude do Presidente e

<sup>350</sup>BRASIL, *Anais da Câmara dos Deputados*, v. 1, p. 541.

<sup>351</sup>BRASIL, *Anais da Câmara dos Deputados*, v. 1, p. 602.

<sup>352</sup>“A questão do estado de sítio pode-se dizer que se resume na seguinte fórmula do historiador: os estados de sítio têm sido decretados pelos excessos partidários. São as oposições que provocam e perturbam a ordem, perturbação da ordem que pode assumir um caráter gravíssimo, sendo o Presidente obrigado, em nome das funções do seu cargo, a enfrentar a situação e a recorrer à medida extrema de sítio.”(BRASIL, *Anais da Câmara dos Deputados*, v. 1, p. 635).

<sup>353</sup>BOURDIEU, P., *A economia das trocas lingüísticas*, p. 45.

<sup>354</sup>BRASIL, *Anais da Câmara dos Deputados*, v. 2, p. 14-15.

afirmou: “É, pois, um regime de ditadura que transforma o Brasil em um vasto país de párias, explorado por meia dúzia de políticos audazes.”<sup>355</sup> Após discussões, em 15 de julho foi aprovada na Câmara a suspensão do estado de sítio, afastando o regime excepcional de governo.<sup>356</sup>

### 3.7

#### **Governo Wenceslau Braz: o estado de sítio e a primeira guerra mundial**

Com o término do governo de Hermes da Fonseca, a sucessão presidencial colocou em oposição duas forças políticas que por alguns anos dominavam o cenário político brasileiro. Os partidos republicanos tradicionais dos Estados de São Paulo e Minas Gerais encontraram em Wenceslau Braz um nome de conciliação para a disputa. Por seu turno, o Partido Republicano Liberal organizou-se focado na candidatura de Rui Barbosa que, desde a campanha civilista, manteve ativa a defesa de sua plataforma presidencial. Apesar do empenho liberal, a aliança dos “grandes” Estados tornou a chapa de Wenceslau Braz e Urbano dos Santos praticamente imbatível. Diante dessa situação e alegando dificuldades financeiras, os liberais publicaram em 31 de dezembro de 1913 um manifesto expressando a sua desistência da corrida presidencial. Assim, Braz, como candidato único, foi eleito Presidente da República.<sup>357</sup>

Embora tenham acontecido algumas revoltas nos primeiros anos do governo de Wenceslau Braz, conforme registrado na mensagem encaminhada aos membros do Poder Legislativo em 03 de maio de 1918<sup>358</sup>, a medida de sítio somente foi decretada no seu governo em 1917, em razão da Primeira Guerra Mundial. Na mesma mensagem, o Presidente aproveitou para fazer um resumo dos Decretos e esclarecer as medidas tomadas durante o sítio:

O estado de guerra entre o Brasil e a Alemanha exigiu medidas excepcionais que poderiam ser executadas somente em estado de sítio, o qual foi declarado, para o Distrito Federal e Estados de São Paulo, Paraná, Santa Catarina e Rio Grande do Sul, por meio do Decreto n. 12.716, de 17 de novembro de 1917, até 31 de dezembro. Nesta data foi prorrogado até 26 de fevereiro. Ficou suspenso até 06 de março afim de se realizarem livremente as eleições para presidente e vice-presidente da república, Deputados federais e renovação de um terço do senado.[...] Estabeleceu-se a censura da

<sup>355</sup>BRASIL, *Anais da Câmara dos Deputados*, v. 3, p. 205.

<sup>356</sup>BRASIL, *Anais da Câmara dos Deputados*, v. 3, p. 298-299.

<sup>357</sup>CARONE, E., *A República Velha*, p. 309.

<sup>358</sup>“Houve algumas arruaças logo no início do quadriênio, dominadas sem efusão de sangue. Tentativas de revoltas fracassaram no nascedouro, duas vezes, punidos legal e exemplarmente os culpados. O governo resolveu suasoramente as questões entre patrões e empregados.” (BRASIL, *Mensagens Presidenciais*, v. 3, p. 473).

imprensa, bem como a postal e a telegráfica, restrita aos assuntos internacionais e às medidas militares. Permitiu-se a crítica ilimitada dos atos administrativos, desde que não degenerasse em franco incitamento à greve ou à desordem, fato único da história do estado de sítio entre nós. Foi vedada a publicação de jornais em língua alemã, bem como a predica de doutrina religiosa no idioma dos inimigos do Brasil.<sup>359</sup>

Todas essas decretações declarando em estado de sítio pontos do território brasileiro não passaram, entretanto, sem que os membros do Poder Legislativo se debruçassem sobre a questão. Em 26 de outubro de 1917, diante de uma mensagem redigida pelo Presidente da República, foi iniciado na Câmara dos Deputados um ciclo de debates acerca do estado de guerra envolvendo o Brasil e a Alemanha. Alberto Sarmiento, relator do projeto n. 307<sup>360</sup>, afirmou a situação de guerra em que se encontravam os dois países e alertou que as responsabilidades de tal extremismo eram frutos das atitudes tomadas pela Alemanha. Veja-se:

A responsabilidade desta situação, a que somos levados, cabe exclusivamente àquela potência que, desprezando todas as regras do direito das gentes e as normas indispensáveis à convivência internacional vem, dia a dia, generalizando as conseqüências da guerra que ela preparou ou desencadeou, ofendendo e agredindo indiferentemente neutros e beligerantes.<sup>361</sup>

Após algumas intervenções, o projeto foi aprovado em discussão única, reconhecendo o estado de guerra iniciado pelo Império alemão contra o Brasil e autorizando o Presidente da República a tomar todas as medidas de defesa nacional e segurança pública que considerasse necessárias.<sup>362</sup>

Embora aprovado, o projeto gerou discussões na Câmara acerca das diferenças entre o estado de sítio e o estado de guerra. Raul Fernandes destacou, por exemplo, que no seu entender “a declaração de estado de guerra por si só não autoriza a suspensão de garantias, com maior força de motivos seria necessária a suspensão expressa dessas garantias.”<sup>363</sup>

Tais divergências levaram o Senado, ao qual foi encaminhado o projeto aprovado pela Câmara, a formular propostas de emendas estabelecendo medidas complementares para o estado de guerra e decretando estado de sítio em todo o território nacional.<sup>364</sup> O relator do projeto, Melo Franco,

<sup>359</sup>BRASIL, *Mensagens Presidenciais*, v. 3, p. 473-474.

<sup>360</sup>Projeto que reconhece e proclama o estado de guerra iniciado pelo Império Alemão contra o Brasil, e dá outras providências.

<sup>361</sup>BRASIL, *Anais da Câmara dos Deputados*, v. 9, p. 748-749.

<sup>362</sup>BRASIL, *Anais da Câmara dos Deputados*, v. 9, p. 767.

<sup>363</sup>BRASIL, *Anais da Câmara dos Deputados*, v. 9, p. 769.

<sup>364</sup>BRASIL, *Anais da Câmara dos Deputados*, v. 11, p. 13.

discursou defendendo a necessidade de ser decretado o estado de sítio no estado de guerra, permitindo que o Presidente da República agisse com maior liberdade para garantir a segurança do país.<sup>365</sup> Contrário a congressistas que defendiam o sítio apenas nos Estados que mantivessem vínculos mais estreitos com a Alemanha, tais como os Estados da região sul do país, Melo Franco sustentava a decretação para todo o território nacional.<sup>366</sup> Não fazia sentido, no entender do Deputado, a inconstitucionalidade alegada pelo Senado, afirmando que o sítio, conforme a Constituição, só seria permitido “a um ou mais pontos do território nacional”, mas não a todo o território.

Na seqüência ocupou a tribuna Barbosa Lima, que criticou duramente a demora na apreciação do projeto pelo Senado. Salientou que a situação de guerra que se estava presenciando no mundo não poderia ser desprezada, em especial a “satânica onipotência militar do Império alemão.”<sup>367</sup> O Deputado censurou a atitude do Congresso de não assumir sua responsabilidade de decretar o sítio, deixando a cargo do Executivo tal decisão. Veja-se:

Não se nos venha dizer que cada um dos ramos do poder público está procurando se acobertar com a responsabilidade do outro, que o Congresso, em vez de declarar — fica decretado o estado de sítio — declara, continuando a funcionar, — fica o Presidente da República autorizado a decretar o estado de sítio, como que deixando o Presidente da República na expectativa de que o Congresso, uma vez que está funcionando se resolva a decretar como lhe incumbe o estado de sítio e nós, na expectativa de mais uma mensagem, em virtude da qual tenhamos de estabelecer novas providências, todas elas condenadas no fim a se consubstanciar em uma vaga autorização para o Sr. Presidente da República adotar todas as medidas.<sup>368</sup>

Após discussões e embates entre a Câmara e o Senado, foi aprovada em 15 de novembro de 1917 a redação final do projeto. Além dos vários artigos estabelecendo medidas complementares para o estado de guerra, o artigo primeiro estabelecia:

Fica o Governo autorizado a, desde já, e até 31 de dezembro, declarar, sucessivamente, em estado de sítio, para fins constitucionais, as partes do território da União, onde o exigirem as necessidades e os deveres da situação em que se acha o país pela guerra que lhe impôs a Alemanha.<sup>369</sup>

<sup>365</sup>BRASIL, *Anais da Câmara dos Deputados*, v. 11, p. 16.

<sup>366</sup>“Penso que se o estado de sítio é necessário neste momento, sê-lo-á para todo o território nacional, e não para uma só e determinada parte do país. Ou ele é necessário, ou não é; mas, na primeira hipótese, deve ser geral e não limitado a certas zonas do território nacional.”(BRASIL, *Anais da Câmara dos Deputados*, v. 11, p. 27).

<sup>367</sup>BRASIL, *Anais da Câmara dos Deputados*, v. 11, p. 34.

<sup>368</sup>BRASIL, *Anais da Câmara dos Deputados*, v. 11, p. 37.

<sup>369</sup>BRASIL, *Anais da Câmara dos Deputados*, v. 11, p. 72.

O que pode ser destacado tanto neste artigo primeiro, quanto na fala do Deputado Barbosa Lima é a relação entre os poderes estatais e a questão da competência concernente à medida do sítio. Observa-se que os limites das esferas de atuação dos poderes não estavam delineados de forma clara e a prática da operacionalização do instituto político jurídico tendia para uma preeminência do Poder Executivo. Embora a Constituição reduzisse a decretação do sítio pelo chefe do Poder Executivo a casos especiais em que estivesse ausente o Congresso Nacional, a Primeira República brasileira caracterizou-se pela freqüência de medidas de exceção decretadas pelo Presidente da República. A construção de sentido desses preceitos constitucionais se realizou no plano concreto, no qual elementos extraverbiais atuaram na enunciação de temas particulares.<sup>370</sup> As tematizações do estado de sítio representam, portanto, as relações sociais de poder que dominaram o país durante a fase inicial da República.

Durante a vigência do estado de sítio e do estado de guerra, o Poder Judiciário foi chamado para resolver algumas lides que, de um modo ou outro, tocavam os entendimentos relativos aos institutos de exceção. Foi esse o caso do Habeas Corpus n. 4469<sup>371</sup>, julgado em 12 de janeiro de 1918. Nesta decisão ficou consignado que a decretação de sítio suspendia a concessão do habeas corpus somente nos casos em que as detenções tivessem caráter político. Assim, não estaria suspensa a ação constitucional quando o paciente estivesse preso por outros motivos que não aqueles diretamente relacionados às medidas de exceção.

Na Câmara, em sessão de 02 de agosto de 1918, foi apresentado o projeto n. 152, que aprovava os Decretos de sítio do Executivo de 30 de dezembro de 1917 e 06 de março de 1918. Com parecer favorável da Comissão de Constituição e Justiça, fizeram declarações de votos com ressalvas os Deputados Prudente de Moraes e Arnolpho Azevedo.

Prudente de Moraes sustentou em seu voto algumas restrições ao projeto apoiado pela Comissão. Segundo o Deputado, o prazo do sítio estipulado no Decreto do mês de março era demasiadamente longo. “Por prazo tão dilatado — dez meses, quase um ano nunca foi entre nós decretado o estado de sítio. [...] Entendo que o estado de sítio só pode ser decretado por curtos períodos.”<sup>372</sup> Ademais, a decretação incluía meses referentes ao quadriênio presidencial seguinte, o que, por sua vez, no entender de Moraes, prejudicaria a apuração das responsabilidades nos atos praticados durante o

<sup>370</sup>BAKHTIN, M., *Marxismo e filosofia da linguagem*, p. 106.

<sup>371</sup>BRASIL, *Habeas Corpus n. 4469*, p. 66.

<sup>372</sup>BRASIL, *Anais da Câmara dos Deputados*, v. 6, p. 79-80.

período de exceção. “É imprescindível que haja responsável pela suspensão das garantias constitucionais e esse responsável não poderia ser o Presidente que vier a governar com um sítio decretado pelo seu antecessor.”<sup>373</sup>

Arnolpho Azevedo apoiou, em sua declaração de voto, as decisões do Executivo de decretar em estado de sítio o país, afirmando que “a guerra legítima o sítio e só este suspende as garantias.”<sup>374</sup> De tal forma, concordou com a necessidade do sítio para que, através da suspensão de garantias, fosse possível ao Presidente lançar mão de todas as medidas necessárias para garantir a paz pública. Sua divergência com relação ao projeto aprovado pela Comissão dizia respeito à competência do Legislativo para julgar os atos praticados pelo Executivo durante o estado de sítio. Retomando uma discussão que já havia ocupado lugar no Congresso, o Deputado sustentou que não poderia o Legislativo julgar os atos cometidos durante o estado de sítio, mas somente a constitucionalidade da decretação da medida de exceção.<sup>375</sup>

Após as manifestações dos membros da Comissão, na sessão da Câmara do dia 10 de agosto de 1918 foi aberta a discussão única do projeto n. 152. Prudente de Moraes novamente apresentou suas restrições ao projeto, insistindo na questão relacionada ao prazo do sítio ser exageradamente longo. “Dispondo esta [a Constituição] que o sítio só pode ser declarado por tempo determinado, teve a meu ver, a intenção de impedir que ele seja declarado por longos prazos.”<sup>376</sup>

Ademais, Prudente de Moraes levantou no parlamento pontos atinentes ao funcionamento dos poderes estatais. Segundo o Deputado, estava ocorrendo na operacionalização do estado de sítio uma centralização indevida de competência constitucional no âmbito do Poder Executivo. Nesse sentido, alegou a necessidade de o Congresso ser convocado imediatamente após a decretação de sítio pelo Presidente da República<sup>377</sup> e criticou a delegação de

<sup>373</sup>BRASIL, **Anais da Câmara dos Deputados**, v. 6, p. 81.

<sup>374</sup>BRASIL, **Anais da Câmara dos Deputados**, v. 6, p. 83.

<sup>375</sup>“A Constituição não determina que os atos praticados pelo Governo, durante o estado de sítio, sejam aprovados pelo Congresso; o que deve ser aprovado ou suspenso é o próprio Decreto do Presidente da República declarando o sítio na sua ausência. O conhecimento daqueles pelo Congresso é obrigatório para o fim exclusivo de verificar se algum exorbitou da competência fixada ao Presidente pelo art. 80, da Constituição. Se não houve exorbitância, o Congresso deve mandar arquivar a mensagem e documentos elucidativos, que a acompanhem, porque não há responsabilidade em apurar diante do estrito cumprimento dos deveres no exercício dos amplos poderes conferidos ao Governo; se o Governo tiver excedido esses poderes, caberá à Câmara a iniciativa do processo de responsabilidade pela denúncia do Presidente.”(BRASIL, **Anais da Câmara dos Deputados**, v. 6, p. 85).

<sup>376</sup>BRASIL, **Anais da Câmara dos Deputados**, v. 6, p. 426.

<sup>377</sup>“para aprovar ou suspender o sítio, o Congresso precisa de estar reunido e, portanto, desde que o Poder Executivo o declara é indispensável que imediatamente convoque

poderes feita pelo Congresso ao poder Executivo para decretação do estado de sítio nos seguintes termos:

Não se argumente com a delegação de poderes feita na lei de guerra, votada no ano passado, com o atropelo exigido pelas circunstâncias. Estas não são mais as mesmas e não há, portanto, necessidade de uma nova ‘transação parlamentar’, em que tenha o Congresso de abrir mão de uma sua prerrogativa constitucional, qual a de decretar o estado de sítio, quando está reunido, para transferi-la por autorização ao Poder Executivo.<sup>378</sup>

Os ataques mais contundentes ao estado de sítio, no entanto, partiram de Maurício de Lacerda. Assim como Prudente de Moraes, também o Deputado destacou problemas concernentes à implementação do princípio liberal de separação dos poderes estatais no país. Segundo seu entendimento, o Executivo agia de modo a ampliar demasiadamente seus espaços de atuação, comprometendo o equilíbrio entre os poderes e forçando um remanejamento das atribuições públicas.<sup>379</sup>

A despeito dessas considerações, o foco do seu discurso foi a inconstitucionalidade da decretação do estado de sítio. Maurício de Lacerda alegou que a medida era imprópria para o caso em questão, tendo em vista que a ameaça restringia-se ao âmbito internacional, não havendo perigo iminente para a ordem interna.<sup>380</sup> Desta forma, seria suficiente para a preservação das instituições do país a decretação do estado de guerra, que já investia o Executivo de poderes excepcionais. Ao sítio, restava uma função de “fantasia governamental”<sup>381</sup>, mantendo-se como uma medida redundante, pois “além de antipática, era inútil e dispensabilíssima”<sup>382</sup>.

o Congresso. E ou a convocação é nesse caso obrigatória, ou o Poder Executivo fica com o direito de evitar a suspensão do sítio que decretar até a reunião ordinária do Congresso. De não vir expressa na Constituição esta obrigação do Poder Executivo não se pode concluir que ela não exista.”(BRASIL, **Anais da Câmara dos Deputados**, v. 6, p. 429).

<sup>378</sup>BRASIL, **Anais da Câmara dos Deputados**, v. 6, p. 432.

<sup>379</sup>“Se é o critério do Presidente que tudo resolve, naturalmente tudo há de ser resolvido deste modo, porque a tendência do Executivo é justamente a que acabei de assinalar: ampliar os seus poderes; e até o problema do equilíbrio entre os poderes governamentais, o conflito aparente que produz a harmonia real entre eles provém dessa tendência: o Judiciário quer entrar no domínio do Legislativo, este pelo do Executivo, o Executivo pelo de ambos, e é daqui que se origina, na prática, o equilíbrio recíproco.”(BRASIL, **Anais da Câmara dos Deputados**, v. 6, p. 445).

<sup>380</sup>“O estado de sítio, providência puramente interna, nada tendo com a questão internacional, só pode ter certa equivalência ao estado de guerra quando o Poder Executivo se encontra em espécie de estado de guerra interna, de comoção intestina, sem dispor da amplitude de ação que a situação de guerra internacional lhe daria e então precisa de leis correspondentes a esses estado de guerra interna para poder garantir a ordem.”(BRASIL, **Anais da Câmara dos Deputados**, v. 6, p. 445).

<sup>381</sup>BRASIL, **Anais da Câmara dos Deputados**, v. 6, p. 446.

<sup>382</sup>BRASIL, **Anais da Câmara dos Deputados**, v. 6, p. 446.

Além desses argumentos, Maurício de Lacerda destacou ainda os desvios das finalidades do sítio, denunciando que o estado de sítio servia na prática para censurar propagandas políticas e reprimir os movimentos de trabalhadores que ganhavam força com o desenvolvimento das indústrias no país. “Sr. Presidente há dias a polícia dessa cidade não tem outra preocupação que não seja a de aplicar o estado de sítio contra os pobres que reclamam melhoria de salário.”<sup>383</sup>

Após vários dias de discussões, o projeto n. 152 foi aprovado em 16 de agosto de 1918 e encaminhado ao Senado.<sup>384</sup>

### 3.8

#### **Governo Epitácio Pessoa: o estado de sítio como medida preventiva contra os movimentos oposicionistas das forças armadas**

As eleições presidenciais de 1918 elegeram para Presidência da República a chapa Rodrigues Alves e Delfim Moreira. No entanto, enfermo, Rodrigues Alves não chegou a tomar posse, vindo a falecer em janeiro do ano seguinte. Por esta razão, se manteve no cargo o vice Delfim Moreira até que fossem realizadas novas eleições. As oligarquias de São Paulo e Minas Gerais apoiaram o nome de Epitácio Pessoa para o governo, que disputou a preferência dos eleitores com Rui Barbosa. Apesar do crescimento da participação política das classes urbanas e dos movimentos pela construção de uma República liberal, Rui foi novamente derrotado e Epitácio passou a ocupar a Presidência.<sup>385</sup>

Conquanto o Presidente eleito tenha sido apoiado pelas oligarquias dos Estados mais influentes na política brasileira da Primeira República, seu governo foi marcado por enfrentamentos entre o Executivo federal e os poderes estaduais. Somava-se a esta situação, criando um clima de instabilidade, a grave crise financeira que atingia o país, a organização dos movimentos operários urbanos e a oposição de setores militares.<sup>386</sup>

Os problemas políticos do Brasil se intensificaram com o início da disputa pela sucessão de Epitácio Pessoa. Em 1921, estava firmada a oposição entre o eixo São Paulo-Minas Gerais, que apoiava Artur Bernardes, e a aliança dos Estados do Rio Grande do Sul, Bahia, Pernambuco e Rio de Janeiro, unidos em torno da candidatura de Nilo Peçanha. Nesse

<sup>383</sup>BRASIL, *Anais da Câmara dos Deputados*, v. 6, p. 457.

<sup>384</sup>BRASIL, *Anais da Câmara dos Deputados*, v. 6, p. 725-726.

<sup>385</sup>FAUSTO, B., *História do Brasil*, p. 305.

<sup>386</sup>CARONE, E., *A República Velha*, p. 336-340.

período cresceram também as insatisfações das camadas militares que fizeram eclodir, em 1922, a Revolta do Forte de Copacabana.<sup>387</sup>

Foi somente nesses momentos finais do quadriênio presidencial que o governo de Epitácio Pessoa recorreu à decretação do estado de sítio. Diante das perturbações que atingiram o país em julho de 1922, a Câmara dos Deputados propôs em regime de urgência, em razão do pedido do Presidente, o projeto n. 58, declarando em estado de sítio, pelo prazo de 30 dias, o Distrito Federal e o Estado do Rio de Janeiro, ficando autorizado o Presidente da República a prorrogá-lo e estendê-lo a outros pontos do país.<sup>388</sup>

Apenas o relator do projeto, Deputado Bueno Brandão, discursou fundamentando a necessidade do estado de sítio antes que, sem debates, fosse o texto aprovado e enviado de forma imediata para o Senado.<sup>389</sup> A justificativa de Brandão ressaltava a situação de anormalidade vivida no país, resultado da insubordinação de algumas unidades do exército nacional, mas ao mesmo tempo destacava a firme atuação do Poder Executivo e já previa a restauração de tranqüilidade no país. Deste modo, o que se percebe é uma tendência de que o sítio serviria mais à função de apurar as responsabilidades dos envolvidos nas manifestações contrárias ao governo de Epitácio Pessoa, do que propriamente retomar a ordem pública, o que já estava em vias de ser alcançado.<sup>390</sup>

A tematização do estado de sítio como instrumento de investigação de culpados pelas ameaças às instituições do país ficou consignada também na sessão de 27 de julho de 1922, quando a Comissão de Constituição e Justiça da Câmara dos Deputados apresentou a seus pares o projeto n. 86,

<sup>387</sup>“O primeiro ato de rebeldia foi a revolta do Forte de Copacabana, ocorrida a 5 de julho de 1922. O clima de ofensas, falsas ou verdadeiras, ao Exército e a repressão contra o Clube Militar levaram os jovens ‘tenentes’ a se rebelar, como um protesto destinado a ‘salvar a honra do Exército’. A revolta não se estendeu para outras unidades. Depois de lançar os primeiros tiros de canhão, os rebeldes sofreram bombardeios em represália e ficaram cercados. No dia seguinte, centenas deles se entregaram, atendendo a um apelo do governo. Um grupo se dispôs, porém, a resistir. O forte voltou a ser bombardeado por mar e por aviões. Dezesete militares, com adesão adicional de um civil, decidiram sair pela praia de Copacabana, ao encontro das forças governamentais. Na troca de tiros, morreram dezesseis, ficando feridos os tenentes Siqueira Campos e Eduardo Gomes. Dos Dezoito do Forte começavam a criar a legenda do ‘tenentismo’.” (FAUSTO, B., **História do Brasil**, p. 307-308).

<sup>388</sup>BRASIL, **Anais da Câmara dos Deputados**, v. 5, p. 151.

<sup>389</sup>BRASIL, **Anais da Câmara dos Deputados**, v. 5, p. 153.

<sup>390</sup>“A leitura da mensagem enviada ao Congresso pelo Sr. Presidente da República dá conhecimento ao país do estado de anormalidade em que se acha a Capital da República, devido à insubordinação de algumas unidades do Exército nacional, felizmente enfrentadas pela parte sã dos defensores da ordem e da legalidade e que, dentro em pouco, graças à energia férrea do Sr. Presidente da República e dos seus auxiliares de Governo, serão julgadas.” (BRASIL, **Anais da Câmara dos Deputados**, v. 5, p. 152).

prorrogando o estado de sítio até o último dia do ano. Desta forma, dispunha o texto da Comissão:

Considerando que a cessação do estado de sítio, em tais conjunturas, acarretaria imediatas perturbações, que, além de prejudicarem a tranqüilidade de espírito da população e abalarem a confiança nas medidas governamentais em defesa da ordem, anulariam todo o esforço feito para a apuração das responsabilidades dos cabeças da rebelião.<sup>391</sup>

A Comissão afirmou ainda o entendimento de que caberia ao Legislativo deixar espaços de liberdade ao Poder Executivo para que fosse possível, a este, agir com maior presteza nas suas decisões. Desta maneira, o projeto propunha a prorrogação do sítio por um prazo maior, para evitar que fosse preciso o Congresso se manifestar novamente sobre o estado de exceção. Assim, a prorrogação ocorria como uma medida essencialmente preventiva, sem que houvesse fatos concretos que ensejassem tal recurso constitucional. De certa forma, houve nesse caso uma inversão na operacionalização do sítio, já que a opção foi por tornar o sítio uma regra que, eventualmente, caso se mostrasse dispensável, aí sim seria suspensa. Veja-se:

Considerando que, para evitar nova deliberação legislativa, caso perdurem os motivos justificativos da medida excepcional da suspensão de garantias constitucionais, — é mais prudente prorrogá-la por maior prazo, a bem da segurança da própria Constituição, facultando-se ao executivo o direito de restringi-la, suspendê-la momentaneamente, ou levantá-la de modo definitivo, em qualquer tempo, dentro do prazo se houver desaparecido a necessidade que provocou a dita medida, e mantendo a delegação somente para hipótese de ser necessário suspender as garantias em outros pontos do território nacional, o que não é possível desde agora prever.<sup>392</sup>

Aberta a discussão, o Deputado Joaquim Osório questionou a oportunidade da prorrogação da medida de exceção. Segundo o Deputado, “o estado de sítio não pode ser meio normal de governar o país”<sup>393</sup>, e, ademais, não haveria motivos que pudessem justificar tal extremismo. Nessa direção, declarou:

essa comoção intestina passou, a ordem material foi restabelecida, e o próprio Governo da República congratulou-se com a Nação, e o Congresso com o Presidente da República, pelo restabelecimento da tranqüilidade pública. [...] Não há absolutamente comoção intestina, atualmente nem estamos na iminência de qualquer comoção. Responsáveis pela rebelião,

<sup>391</sup>BRASIL, *Anais da Câmara dos Deputados*, v. 6, p. 474.

<sup>392</sup>BRASIL, *Anais da Câmara dos Deputados*, v. 6, p. 475.

<sup>393</sup>BRASIL, *Anais da Câmara dos Deputados*, v. 6, p. 479.

uns estão presos e corre processo para apurar quais as responsabilidades de outros. Ora, nessa situação, só tem a impressão da existência de uma comoção intestina. . .<sup>394</sup>

Após algumas manifestações, na mesma sessão do dia 27 de julho, foi aprovado o artigo único do projeto n. 86, por 130 votos a favor e 8 contra. O projeto foi então encaminhado para o Senado, onde foi também aprovado.<sup>395</sup> Deste modo, estava em vigor o estado de sítio quando foi eleito para ocupar o cargo de chefe do Executivo no período seguinte Artur Bernardes que, diante da situação de exceção, se tornou primeiro Presidente eleito a tomar posse sob estado de sítio.

Acompanhando a grande parte dos membros do Legislativo que defendia um alargamento no espaço de atuação do Poder Executivo no que dizia respeito à operacionalização do sítio, também o Supremo Tribunal Federal manifestou-se no final do governo de Epitácio no sentido de que não seria da competência do Judiciário apreciar as motivações do Presidente da República para a determinação de medidas de segurança. No Habeas Corpus n. 8690<sup>396</sup>, de 16 de outubro de 1922, decidiram os Ministros que “da necessidade e conveniência dos atos de detenção ou desterro, enquanto dura o sítio o único juiz é o Poder Executivo, o responsável pela manutenção da ordem pública”<sup>397</sup>.

### 3.9

#### **Governo Artur Bernardes: o estado de sítio como meio regular de administração pública**

O estado de sítio iniciado no governo de Epitácio Pessoa perdurou durante todo o primeiro ano da presidência de Artur Bernardes. Representante das oligarquias do café-com-leite, o Presidente enfrentou alguns movimentos oposicionistas e aproveitou problemas relacionados às sucessões dos governos nos Estados para intervir em determinadas regiões.<sup>398</sup> As sucessivas declarações e prorrogações do sítio foram resumidas por Bernardes em mensagem encaminhada ao Congresso, em 03 de maio de 1923, da seguinte maneira:

<sup>394</sup>BRASIL, *Anais da Câmara dos Deputados*, v. 6, p. 476 e 479.

<sup>395</sup>BRASIL, *Anais da Câmara dos Deputados*, v. 6, p. 506.

<sup>396</sup>BRASIL, *Habeas Corpus n. 8690*, p. 130-132.

<sup>397</sup>BRASIL, *Habeas Corpus n. 8690*, p. 131.

<sup>398</sup>“A identificação entre as diversas formas de oposição que se aglutinam neste momento faz com que o governo use de medidas excepcionais e se aproveite de incidentes locais para manter o domínio sobre os focos de resistência.” (CARONE, E., *A República Velha*, p. 374).

Em consequência dos movimentos sediciosos de julho de 1922, o congresso nacional declarou o estado de sítio por 30 dias, no Distrito Federal e no estado do Rio de Janeiro, por Decreto n. 4549, de 5 de julho de 1922, e o prorrogou até 31 de dezembro do ano findo, pelo de n. 4553, de 29 do mesmo mês de julho. Por Decreto n. 15.913, de 1 de janeiro deste ano, o governo declarou o estado de sítio até 30 de abril findo e, por Decreto n. 16015, de 23 desse mês, prorrogou-o até 31 de dezembro deste ano.<sup>399</sup>

Apesar de o estado de sítio ter sido prorrogado e ter permanecido em vigor durante vários meses, o Presidente procurou, em sua mensagem, destacar que não era de seu agrado lançar mão de tal medida de exceção, afirmando que foi “a contragosto, mas em defesa dos altos interesses nacionais”<sup>400</sup> que o governo adotou o sítio.

Feita a ressalva, Artur Bernardes consignou a sua percepção do estado de sítio como instrumento constitucional de caráter preventivo ao afirmar que “o governo tem exercido função moderada de prevenção, embora disposto a empregar as mais enérgicas providências caso se torne necessário”<sup>401</sup>. Em outro trecho asseverou que “o governo entende que o melhor é prevenir a desordem, eliminando-lhe as causas, do que reprimi-la.”<sup>402</sup> Mais do que discutir se a natureza da medida era repressiva ou preventiva, o que transparece no texto presidencial é a tentativa de construir a figura do estado de sítio como um instrumento de uso relativamente normal para a administração pública. O período de exceção se transformava, assim, em uma forma constitucionalmente aceitável que permitiria ao Poder Executivo centralizar em si o poder estatal e governar de modo mais rígido e autoritário.<sup>403</sup>

Foi esse raciocínio de normalização do sítio que fundamentou também a necessidade de sua decretação por um período extenso. Compreendendo que o sítio produziria “uma situação que pode quase ser comparada ao re-

<sup>399</sup>BRASIL, **Mensagens Presidenciais**, v. 5, p. 14.

<sup>400</sup>BRASIL, **Mensagens Presidenciais**, v. 5, p. 14.

<sup>401</sup>BRASIL, **Mensagens Presidenciais**, v. 5, p. 15.

<sup>402</sup>BRASIL, **Mensagens Presidenciais**, v. 5, p. 15.

<sup>403</sup>“Na realidade, mantêm-se medidas discricionárias do período anterior, o que significa que a violência aparece para as oligarquias como solução para os atos revolucionários das classes médias — civis e militares — e operários. O processo de repressão é tão violento, que nunca em períodos anteriores o governo enfeixara tantos poderes excepcionais. Apesar de alguns votos contrários, o Congresso renova continuamente o estado de sítio: Epitácio Pessoa conseguiria a sua prorrogação até 31 de dezembro de 1922 e, agora, Artur Bernardes a prolonga até abril de 1923 e, pela segunda vez, até 31 de dezembro de 1923. [...] Enquanto se desenrolam as questões estaduais, o governo continua a tomar medidas contra as camadas populares e classes médias. Toda a agitação popular é abafada pelo estado de sítio, quando as autoridades tomam atitudes drásticas contra qualquer manifestação política ou social: a lei que proíbe as associações (1921) representa um baque para o anarquismo; agora, o estado de exceção permite ao governo medidas coercitivas de toda ordem.” (CARONE, E., **A República Velha**, p. 373 e 379).

gime constitucional sob o qual vivem normalmente muitos povos mais adiantados e livres”<sup>404</sup>, ele poderia ser mantido continuamente, sendo remédio destinado a conter grupos perturbadores, preservando as pessoas “de bem”, inclusive aumentando sua esfera de garantias individuais.<sup>405</sup> As medidas de segurança viriam, assim, aprimorar a ordem pública, garantindo aos cidadãos um convívio tranqüilo em sociedade através das ações enérgicas do governo. Realizadas essas declarações atinentes à operacionalização do sítio, Artur Bernardes resumiu a justificação para o estado de sítio nestas palavras:

o estado de sítio era recurso necessário, por tanto tempo indispensável à defesa dos interesses do país, ficando a vosso critério e competência resolver sobre o prazo que pareceu conveniente para uma definitiva prevenção de males que todos sentem e cujos causadores o conhece, como conhece seus projetos.<sup>406</sup>

Passados alguns meses da mensagem presidencial, o estado de sítio entrou na pauta de discussões do Poder Legislativo. Na Câmara, em sessão realizada em 29 de agosto de 1923, foi colocado em debate o projeto n. 203. A redação do projeto tratava de suspender o estado de sítio e conceder anistia ampla aos civis e militares envolvidos nos eventos da Revolta do Forte de Copacabana, em julho do ano anterior.<sup>407</sup> O projeto, porém, não vingou e o país permaneceu sob estado de sítio.

Em 12 de setembro, um novo projeto foi apresentado à Câmara, não tratando, dessa vez, da suspensão do sítio, mas sim de prorrogá-lo até o dia 31 de dezembro. Ao apresentar o projeto, a Comissão de Constituição e Justiça alegou que a prorrogação era necessária para prevenir a nação de atos impatrióticos. Admitia, assim, acompanhando o entendimento do Presidente da República, que o caráter do estado de sítio não se limitava à repressão, mas abarcava também medidas de prevenção.<sup>408</sup>

Contraopondo-se à tematização do estado de sítio realizada pela Comissão, Prudente de Moraes apresentou o seu voto vencido ao projeto que prorrogava a medida de exceção. De acordo com o Deputado, o sentido da

<sup>404</sup>BRASIL, **Mensagens Presidenciais**, v. 5, p. 15.

<sup>405</sup>CARONE, E., **A República Velha**, p. 378.

<sup>406</sup>BRASIL, **Mensagens Presidenciais**, v. 5, p. 15.

<sup>407</sup>BRASIL, **Anais da Câmara dos Deputados**, v. 6, p. 497.

<sup>408</sup>“Considerando que, para ser eficaz essa prevenção, é indispensável o emprego do estado de sítio por maior tempo do que o já decretado; porquanto demoras e várias são as medidas a adotar, de modo a evitar que continuem os planos impatrióticos da desordem, com grave e iminente perigo para a pátria. Considerando que a providência do estado de sítio tem não só caráter repressivo, como principalmente preventivo, de acordo com o espírito e a letra da Constituição.”(BRASIL, **Anais da Câmara dos Deputados**, v. 7, p. 548).

figura constitucional do sítio deveria ser reduzido aos casos em que houvesse agressão estrangeira ou grave comoção intestina que colocasse em risco as instituições republicanas do país.<sup>409</sup> Essa situação, no seu entender, não estava configurada, estando o governo utilizando as medidas de segurança com fins outros que os previstos na Constituição. Outrossim, destacou Prudente de Moraes que o Executivo, ao decretar o sítio pelo período de oito meses às vésperas da abertura do Congresso Nacional, estava abusando de sua atribuição constitucional, reservada para casos especiais em que estivesse ausente o Legislativo.<sup>410</sup>

Com o intuito de reforçar seus argumentos sobre a inconstitucionalidade da prorrogação do sítio, Prudente de Moraes transcreveu algumas afirmações de Rui Barbosa. Segundo este autor, a situação de ameaça à pátria necessariamente deveria ser um perigo político, no qual estivesse em risco a segurança da República. Não bastaria, para colocar o país sob o regime de exceção, que estivesse caracterizada uma situação chamada de intranqüilidade policial. Desta forma, de acordo com a interpretação de Rui apoiada por Moraes, não poderiam ser suspensas as garantias constitucionais dos cidadãos a não ser que estivesse em risco a estrutura republicana constitucional do Brasil. Não seriam suficientes, para adotar medida tão restritiva de direitos, levantes capazes de serem contidos com os meios já disponíveis à administração pública.<sup>411</sup>

Em sessão de 21 de setembro de 1923, foi novamente apresentado à Câmara o projeto n. 203 que propunha suspensão do estado de sítio e anistia ampla aos civis e militares envolvidos na Revolta do Forte de Copacabana. A

<sup>409</sup>BRASIL, **Anais da Câmara dos Deputados**, v. 7, p. 554.

<sup>410</sup>“Este [estado de sítio] é, a meu ver, exorbitante, ilegal, manifestamente inconstitucional. Não o posso considerar de outro modo, pois, por ele, na véspera da abertura do Congresso, se declarou o estado de sítio, por oito meses, isto é, por prazo maior do que o da sessão legislativa, e, o que é mais, sem que houvesse a grave comoção intestina, exigida, expressa e terminantemente, pela Constituição, para que o Governo pudesse usar dessa medida de exceção.” (BRASIL, **Anais da Câmara dos Deputados**, v. 7, p. 563).

<sup>411</sup>“Evidentemente ‘Pátria’ e ‘segurança da República’ [referindo-se à redação do art. 80, da Constituição Federal] são aqui transumptos equivalentes da mesma idéia. O pensamento legislativo, imperfeitamente definido no vago da palavra ‘Pátria’, concretiza-se, assume forma técnica, positiva, na frase ‘segurança da República’. O que se teve em mira, pois, é a violência contra a vida constitucional do país, o abalo nas instituições, ou na ordem geral, que as sustenta. O perigo previsto é, pois, o perigo político: não aquele a que poderíamos chamar de perigo policial, a saber, o que cabe na esfera das medidas ordinárias de repressão. A interpretação, aqui, há de ser estritíssima; porque o contrário importaria o mesmo que permitir a transformação do estado de sítio em providência usual, converter o regime constitucional em regime de intermitências constitucionais e intermitências ditatoriais, fazer da vontade do Executivo a só Constituição verdadeira do Estado, entregar o direito nacional, nas suas garantias supremas, às emoções pessoais do Presidente da República, às suas fraquezas, às suas iras, às suas obsessões.” (BRASIL, **Anais da Câmara dos Deputados**, v. 7, p. 568).

Comissão de Constituição e Justiça, no entanto, manifestou-se com parecer contrário. Apoiando a decisão do governo de prorrogar a medida de exceção, a Comissão justificou sua discordância com a suspensão do sítio por meio da necessidade preventiva do instituto constitucional. Veja-se:

A Comissão está segura de que a palavra do Poder Executivo é a expressão da verdade; e, pensando que o estado de sítio é, sobretudo, medida da mais alta utilidade quando preventivo, pois que dessa forma se encaminha a evitar grandes e não raros irreparáveis danos morais e materiais; e ainda, julgando da maior oportunidade que o Poder legislativo, com o Chefe do Estado na contenção do dever do momento e na conduta desassombrada que ele determina, — é de parecer que carece de oportunidade a medida constante do art. 1º do projeto n. 203.<sup>412</sup>

Colocados os projetos em votação, em sessão de 28 de setembro, primeiramente foi aprovado e encaminhado ao Senado o projeto n. 223, aprovando os atos do Poder Executivo e prorrogando o sítio até o final do ano. Na seqüência, foi rejeitado o projeto n. 203, que suspendia o sítio e concedia anistia aos presos durante o período de exceção.<sup>413</sup>

Em 05 de julho de 1924, em razão das revoltas tenentistas<sup>414</sup>, o Presidente da República enviou mensagem à Câmara afirmando a existência de um movimento sedicioso no país e solicitando que o Poder Legislativo permitisse que a decretação do sítio partisse do Executivo.<sup>415</sup> Como já havia acontecido em outros governos, o pedido refletia a centralização do poder de decisão da necessidade e oportunidade do sítio na esfera da administração pública. O discurso do Presidente e seu pedido revelam que, apesar da Constituição dar prioridade para decretações originárias do Legislativo, a operacionalização do sítio demonstrava certa preeminência do Executivo.

Em resposta ao pedido de Artur Bernardes, o Deputado Antônio Carlos discursou afirmando que a Câmara deveria munir o Presidente da República de todos os meios necessários para o controle da ordem pública.

<sup>412</sup>BRASIL, *Anais da Câmara dos Deputados*, v. 8, p. 285.

<sup>413</sup>BRASIL, *Anais da Câmara dos Deputados*, v. 8, p. 752.

<sup>414</sup>“A Revolução de 1924 foi mais bem preparada, tendo como objetivo expreso derrubar o governo de Artur Bernardes. Nos anos 20, Bernardes personificou o ódio que os ‘tenentes’ tinham da oligarquia dominante. [...] a chamada ‘coluna paulista’ se fixou no oeste do Paraná, em um lugarejo próximo à foz do Iguaçu. Aí as tropas vindas de São Paulo enfrentaram os legalistas, à espera de uma outra coluna proveniente do Rio Grande do Sul. Neste Estado, estourara uma revolta tenentista em outubro de 1924, na qual se destacaram o tenente João Alberto e o capitão Luís Carlos Prestes.” (FAUSTO, B., *História do Brasil*, p. 308-309).

<sup>415</sup>“Confia, portanto, que o Congresso Nacional, com a urgência que a gravidade da situação reclama, o habilite com a faculdade de decretar aquela providência constitucional, desde já no Distrito Federal e no Estado de S. Paulo, e em todos os pontos do território nacional onde se faça necessária, e pelo tempo correspondente às necessidades da defesa da ordem pública.” (BRASIL, *Anais da Câmara dos Deputados*, v. 4, p. 189).

Assim, propôs um projeto que declarava o estado de sítio e estabelecia: “ficando o Presidente da República autorizado a prorrogá-lo e suspendê-lo, a estendê-lo a outros pontos do território nacional”<sup>416</sup>. Sem debates, o projeto foi aprovado e encaminhado ao Senado<sup>417</sup>, onde também a maioria lhe foi favorável. Deste modo, o Congresso Nacional transferiu para o chefe do Poder Executivo a competência para deliberar sobre o destino da medida de exceção.<sup>418</sup>

Diante da autorização concedida pelo Legislativo, em 22 de setembro de 1924, Artur Bernardes enviou mensagem ao Congresso comunicando a prorrogação do sítio até 31 de dezembro, por considerar que “essa providência é indispensável para a segurança do regime, com prevenção e repressão dos movimentos revoltosos e atentados conhecidos e leva o seu ato ao vosso alto conhecimento.”<sup>419</sup>

Nesta mesma sessão, estando em debate o sítio, o Deputado Adolpho Bergamini manifestou-se contra a forma com que o instituto jurídico estava sendo operacionalizado pelos poderes públicos. Discordava o parlamentar da delegação de atribuições relacionadas ao sítio feita ao Executivo<sup>420</sup> e alertava para a transformação do instituto em um instrumento retroativo de punição política.<sup>421</sup> Apesar desta intervenção de Bergamini, ao final, por 117 votos a favor e 10 contra o projeto foi aprovado e encaminhado ao Senado.<sup>422</sup>

No último ano do seu governo, o Presidente Artur Bernardes dirigiu uma mensagem ao Congresso Nacional em 03 de maio, na qual ratificou sua compreensão sobre o caráter preventivo do sítio e sobre a normalidade com a qual a medida poderia ser empregada pela administração pública. É esta tematização do estado de sítio que pode ser percebida no seguinte trecho:

<sup>416</sup>BRASIL, *Anais da Câmara dos Deputados*, v. 4, p. 192.

<sup>417</sup>BRASIL, *Anais da Câmara dos Deputados*, v. 4, p. 193.

<sup>418</sup>“o nosso decidido propósito de entregar ao seu elevado critério e ao seu acendrado patriotismo os preciosos meios para que possa S. Ex., combatendo os elementos subversivos, que uma vez mais tentam contra a ordem pública, assegurar à nossa Pátria os dias felizes que os interesses do Brasil e dos brasileiros não cessam de reclamar.” (BRASIL, *Anais da Câmara dos Deputados*, v. 4, p. 192).

<sup>419</sup>BRASIL, *Anais da Câmara dos Deputados*, v. 9, p. 16.

<sup>420</sup>“Acentuei ainda, e essa era a razão jurídica que me levava a negar meu apoio ao projeto que, em pleno funcionamento do Congresso Nacional, eu entendia que não era possível, dentro da Constituição, delegar atribuições ao Poder Executivo, para estender, prorrogar ou declarar em estado de sítio qualquer ponto do território nacional.” (BRASIL, *Anais da Câmara dos Deputados*, v. 9, p. 43).

<sup>421</sup>“O estado de sítio, infelizmente, entre nós, no momento presente, vai servindo de arma apenas para punições, para verdadeiros crimes, para envergonhar a nossa civilização; ele não é mais um instituto preventivo, mas, é repressivo e, até retroativo.” (BRASIL, *Anais da Câmara dos Deputados*, v. 9, p. 45).

<sup>422</sup>BRASIL, *Mensagens Presidenciais*, v. 5, p. 520.

Como já acentuamos em mensagem anterior, o governo tem exercido as faculdades decorrentes do sítio com extrema moderação, tornando-o de fato equivalente ao regime normal de outros países cultos e livres, de modo que estrangeiros aqui têm permanecido largos meses em relações diretas com a população, no exercício da atividade comercial ou sob outras formas, se mostram surpreendidos, ao fim desse tempo, ao terem notícia da vigência do estado de sítio e dos poderes que este confere ao governo.<sup>423</sup>

A crise dos anos 20 que havia se intensificado no governo de Artur Bernardes teve uma trégua durante o relativamente tranqüilo quadriênio da presidência de Washington Luís. Porém, a instabilidade política do país gerada pela crise das oligarquias estaduais e a reestruturação dos movimentos militares atingiu seu auge na Revolução de 1930 com a instauração do governo getulista.<sup>424</sup>

O período presidencial chefiado por Artur Bernardes foi marcado ainda pela aprovação, em setembro de 1926, da única reforma constitucional que viria a sofrer a primeira Constituição republicana do país. Questão debatida desde os primeiros anos da República, as possibilidades de modificações constitucionais ensejaram no seio do movimento revisionista debates significativos no que tange à operacionalização do estado de sítio. Trata-se de uma espécie de retorno ao poder constituinte, que se manifesta novamente, através do Congresso, no que se pode chamar de um processo de afirmação de significados.

### 3.10 Conclusão

A etapa do trabalho que agora se encerra manteve como preocupação central a análise dos processos de operacionalização do instituto político-jurídico do estado de sítio pelos poderes estatais durante a Primeira República brasileira. O esforço foi na tentativa de compreender, por meio de tematizações produzidas a partir da medida de exceção, as potencialidades de significados dos signos lingüísticos presentes na Constituição e os modos pelos quais a singularidade do contexto histórico e as relações de poder influenciaram na construção de seus sentidos.

Foi possível observar que a aplicação do documento normativo jurídico estava relacionada a disputas atinentes à legitimidade do estado de sítio e às conseqüências que tais subsunções poderiam gerar nas configurações da organização institucional do país. Desta forma, mais do que buscar

<sup>423</sup>BRASIL, *Mensagens Presidenciais*, v. 5, p. 520.

<sup>424</sup>FAUSTO, B., *História do Brasil*, p. 319 et seq.

um sentido implícito e sempre constante nos sinais gramaticais do texto constitucional ou levantar os remotos desejos do legislador originário, as tematizações produzidas sobre o sítio delineiam as forças de poder político, dos grupos sociais e dos entes estatais no período histórico focado.

A figura constitucional do estado de sítio é essencial para a percepção das vicissitudes das instâncias públicas do Brasil no sentido em que atua nos arranjos institucionais republicanos tanto numa dimensão vertical quanto numa horizontal. Isto é, constitui um instrumento pelo qual são atualizadas as relações de poder na oposição entre as esferas federal e estadual e no embate entre os poderes Executivo, Legislativo e Judiciário. Assim, foi possível, ao abordar as tematizações do estado de sítio, vislumbrar as diferentes forças sociais que estiveram em confronto no contexto da Primeira República. Ora estavam em choque grupos favoráveis à imposição de limites ao sítio para preservação de direitos individuais e grupos defensores da necessidade de ampliar o poder intervencionista estatal para a preservação da ordem pública, por outras vezes, os sentidos da medida de exceção colocaram em lados opostos os governistas e os oposicionistas, discutindo as possibilidades de apreciação dos atos praticados durante a vigência dos decretos de sítio, apenas para citar dois exemplos. O fato é que cada uma das inúmeras tematizações do estado de sítio estava marcada pelas cores do seu tempo e da pessoa ou grupo que a realizou, de forma que as significações a ele atribuídas absorveram elementos não-verbais da realidade. Uma vez enunciados, esses temas foram responsáveis, em muitos casos, pela readequação de princípios que fundamentavam a República federativa.

Discutidos os processo de elaboração do texto constitucional do estado de sítio e de suas tematizações pelos integrantes dos poderes públicos, dar-se-á continuidade ao estudo com a análise do processo que envolveu a revisão dos artigos da Constituição republicana relacionados ao estado de sítio.