

ARTIGO

DEFINIR A EXCEÇÃO:

TENTATIVAS DE REGULAMENTAÇÃO DO ESTADO DE SÍTIO NA PRIMEIRA REPÚBLICA BRASILEIRA

ANTONIO GASPARETTO JÚNIOR

Prof. Dr. do Mestrado Profissional em Administração Pública da UFJF

E-mail: antonio.gasparetto@gmail.com

ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-7844-0055>

RESUMO: Este artigo analisa as tentativas de regulamentação do instituto de estado de sítio durante a vigência da Primeira República no Brasil (1889-1930). A proposta é promover uma interpretação sobre como os atores políticos do período se mobilizaram em torno de uma possível legislação definidora do instituto. Com base em fontes primárias que envolvem atas do Congresso Nacional, documentos presidenciais, imprensa e obras jurídicas, o trabalho revela as disputas sobre as percepções de utilização do estado de sítio no período em um contexto de sua frequente utilização.

PALAVRAS-CHAVE: Brasil; Primeira República; estado de sítio.

DEFINING THE EXCEPTION:

ATTEMPTS TO REGULATE THE STATE OF SIEGE IN THE BRAZILIAN FIRST REPUBLIC

ABSTRACT: This article analyzes the attempts to regulate the state of siege during the First Republic in Brazil (1889-1930). The proposal is to promote an interpretation of how political actors of the period mobilized around a possible legislation defining the institute. Based on primary sources that include minutes of the National Congress, presidential documents, press and legal works, the work reveals the disputes over the perceptions of the use of the state of siege in the period in a context of its frequent use.

KEYWORDS: Brazil; First Republic; state of siege.

DOI: <https://doi.org/10.23925/2176-2767.2025v82p208-238>

Recebido em: 12/08/24

Aprovado em: 28/10/24



O estado de sítio é uma providência benéfica, que pode coexistir com as instituições francamente livres - Campos Sales (Documentos parlamentares, 1892, p. 43)

O estado de sítio é uma instituição condenada, é o cancro do regime republicano. Há de liquidá-lo, se não for extirpado por uma revisão constitucional - Rui Barbosa (Mangabeira, 1914, 60)

Introdução

Expresso em um texto constitucional pela primeira vez durante a Revolução Francesa, o instituto do estado de sítio possui raízes militares mais antigas voltadas para a atuação de tropas no campo de batalha. Gradualmente, o estado de sítio absorveu novas conotações que o fundamentaram como regime político excepcional a que uma comunidade política é temporariamente submetida por causa de ameaça interna ou externa à ordem pública. Muito mais do que sua conotação técnica militar, foi essa a abordagem que ganhou repercussão internacional, sendo adotada em diversas Constituições do mundo. De tal forma que é inegável a repercussão da elaboração revolucionária francesa do final do século XVIII para os mais diferentes sistemas jurídicos normativos.

O Brasil vivenciou um período com a recorrência da aplicação do instituto que oferece um campo aberto de pesquisas. A primeira Constituição do Brasil, de 1824, não adotava o termo estado de sítio, porém já contava com disposições de emergência semelhantes. No entanto, o instituto só seria claramente expresso pela primeira vez na Constituição republicana de 1891. O estado de sítio seria o recurso constitucional contra ameaças externas e comoções intestinas, podendo ser declarado pelo Congresso ou pelo Executivo. Seus efeitos suspendiam garantias constitucionais durante um período previamente estabelecido e em localidades específicas do território nacional.

A Primeira República testemunharia várias utilizações do estado de sítio, desde seu início até o seu fim. Como objeto de análise, o estado de sítio é uma das grandes lacunas da historiografia republicana. Remetido sempre a um quadro mais amplo, só tem recebido referências fragmentárias e

dispersas. O tema é um desafio para pesquisadores e pesquisadoras por conta da dispersão das fontes ou mesmo de sua ausência, tornando a empreitada mais árdua. O propósito deste trabalho, então, é trazer o estado de sítio para a linha de frente da análise desse período político brasileiro a partir de um enfoque legislativo específico.

Para o cônsul inglês Ernest Hambloch, que morou no Brasil na primeira metade do século XX, a Constituição de 1891 concedia uma “licença de corso” aos Presidentes que os transformava em verdadeiros imperadores. Daí o título de sua obra, *Sua Majestade o Presidente do Brasil*. Essa noção de hipertrofia do Executivo é compartilhada por muitos autores mais recentes e já era criticada no Brasil da época como uma espécie de permanência do Poder Moderador, herança do Império. Percebendo a recorrência do estado de sítio no Brasil da Primeira República e a autoridade e liberdade concedidas ao Executivo nesses períodos de exceção, Hambloch (1981, p. 90) dizia que “chefes de estado presidencialistas podem hesitar em ir tão longe quanto Luís XIV, dizendo que eles são o Estado. Mas o que poderiam dizer, com perfeita justeza, é que eles representam o estado de sítio”.

De fato, o estado de sítio concedia ampla liberdade de ação aos Presidentes da nascente República brasileira. A prática do instituto viabilizou perseguições políticas, desterros e mortes, por exemplo. Além dos mecanismos já destacados pela historiografia para manutenção do poder oligárquico na Primeira República (política dos governadores, voto de cabresto, coronelismo, mandonismo, clientelismo), o aparato jurídico, viabilizado por meio do estado de sítio, revela-se como ferramenta valiosa pela qual o poder público buscou assegurar o regime republicano nascente no país e conter as disputas pelo poder republicano.

O texto que segue aborda as tentativas de regulamentação do estado de sítio na Primeira República por meio de projetos que buscaram complementar as disposições constitucionais em leis orgânicas. São abordadas propostas que se iniciaram ainda na primeira década do regime e as implicações da reforma constitucional de 1926 para o instituto do estado de sítio.

Panorama geral do estado de sítio na Primeira República

A Primeira República (1889-1930) foi um período marcado por uma série de mudanças políticas, econômicas e sociais no Brasil. Iniciada pelo fim da monarquia, teve na exportação do café o seu motor econômico, mas também foi palco de instabilidades políticas e revoltas que destacaram as disputas correntes. Suas questões políticas giravam principalmente em torno da manutenção do poder pelas oligarquias agrárias, valendo-se de mecanismos como o coronelismo, fraudes eleitorais e a política dos governadores. A historiografia reflete a complexidade do período abordando, por exemplo, o papel das elites e as práticas políticas. Sérgio Buarque de Hollanda (1936) já ressaltava a influência do clientelismo na cultura política do período marcando o que Raimundo Faoro (1958) caracterizaria posteriormente como a dominação das elites sobre o Estado, tornando-o um instrumento de perpetuação dos interesses oligárquicos. Para Bóris Fausto (1970 e 1995), as práticas clientelistas e o controle do Estado, que se valiam de ampla manipulação eleitoral, refletiam a cultura política excludente, marginalizando, conforme José Murilo de Carvalho (1987 e 2001), amplos setores da população do processo político. Nessa linha interpretativa, a Primeira República promoveu o fenômeno do coronelismo para impulsionar a relação entre as elites regionais e o Estado, mostrando como ele era central para o funcionamento do sistema político e o controle das bases eleitorais. Por sua vez, Celso Castro (1995) demonstrou como os militares exerceram importante papel no período durante a fase inicial de construção da República no Brasil, contestando o sistema oligárquico e promovendo a ruptura da Primeira República em 1930. Em suma, o que a historiografia mais tradicional sobre o período se enfocou em demonstrar foi a utilização de recursos ligados ao mandonismo local e agrário para a manutenção do *status quo*. No entanto, artifícios institucionais jurídicos também se prestaram a isso, como o instituto do estado de sítio.

Nesse sentido, o estado de sítio foi recorrentemente utilizado pelos poderes estabelecidos para assegurar a vigência dos governos e reprimir adversários e insurgentes. O instituto foi utilizado desde o início até o fim da Primeira República e, no entanto, tem sido ainda pouco explorado pela historiografia como mais um desses elementos de manutenção do poder.

Como não se tratava de recurso para excluir do poder apenas uma camada mais popular, mas também de grupos políticos adversários, o instituto foi alvo de debates e tentativas de regulamentação durante o período, almejando limitar a vasta utilização que se fazia do mesmo.

A Primeira República foi campo fértil para a aplicação do estado de sítio. Na sessão do dia nove de novembro de 1917, Rui Barbosa fez a seguinte avaliação sobre o instituto no período:

Para uns é uma espécie de ditadura, com atribuições vagas, indefinidas, ilimitadamente arbitrárias; para outros, como daqui mesmo, de uma das cadeiras desta Casa, já se sustentou, é o eclipse do regime constitucional; alguns o define como a suspensão geral das garantias constitucionais, muitos o confundem com a lei marcial. Não, senhores Senadores, o estado de sítio não é nem a ditadura, nem o eclipse constitucional, nem a suspensão geral de garantias, nem a lei marcial. O estado de sítio é pura e simplesmente a suspensão das garantias definidas no Artigo 80 da Constituição do país. Todo e qualquer ato exorbitante desses limites, exorbita da instituição do estado de sítio, tal qual entre nós se acha estabelecido. Mas todos os governos têm exorbitado, uns após outros, destes limites, todos os governos têm violado; todos têm contribuído para essa indecisão da qual por fim, só nos livra, hoje, acima de tudo, a jurisprudência dos tribunais de justiça, felizmente encaminhada na direção constitucional (Barbosa, 1999, p. 40-41).

De todas as vozes da Primeira República que se levantaram contra os arbútrios do estado de sítio, a atuação de Rui Barbosa foi a mais significativa e contundente. Primeiro, por ser o próprio redator do instituto na Constituição. Segundo, por ser um jurista erudito e inquieto acerca da matéria, estudou disposições análogas em outras legislações e as respectivas análises. O destacado trabalho de Rui Barbosa sobre o estado de sítio mereceu reconhecimento internacional. Na breve passagem acima, o renomado político e jurista brasileiro teceu suas considerações sobre o uso do estado de sítio no regime republicano brasileiro de acordo com o que tinha vivenciado em seus mais de 25 anos de República. Rui não viveria para testemunhar todas as utilizações do estado de sítio na Primeira República, mas já conhecia bem a essência brasileira do instituto.

O referencial militar francês do estado de sítio não foi importante para os legisladores brasileiros, que não se preocuparam com especificações a respeito de condutas em campo de batalha para introduzir no texto constitucional. Por sua vez, o estado de sítio político ecoou na legislação

brasileira, de tal modo que podemos dizer que as disposições francesas de 1849 em diante teriam sido as mais significativas no referencial jurídico dos legisladores. Tal como nas disposições francesas, os legisladores brasileiros procuraram definir o estado de sítio como mecanismo de enfrentamento de ameaças estabelecendo as garantias que poderiam ser suspensas durante a sua utilização.

Art 80 - Poder-se-á declarar em estado de sítio qualquer parte do território da União, suspendendo-se aí as garantias constitucionais por tempo determinado quando a segurança da República o exigir, em caso de agressão estrangeira, ou comoção intestina (art. 34, nº 21).

§ 1º - Não se achando reunido o Congresso e correndo a Pátria iminente perigo, exercerá essa atribuição o Poder Executivo federal (art. 48, nº 15).

§ 2º - Este, porém, durante o estado de sítio, restringir-se-á às medidas de repressão contra as pessoas a impor:

1º) a detenção em lugar não destinado aos réus de crimes comuns;

2º) o desterro para outros sítios do território nacional.

§ 3º - Logo que se reunir o Congresso, o Presidente da República lhe relatará, motivando-as, as medidas de exceção que houverem sido tomadas.

§ 4º - As autoridades que tenham ordenado tais medidas são responsáveis pelos abusos cometidos. (Brasil, 1891)

As definições brasileiras eram das mais amplas e completas na América do Sul quando foram elaboradas, 1890-1891. Dentro de um panorama regional no continente, a Constituição do Brasil adotava várias disposições acerca do sítio, a colocando entre as mais avançadas sobre a matéria. Naquele final de século XIX e início da República, os vizinhos sul-americanos já haviam experimentado o sítio em grande demasia, sobretudo Chile e Argentina.¹ Então Rui Barbosa já conhecia suas implicações práticas, buscando fazer do sítio um recurso de emergência que não ferisse a liberdade.

Em vários momentos, as Constituições dos países vizinhos na América do Sul foram mencionadas para sustentar ideias acerca do estado de sítio, sendo o referencial argentino o mais recorrente. Porém apareciam com relevância as menções sobre as disposições do sítio nas legislações da Bolívia, da Colômbia, do Paraguai e da Venezuela. Os parlamentares as usavam para justificar o uso repressivo ou preventivo do sítio, a suspensão das garantias, a competência do Executivo para sua declaração, sua longevidade, a

¹ Sobre isso, conferir Gasparetto Júnior (2021) e Jácome (2015).

convocação do Congresso para deliberar sobre o estado de sítio e tudo mais que fosse pertinente à matéria.

Desta forma, o estado de sítio brasileiro na Primeira República não correspondeu normativamente à lei marcial ou à uma disposição de técnica militar, visto que suas definições estavam efetivamente mais próximas do estado de sítio político ou fictício da França. Ou seja, suas implicações não estavam restritas a situações de guerra e tampouco previam a passagem do poder para uma autoridade militar. O estado de sítio brasileiro implicava, sim, na suspensão de algumas garantias constitucionais, mas não na suspensão completa da Constituição. Não era a ditadura antiga dos romanos, não era a suspensão das normas e não conferia poder aos militares. O texto constitucional de Rui definia bem seus limites. No entanto, não completamente, cedendo espaço ainda para alguns excessos.

Em 39 anos de vigência da Constituição de 1891, foram registrados 44 decretos ou leis declarando o estado de sítio.² Nessas ocorrências, em apenas dez situações o estado de sítio foi declarado pelo Legislativo. Em todas elas, as medidas partiram de solicitações do Presidente da República, que, para fazer cumprir a lei, não declararam o sítio com o Congresso em atividade. Assim sendo, em 34 oportunidades o Executivo utilizou o instituto por conta própria. Em várias situações, o Executivo se valeu das férias do Legislativo, que duravam longos quatro meses no início de cada ano, para acessar o recurso extremo. No mais das vezes, o sítio foi prorrogado em sua vigência com anuência ou autorização prévia do Congresso.

Tratando-se do somatório do tempo em regime de exceção de cada governante, Deodoro da Fonseca foi aquele que utilizou o recurso por menos tempo, 20 dias. Por outro lado, o que mais tempo se valeu do recurso foi Arthur Bernardes, totalizando 1.294 dias de seu governo sob o estado de sítio. Quatro vezes mais que o segundo colocado, os 401 dias de Wenceslau Brás. Nem sempre, contudo, um número maior de dias em estado de sítio correspondeu a um grau maior de repressão, mas Arthur Bernardes conseguiu conciliar notoriamente as duas coisas. Somadas todas as ocorrências, o estado de sítio esteve em vigor durante 2.845 dias na Primeira República. Um período somado que corresponde a sete anos, nove meses e 20 dias dos 39 anos de

² Os dados a seguir são uma síntese do que está apresentado em (GASPARETTO JÚNIOR, 2024).

regime constitucional republicano. Ou seja, aproximadamente 20% da Primeira República foi em estado de exceção.

Territorialmente, o sítio começou restrito à Capital Federal e a Niterói, com Deodoro da Fonseca em 1891, e encerrou abrangendo todo o país, com Washington Luís em 1930. Antes do último Presidente da Primeira República, a maior extensão territorial do estado de sítio havia ocorrido com Arthur Bernardes, em 1925, abrangendo dez estados mais o Distrito Federal. Entre a primeira e a última utilização da medida, um total de 15 dos 21 estados foram submetidos ao recurso extremo (Amazonas, Bahia, Ceará, Goiás, Mato Grosso, Minas Gerais, Pará, Paraíba, Paraná, Pernambuco, Rio de Janeiro, Rio Grande do Sul, Santa Catarina, São Paulo e Sergipe), mais o Distrito Federal. Em algumas ocasiões, o estado de sítio foi declarado para cidades específicas, cinco foram elas: Niterói, Paraíba (Capital da Paraíba), Petrópolis, Recife e Rio de Janeiro (Capital Federal).

Dentre todos os estados de sítio da Primeira República, não foram registradas mortes na vigência do instituto apenas nos governos de Deodoro da Fonseca e de Wenceslau Brás. Em todas as outras situações, houve vítimas fatais. No período de estado de sítio de Floriano Peixoto, estima-se que tenha ocorrido cerca de dez mil mortes, em função do contexto de guerra civil que afligia o país. No estado de sítio de Prudente de Moraes apenas uma morte foi registrada no contexto da medida, de Marcelino Bispo, que tentou assassinar o Presidente. Na vigência do sítio de Rodrigues Alves ou por seus efeitos, centenas de pessoas perderam as suas vidas. Assim como nos sítios de Hermes da Fonseca. Números que cresceram em outras centenas nos governos de Epitácio Pessoa e de Arthur Bernardes. Por fim, o estado de sítio de Washington Luís ocorreu durante um levante dito revolucionário que derramou sangue no país, causando mais algumas dezenas ou centena de mortes. É impossível precisar um número de vítimas fatais ligadas aos contextos de estado de sítio ou por seus efeitos por causa dos vários eventos correlatos, por causa da imprecisão de seus nomes e por causa da pouca relevância política, econômica e social que muitas delas representavam, tornando-se anônimas para a história. Estimamos, assim, que o estado de sítio tenha repercutido na morte de cerca de 15 mil pessoas durante a Primeira República. Sendo que dentre essas vítimas estão soldados, civis que pegaram em armas, populares indesejáveis como desempregados, vagabundos,

capoeiras, prostitutas, marinheiros, jagunços e tenentes. Note-se, contudo, que nenhum político ou personalidade de renome foi vítima do estado de sítio na Primeira República. O que talvez tivesse aumentado a pressão contra a utilização do instituto. Na prática, foi um recurso autoritário contra camadas baixas, médias e emergentes da população, que não condiziam com a moral republicana imaginada e que, por ventura, podiam afetar o *status quo* conservador daquela sociedade.

Se a Constituição da Primeira República permitia o acesso ao estado de sítio em casos de comoção intestina e de ameaça externa, o instituto foi utilizado, em geral, contra a ameaça de deposição do Presidente da República. Era o que estava na essência das aplicações de Deodoro da Fonseca, Floriano Peixoto, Prudente de Moraes, Rodrigues Alves, Hermes da Fonseca, Epitácio Pessoa, Arthur Bernardes e Washington Luís. Somente Wenceslau Brás não enfrentou com o sítio questionamentos contundentes ao seu governo ou à sua posição. Todos os demais, cada um a seu modo, temiam ver seus governos encerrados precocemente por ações diretas de tomada do poder.

Depois da Primeira República, o estado de sítio seria aplicado novamente em 1935, quando Getúlio Vargas se beneficiou do instituto constitucional para reprimir os comunistas preparando sua escalada para o Estado Novo, e em 1955, quando a medida foi utilizada para assegurar a legalidade da posse do já eleito Juscelino Kubitschek. Cogitado em algumas outras ocasiões, não foi utilizado mais que isso na República brasileira. O que demonstra a relevância da medida para o período.

Disputas legislativas em torno do estado de sítio

Assim como o uso do estado de sítio percorreu toda a Primeira República, as tentativas de regulamentação do instituto também foram assunto constante no período. No entanto, propostas efetivas só caminharam na primeira e na última década do regime da Constituição de 1891. Essas investidas surgiram ainda no primeiro mandato presidencial, no governo de Floriano Peixoto, e marcaram presença também no último, de Washington Luís, já após uma reforma constitucional. Por sinal, esta seria a empreitada que traria mais implicações para o estado de sítio, a despeito de todos os projetos apresentados na Primeira República. O que se verá neste item é que os

projetos de regulamentação do sítio tiveram maior profusão na década de 1890. As propostas colocavam em choque um grupo que defendia as ideias liberais de preservação dos direitos individuais e de separação dos poderes e outro grupo que defendia um modelo mais rígido de sítio, com traços autoritários e centralização do poder no Executivo. Acompanhando os estados de sítio posteriores, a necessidade de regulamentação era sempre lembrada por algum parlamentar ou jurista, porém não apareceriam projetos para serem colocados em discussão até 1927.

A conturbada primeira década republicana foi intensamente marcada pela aplicação do sítio em um cenário de caos político do novo regime, com fechamento do Congresso, guerra civil e tentativa de assassinato do Presidente da República. Os grupos excluídos do poder republicano tentaram, por vias diretas, o tomar dos grupos dominantes, sendo barrados com o auxílio do instituto do sítio, que viabilizou a suspensão de direitos e garantias e o afastamento da oposição. Nesse conturbado contexto, então, regulamentar o sítio seria uma tentativa de equilibrar a disputa, para limitar as possibilidades de repressão dos grupos no poder.

O primeiro esforço para regulamentação do estado de sítio foi do Senador Amaro Cavalcanti,³ em 28 de maio de 1892, declarando ter se inspirado nas leis francesas de 1849 e de 1878. Cavalcanti era um Senador de oposição e contundente crítico do Presidente Floriano Peixoto. Sua iniciativa era um reflexo do estado de sítio de três dias de abril daquele ano, que havia detido parlamentares e os desterrado. Seu projeto continha oito artigos e visava especificar e restringir as hipóteses de decretação do sítio, limitar sua duração, definir as garantias suspensas, estabelecer imunidades parlamentares e responsabilizar agentes públicos por atos arbitrários, além de definir mais claramente as expressões “agressão estrangeira” e “comoção intestina” (Documentos parlamentares, 1913, p. 12-13).

Na mesma sessão, o Senador Virgílio Damásio, que atuava por liberdades e foi um dos parlamentares que votou contra a pena de morte na República, apresentou um projeto mais simplificado que visava a regular o procedimento de decretação, o relatório apresentado ao Legislativo, a

³ O projeto também foi assinado por Joaquim Saldanha Marinho, José Pedro de Oliveira Galvão, Braz Carneiro, J. Catunda, José Bernardo, Generoso Marques e Laper.

suspensão das medidas tomadas e as imunidades parlamentares. Este segundo projeto era mais vago do que aquele de autoria de Amaro Cavalcanti. Eles coincidiam na questão das imunidades que Damásio ampliava também aos membros do Supremo Tribunal Federal (Documentos parlamentares, 1913, p. 13-14). Ambos os projetos foram negados nas comissões de Justiça e Legislação e de Constituição e Poderes, em 11 de junho de 1892, que os consideraram insuficientes para a regulamentação do estado de sítio, sugerindo um substitutivo. Campos Sales era o autor desse substitutivo com perfil mais centralizador e autoritário (Documentos parlamentares, 1913, p. 41), afirmando o caráter preventivo, permitindo a suspensão de todas as garantias, a detenção de até seis meses, o desterro sem processo, a permanência das medidas após o sítio e a competência exclusiva do Legislativo para julgar o sítio. Sales priorizava o Executivo, colocando o Legislativo como secundário na questão, entendendo o sítio como uma faculdade a serviço dos governantes para a governabilidade. Assim, o Presidente poderia utilizar o sítio pelo tempo que fosse necessário e teria um prazo muito maior para apresentar suas motivações e provas ao Congresso. Defendia sua posição com a representativa passagem:

Ou aceitaremos o estado de sítio como a Constituição o definiu; ou, se isto é um perigo, o nosso dever é propor uma reforma constitucional, para que o eliminemos da nossa carta. Mas então sejamos francos, sejamos leais, declaremos à nação que o poder público fica desarmado deste recurso, que o Executivo não possui mais este remédio extremo para ocasiões supremas. Então, com o nosso voto, eliminando a faculdade constitucional, teremos também tirado de sobre o depositário do Poder Executivo, do próprio Congresso, essa grande responsabilidade que sobre ele pesa. Sim, porque quando damos ao Executivo a força, dizemos-lhe: a vós é que compete a manutenção da ordem e da segurança pública. Mas se lhe cometemos essa missão e lhe retiramos, ao mesmo tempo, os meios de ação, seria o mesmo [...] que cortar as pernas de um homem e depois dizer-lhe “correi”! Não, isto não é prático, não é justo, não é razoável (Documentos parlamentares, 1913, p. 41).

Ou seja, tratava-se de um projeto diametralmente oposto aos projetos propostos por Amaro Cavalcanti e Virgílio Damásio, que estavam na oposição do governo Floriano e temiam as arbitrariedades do Executivo. Então um quarto projeto foi apresentado por Virgílio Damásio como substitutivo para o seu próprio texto, o tornando mais detalhado. Mas o projeto autoritário das

comissões foi o preferido, tratando os demais como prejudicados. Das quatro opções disponíveis naquele momento, três continham propostas mais preocupadas em garantir direitos e liberdades e apenas uma era mais autoritária, fruto de uma agenda governista. Logo, a vitória do projeto de Campos Sales foi uma consequência do contexto parlamentar da época de apoio ao governo de Floriano Peixoto. Após debates e emendas, o projeto sofreu poucas alterações, permitindo que o Executivo decretasse o sítio apenas na ausência do Congresso, como já previa a Constituição. O projeto foi aprovado no Senado em julho de 1892 e enviado para a Câmara (Pivatto, 2006, p. 66-71).

Na Câmara dos Deputados, Aníbal Falcão, republicano de Pernambuco que atuou na campanha abolicionista, apresentou projeto de regulamentação do estado de sítio ainda em junho de 1892, antes que a Casa recebesse o texto vindo do Senado. Nos oito artigos do projeto de Falcão, o estado de sítio era transformado em pura lei marcial, dando aos militares o poder para restabelecer a ordem e equiparando civis e militares para processo e julgamento. Como o projeto do Senado já estava em curso, o de Falcão ficou esquecido e não teve prosseguimento (Documentos parlamentares, 1913, p. 115). O projeto de Falcão guardava certa aproximação com a estado de sítio militar na França, porque considerava a transmissão do poder da autoridade civil para a militar, muito embora não fizesse referência à batalha. Desta forma, aproximava-se mais da lei marcial por equiparar o julgamento de civis e militares, como acontecia no constitucionalismo estadunidense. Falcão estava ao lado do governo, mas, aparentemente, seu projeto era radical demais para ser considerado naquele momento. Ademais, competiria com o texto de um personagem republicano importante que já estava em curso.

O texto de Campos Sales foi recebido pela Câmara no dia 25 de julho e a Comissão de Constituição, Legislação e Justiça preferiu não se manifestar a respeito, deixando o debate em aberto. O projeto recebeu um substitutivo apresentado por Leovegildo Filgueiras, baiano membro da minoria que criticava as ações de Floriano Peixoto, a partir de texto elaborado por Rui Barbosa (Maud, 1965, p. 170-175). A proposta era mais liberal em seus 17 artigos, limitando a autoridade do Executivo, estabelecendo critérios para a configuração de uma comoção intestina, defendendo as imunidades, preservando o *habeas corpus* e fixando os locais de desterro, o tempo de

duração e os efeitos (Barbosa, 1956). O texto foi emendado por Couto Cartaxo, paraibano que fora membro do Partido Conservador no Império, visando a limitar o poder do Executivo ao substituir a expressão “segurança pública” por “segurança da República”, de modo a evitar interpretações tendenciosas. Talvez por receio do uso arbitrário que Floriano poderia fazer do instituto para culpabilizar seus opositores. A regulamentação do estado de sítio foi votada na Câmara no dia nove de agosto de 1892. Tanto o texto de Campos Sales quanto o substitutivo de Leovegildo Filgueiras, foram rejeitados (Pivatto, 2006, p. 71-72).

O texto de autoria de Rui Barbosa era magistral para a regulamentação do estado de sítio, buscando eliminar fórmulas vagas da Constituição e resguardar os direitos e as garantias individuais. Destacava-se na sua proposta a definição de “comoção intestina”, que estaria vinculada à uma verificada insurreição armada, a reabertura automática do Congresso no caso de sítio declarado em sua ausência, o prazo de três dias para prestação de contas do Executivo, a possibilidade de revogação do sítio, a clara proibição de medidas retroativas ou posteriores e a autoridade absoluta do Congresso sobre o estado de sítio (Barbosa, 1956, p. 177-188). Caso tivesse sido aprovado, o uso do instituto talvez tivesse sido bastante diverso na Primeira República e muitos abusos tivessem sido evitados. E ele chegou bem perto de vigorar, foi derrotado na Câmara por uma diferença de dois votos, 56 a 54 (Documentos Parlamentares, 1913).

Em agosto de 1893, Leovegildo Filgueiras voltou a apresentar o projeto de regulamentação do estado de sítio em uma versão reduzida, com apenas sete artigos. Mantinha, sobretudo, a defesa das liberdades individuais, das garantias constitucionais e das imunidades parlamentares (Documentos Parlamentares, 1913). Entretanto não houve andamento. Em 1894, último ano da Presidência de Floriano Peixoto, foi o Senador piauiense Coelho Rodrigues quem apresentou novo projeto contendo 13 artigos e um perfil autoritário tratando do poder do Executivo, da justiça militar, da suspensão das garantias, da censura da imprensa e da exclusividade do Congresso para conhecer o sítio. Rodrigues fazia parte do grupo governista e seu texto chegou a passar por uma primeira discussão no Senado, mas ficou sem andamento (Documentos parlamentares, 1913, p. 210-212) porque era época de transição de governo, que despertava outros interesses.

O governo de Floriano Peixoto transcorreu em grande parte sob a vigência do estado de sítio. O então Presidente aplicou uma visão bastante autoritária sobre o instituto, com o uso da censura, de detenções e de desterro, violando imunidades e suspendendo garantias. A hipertrofia do Executivo foi uma marca de seu mandato em estado de sítio. As investidas da oposição para limitar as possibilidades do Executivo foram barradas no Congresso. No entanto, as propostas centralizadoras e autoritárias que partiram de governistas também não tiveram conclusão, embora tenham sido as que chegaram mais perto de uma definição. Como o estado de sítio esteve muito presente e uma guerra civil esteve em curso, o contexto depositava maior atenção dos parlamentares na afirmação do regime republicano. Encerrado, então, o seu período presidencial, alguns parlamentares pleitearam novas abordagens mais liberais para tentar evitar que o uso mais autoritário do instituto voltasse a ocorrer.

Em junho de 1895, o Deputado Leonel Filho, republicano histórico de Minas Gerais, requereu a nomeação de uma comissão especial para elaborar um projeto sobre as consequências do estado de sítio.⁴ O resultado dos trabalhos da comissão⁵ foi um projeto apresentado em julho e debatido até novembro de 1895 na Câmara dos Deputados. Durante a discussão, Leovegildo Filgueiras tentou emplacar novamente uma versão dos projetos de 1892 e 1893 como substitutivo. Porém o texto aprovado foi mesmo o da comissão especial (Documentos Parlamentares, 1913, p. 218-315).

Esse projeto de regulamentação do estado de sítio da Câmara de 1895 era composto por nove artigos, nos quais buscava especificar melhor os termos “agressão estrangeira” e “comoção intestina”, regulava a suspensão das garantias constitucionais específicas, mantinha a imunidade parlamentar durante o sítio, determinava o fim dos efeitos com o término do sítio e proibia tribunais de exceção ou militares. Ou seja, era um projeto de perfil mais liberal, pois estabelecia restrições ao sítio, tentava minimizar a violação dos direitos individuais e limitava os poderes do Executivo. Apesar da tensão existente entre abordagens mais liberais e mais autoritárias, o projeto foi aprovado na

⁴ Também assinavam o requerimento Pinto da Fonseca, Chagas Lobato, Lindolpho Caetano, Simão da Cunha, Álvaro Botelho, Gonçalves Ramos, Costa Azevedo e Sebastião Lacerda.

⁵ A comissão foi composta por A. Milton, Sebastião de Lacerda, o próprio Leonel Filho, Herculano de Freitas e Anísio de Abreu.

Câmara. Mas ignorado no Senado. Colocado na ordem do dia, foi rejeitado sem discussão (Pivatto, 2006, p. 77-81). Como o projeto foi elaborado por uma comissão da Câmara, foi referendado por seus membros, mas o Senado o ignorou. Acreditamos que o estado de sítio já era visto como uma opção disponível para conter opositores ao regime. Uma vez que grupo excluídos ainda ofereciam certas ameaças, que até viriam a se concretizar. De tal modo, entre os senadores prevaleceu a noção anterior impulsionada por Campos Sales de um instituto que deveria ser mais forte a serviço do Executivo. Logo, não ganhou atenção do Senado.

A primeira tentativa liberal depois do governo de Floriano Peixoto foi frustrada pelos Senadores. Mas o Deputado mineiro Leonel Filho tentou recuperar a proposta em maio de 1897, sem qualquer êxito desta vez (Pivatto, 2006, p. 77-81). Mesma frustração do colega baiano Amphilófilo de Carvalho, que já tinha um histórico na primeira década republicana de defesa de liberdades civis e religiosas contra interferências do Executivo, que tentou emplacar nova comissão para regulamentação do estado de sítio, e também não foi correspondido (Documentos Parlamentares, 1913, p. 321). O próprio Prudente de Moraes chamava a atenção para a necessidade de se regulamentar o instituto (Brasil, 1898), que estava em uso em seu governo, todavia as iniciativas não avançavam.

O que aconteceu de mais concreto naquele ano foi em torno do projeto do Senador Lauro Sodré,⁶ paraense de formação positivista que seria candidato à Presidência da República na sucessão de Prudente de Moraes. Apresentado em novembro de 1897, seu texto era muito simples, com apenas quatro artigos que reforçavam os limites de tempo e espaço do sítio, a inviolabilidade das imunidades parlamentares e o fim dos efeitos do sítio com o seu término passando os casos ocorridos para a justiça ordinária. A Comissão de Constituição, Poderes e Diplomacia do Senado o considerou deficiente e incompleto, mas o aprovou (Documentos Parlamentares, 1913, p. 337-339). Seu projeto talvez fosse uma demarcação de posição frente ao candidato opositor à Presidência Campos Sales, que já vinha defendendo usos mais centralizadores e autoritários do instituto do estado de sítio. A aprovação de

⁶ Também assinaram o projeto Esteves Júnior, Júlio Frota, Manoel Barata, Álvaro Machado, A. Azeredo, Thomaz Delfino, José Bernardo, G. Richard e Almino Affonso.

um projeto deficiente e incompleto revelava o interesse que persistia de regulamentação da matéria, abrindo espaço para o seu aprimoramento.

O projeto, contudo, só entrou em discussão no Senado em cinco de julho de 1898, como consequência da decisão mais recente do Judiciário no julgamento do *habeas corpus* nº 1.073, que libertou João Cordeiro, Alcindo Guanabara, Barbosa Lima e Tomás Cavalcanti de Albuquerque de constrangimento ilegal. A proposta, de caráter liberal, colocou em choque novamente um grupo que defendia as ideias liberais de preservação dos direitos individuais e de separação dos poderes e outro grupo que defendia um modelo mais rígido de sítio, com traços autoritários e centralização do poder no Executivo (Pivatto, 2006, p. 84-85). No debate, Gonçalves Chaves, juiz de carreira em Minas Gerais, propôs um substitutivo, em outubro de 1898, que ganhou a preferência da Casa por ser melhor elaborado por um profissional do Direito e foi aprovado por 29 votos contra nove contrários. O substitutivo de Gonçalves Chaves continha 15 artigos que buscavam definir os pressupostos do instituto detalhando seus efeitos, afirmando a manutenção das garantias e a exclusividade do Congresso na declaração do sítio, estabelecendo o cessar dos efeitos com o término do sítio, a responsabilidade do Executivo e a incompatibilidade do instituto com a vigência de eleições, uma novidade (Documentos Parlamentares, 1913, p. 352-355). Remetido à Câmara, o projeto foi avaliado pela Comissão de Legislação e Justiça, que o recomendou não integralmente e acrescentou emendas. O projeto foi até a segunda discussão, em 1899, mas, desta vez, foi a Câmara dos Deputados que não deu o devido prosseguimento (Maud, 1965, p. 176), reafirmando a sina inconclusiva da regulamentação do estado de sítio na primeira década republicana.

Em síntese, os projetos liberais na primeira década da República foram os mais numerosos. As experiências com os sítios de Floriano Peixoto e de Prudente de Moraes despertavam o temor e a atenção pela manutenção das liberdades e das garantias. A oposição representante de diferentes segmentos, que geralmente sofria com essas violações, batalhou para assegurar direitos, restringindo a capacidade do Executivo e aumentando a autoridade do Legislativo. Rui Barbosa, em especial, combinou atuações por meio de projetos liberais de regulamentação do estado de sítio com peças de *habeas corpus* que defendiam os mesmos ideais. Todavia, foi derrotado várias

vezes nas duas instâncias. Outra questão que desperta atenção foi a incompatibilidade entre Senado e Câmara dos Deputados, visto que uma casa do Legislativo tendia a interromper o prosseguimento de projetos vindo da outra. Essa falta de sintonia no ímpeto pela regulamentação fez com que as referidas investidas pudessem perecer pelo caminho.

A despeito de novas propostas efetivas no Congresso, o assunto nunca deixou de ser esquecido em discursos de parlamentares e textos de juristas e analistas políticos. De acordo com Priscila Pivatto, os livros de Direito Constitucional da Primeira República, em geral, tratavam o uso do estado de sítio não como uma suspensão total da Constituição, mas somente de garantias constitucionais. Sobre os atos das autoridades durante os períodos de estado de sítio, esses livros⁷ se dividiam em duas argumentações. A primeira delas sustentando que os atos deveriam ter limites constitucionais e responsabilização na ocorrência dos excessos. E a segunda defendendo a competência do Judiciário para julgamento de tais atos.⁸ Logo, percebe-se que as ideias corriam em paralelo entre parlamentares e juristas, geralmente tendendo para um perfil mais liberal de defesa das liberdades e limitação da autoridade do Executivo. A obra de Tarquínio de Souza, por exemplo, jurista brasileiro leitor e apreciador do francês Théodore Reinach, que escrevera obra fundamental sobre o estado de sítio na França, fazia dura crítica ao instituto nos primeiros anos da República. Tarquínio estudou o estado de sítio em perspectiva mais ampla e comparativa marcando posição contra a concentração do poder em um indivíduo durante a exceção e contra a suspensão do *habeas corpus*. Como letrado, influenciou certamente os projetos parlamentares com seu desagrado com a legislação brasileira, defendendo a soberania do Legislativo sobre a matéria e a importância da vigência dos três Poderes durante o sítio (Souza, 1895).

No Congresso Jurídico de 1908, o tema explorado foi o do estado de sítio, no qual se discutiu sobre a distinção de sua declaração pelo Congresso e pelo Executivo e sobre a suspensão das imunidades parlamentares. O relatório do evento apontava para três conclusões. A primeira delas de que a imunidade parlamentar seria uma garantia funcional para a República. A

⁷ Sobre a relação desses livros, conferir: Pivatto, 2010.

⁸ Para mais detalhes sobre os livros de Direito Constitucional publicados na Primeira República e suas vertentes, conferir: Pivatto, 2010, p. 209-247.

segunda de que o sítio declarado pelo Congresso e pelo Executivo possuíam a mesma natureza. E a terceira de que os atos do Executivo durante o sítio não dependeriam de aprovação do Congresso (Galvão, 2013). Ou seja, isso demonstra como os juristas também transitavam por abordagens ora mais liberais, ora mais autoritárias. O evento ocorreu na década com menor incidência de uso do instituto na Primeira República, quando já havia alguns anos sem a sua aplicação.

Na década seguinte, em que o estado de sítio voltaria a ser recorrente, o trabalho mais significativo seria do jurista Luiz da Câmara Lopes dos Anjos, em 1912, retomando os direitos considerados fundamentais e as garantias que deveriam ser asseguradas aos cidadãos (Anjos, 1912). E, em julho de 1918, os juristas João Arruda e Braz de Sousa Arruda fizeram um estudo sobre o estado de sítio e as eleições que foi publicado no jornal *O Estado de São Paulo*. Debatendo com a literatura jurídica de diversos países, os autores sustentaram que as eleições precisavam ser livres, oferecendo igualdade de condições. Desta forma e da maneira como o sítio vinha sendo utilizado no Brasil, os autores concluíram que as eleições não poderiam e não deveriam ser realizadas sob regime de exceção, sendo preciso, minimamente, a suspensão de sua vigência durante a realização das eleições (*O Estado de São Paulo*, 1918). É possível que esse estudo tenha repercutido efetivamente e talvez isso explique, em certa medida, o motivo de tantas suspensões nas ocorrências do sítio na década de 1920.

Em 1924, Araújo Castro, outro jurista, questionava os efeitos do estado de sítio no Brasil de acordo com a Constituição de 1891, refletindo sobre sua possível revisão. Segundo Castro, o país havia assumido uma posição de que todo direito seria possível de ser suspenso, com exceção da imunidade parlamentar que se estabeleceu ao longo do regime em acórdãos do Supremo Tribunal Federal. No entanto, o Brasil permitiria a suspensão de todas as garantias do artigo 80 da Constituição, o que incluiria a expropriação da propriedade privada por parte do governo, algo singular ao se comparar com outras Constituições do mundo, e, em especial, as normas argentinas e francesas, que eram menções recorrentes sobre a matéria (Castro, 1924, p. 130-134).

Naquele mesmo ano, em pleno estado de sítio, tiveram início os trabalhos de revisão constitucional. Arthur Bernardes dizia que a prática de

mais de um ano de governo o teria convencido da “alta conveniência, senão da necessidade de alguns retoques e modificações, que suprimam obstáculos opostos ao progresso do Brasil” (Brasil, 1924, p. 5). Ou seja, que tornasse o Executivo mais forte e permitisse maior liberdade para conter o processo revolucionário da década de 1920 com os tenentes. De acordo com Edgar Carone (1989, p. 36-44), Bernardes havia imposto como condição para encerrar o estado de sítio de 1923 a revisão constitucional. Acreditava numa revisão baseada em nove pontos, com destaque, neste trabalho, para a fixação dos limites do *habeas corpus* (Brasil, 1924, p. 8). Várias correntes tinham propostas de revisão constitucional, elas vinham de programas federalista, democrático e civilista, de acordo com José Affonso Mendonça de Azevedo (1925, p. 538-555). Dos três programas, somente o civilista propunha a elaboração de uma lei constitucional sobre o estado de sítio. Alguns juristas também opinavam sobre o processo de revisão e sua relação com o estado de sítio. Joaquim Luiz Osório julgava que não havia necessidade de revisão dos princípios do estado de sítio. Araújo Castro defendia a delimitação das garantias constitucionais suspensas durante o sítio. E Castro Nunes propunha limitar mais precisamente o estado de sítio e permitir a detenção de Deputados e Senadores.

O texto do anteprojeto da revisão constitucional foi elaborado pelo governo e apresentado ao Congresso no dia dois de julho de 1925, contendo 76 emendas. Quatro delas se referiam ao estado de sítio. A primeira (nº 28) acrescentava à competência privativa do Congresso conhecer os atos praticados pelo Executivo durante o sítio, procurando suprir a questão da competência do Legislativo de apreciar tanto a decretação do estado de sítio quanto os atos praticados durante a sua vigência. Neste ponto, a proposta confirmaria a exclusão do Judiciário no conhecimento de qualquer questão relativa ao estado de sítio, algo batalhado por Rui Barbosa desde 1892. A segunda emenda (nº 56) tornava isso ainda mais claro, não permitindo qualquer recurso ao Judiciário contra a decretação do estado de sítio, impedindo aquele Poder de proferir julgamentos de caráter político. E a emenda nº 75 ainda acrescentava um parágrafo ao artigo 80 da Constituição determinando que os atos do Executivo e do Legislativo durante o sítio não estariam sujeitos ao Judiciário. A quarta emenda (nº 74) modificava o caput do artigo 80, especificando que o *habeas corpus* ficaria suspenso em absoluto

para os detidos em razão do sítio (Pivatto, 2006, p. 146-148). Além disso, o texto determinava a necessidade de estarem expressas no decreto as garantias que seriam suspensas⁹. Ou seja, a despeito de toda a aplicação autoritária do instituto do estado de sítio no decorrer da Primeira República, a proposta do governo para a revisão constitucional ainda reforçava essa abordagem. Pelo desenrolar do governo de Arthur Bernardes não é de se estranhar que o perfil de sua revisão fosse autoritário. O projeto era a segunda morte de Rui Barbosa, falecido pouco tempo antes, pois derrotava, em grande medida, a sua batalha liberal contra o uso do estado de sítio na República.

Uma comissão de 21 Deputados foi formada para analisar e dar seu parecer sobre o projeto proposto pelo governo. O relator dessa comissão foi Herculano de Freitas, aliado de Bernardes e líder da bancada paulista, já sugerindo qual seria o destino da revisão. O projeto enfrentou a mesma oposição que se fazia ativa contra o sítio de Adolpho Bergamini, Plínio Caiado, Batista Luzardo, Vencesláu Escobar, Leopoldino de Oliveira e Alberto de Moraes. O parecer positivo foi apresentado em 25 de agosto de 1925 e, em seguida, os membros da Câmara dos Deputados apresentaram outras 17 emendas. Dentre as quais aparecia mais uma (nº 16), de Arthur Colares Moreira, jurista maranhense, que sugeria a formação de um Conselho Supremo da Nação para autorizar o Presidente a declarar o estado de sítio na ausência do Congresso (Pivatto, 2006, p. 148-151). Uma ideia para solucionar a questão de decretação do sítio nas férias do Legislativo evitando a hipertrofia do Executivo sobre a matéria.

O Senado recebeu o projeto de revisão constitucional no dia 26 de outubro de 1925, com cinco emendas resultantes da Câmara dos Deputados. Formou-se, igualmente, uma comissão de 21 membros para apreciar o texto, dando parecer favorável às propostas. Elas foram fortemente combatidas por Barbosa Lima, Lauro Sodré, Sampaio Corrêa, Antonio Muniz, Moniz Sodré, Epitácio Pessoa e Antonio Azeredo. O segundo turno dos debates na Câmara e no Senado aconteceu no decorrer do ano de 1926, sendo as modificações promulgadas no dia três de setembro. A maioria das propostas concernentes ao estado de sítio para modificação de seu texto foi reprovada. Somente dois

⁹ Sobre essas garantias passíveis de suspensão durante o regime de exceção estavam os seguintes parágrafos do artigo 72 da Constituição: 1, 3, 8, 10, 11, 12, 13, 14 e 18.

enunciados relacionados ao instituto passaram a integrar o texto constitucional, um ligado às atribuições dos juízes e dos tribunais e outro tratando do alcance do *habeas corpus*.

Tabela I: Modificações concernentes ao estado de sítio na revisão constitucional de 1926.

Constituição de 1891	Reforma Constitucional de 1926
***	Art. 60 § 5º Nenhum recurso judiciário é permitido, para a justiça federal ou local, contra a intervenção nos Estados, a declaração do estado de sítio e a verificação de poderes, o reconhecimento, a posse, a legitimidade e a perda de mandato dos membros do Poder Legislativo ou Executivo, federal ou estadual; assim como, na vigência do estado de sítio, não poderão os tribunais conhecer dos atos praticados em virtude dele pelo Poder Legislativo ou Executivo.
Art. 72 § 22 Dar-se-á <i>habeas corpus</i> sempre que o indivíduo sofrer ou se achar em iminente perigo de sofrer violência ou coação por ilegalidade ou abuso de poder.	Art. 72 § 22 Dar-se-á <i>habeas corpus</i> sempre que alguém sofrer ou se achar em iminente perigo de sofrer violência por meio de prisão ou constrangimento ilegal em sua liberdade de locomoção.

Fonte: Brasil (1891); BRASIL (1926).

No mais, a reforma de 1926 continha cinco emendas aprovadas, referentes aos seguintes artigos:

6º: Indicava as situações em que o governo poderia interferir nos estados. O Presidente poderia decidir pela intervenção para repelir invasão estrangeira, de um estado em outro e para conter uma guerra civil.

34º: Definia as atribuições do Congresso

37º: Permitia ao Presidente vetar parcialmente um projeto aprovado pelo Congresso.

59º e 60º: Tratava da Justiça Federal, impedindo recursos a ela no caso de intervenção, de estado de sítio, de verificação dos poderes, de reconhecimento, de posse, de legitimidade e de perda do mandato. Além disso, o Judiciário não poderia julgar nenhum ato do Executivo e do Legislativo praticado durante o estado de sítio.

72º: Tratava dos direitos e deveres dos brasileiros estrangeiros, de tal forma que o *habeas corpus* foi limitado à liberdade de locomoção, não sendo mais acessível contra o abuso de poder. (BRASIL, 1926)

Como se pode notar, a reforma constitucional de 1926 aumentou o controle autocrático do Presidente enfraquecendo a autonomia dos estados, facilitando a aplicação do veto presidencial e impondo maiores restrições à liberdade do cidadão. Assim, as novas disposições aumentavam a supremacia do Executivo. Para Lêda Boechat Rodrigues (1991, p. 148-150), o principal motivo da reforma de Bernardes foi colocar um fim na doutrina brasileira do *habeas corpus*, o retirando da garantia de liberdades individuais e dos direitos políticos. A reforma o restringiu ao direito de locomoção. O resultado foi uma reforma conservadora e autoritária, que não julgava a experiência do sítio como algo a se corrigir, mas algo a se ratificar.

Por fim, uma derradeira tentativa de se regulamentar o estado de sítio em lei própria na Primeira República foi proposta pelo Deputado Francisco Sá Filho, em 1927. Mineiro, mas eleito Deputado pela Bahia, era filho de Francisco Sá, que havia ocupado importantes cargos nos mandatos presidenciais anteriores. Para ele, a reforma de 1926 em nada tinha mudado o conceito do estado de sítio na Constituição de 1891, apesar da vitória autoritária na supressão do *habeas corpus* durante a exceção. Apesar do debate sobre as imunidades, suas definições não foram alteradas. Seu projeto era o mais extenso já apresentado, com 23 artigos que acrescentavam muitas definições para superar fórmulas e expressões vagas. Sobre as causas do estado de sítio, detalhava comoção intestina como insurreição armada de pessoas do povo ou de representantes da força pública de terra e de mar e em caso de conspiração com agentes das forças armadas ou autoridades militares. Além disso, os crimes previstos nos artigos 87 a 114, 118 e 119 do Código Penal¹⁰ só

¹⁰ O Código Penal brasileiro foi promulgado antes da Constituição, em 11 de outubro de 1890. Ele era composto de 412 artigos e procurava consolidar os valores políticos e sociais do novo regime, viabilizando o controle social. Percebe-se pelos artigos mencionados abaixo que sua combinação com a aplicação do estado de sítio oferecia as ferramentas necessárias para a imposição do projeto republicano em construção. Por isso, Sá Filho tentava relativizar o uso do Código Penal.

“Art. 87: Tentar diretamente ou por fatos sujeitar o território da República ou parte dele ao domínio estrangeiro, quebrando ou enfraquecendo a sua independência e integridade.

Art. 88: Promover diretamente e por fatos uma nação estrangeira a mover hostilidades ou a declarar guerra à República.

Art. 89: Tomar armas o cidadão brasileiro contra a República, debaixo de bandeira inimiga.

Art. 90: Cometer, sem ordem ou autorização do Governo, hostilidades contra súditos de outra nação, de maneira que se comprometa a paz ou se provoquem represálias.

Art. 91: Seduzir, em caso de guerra externa no território em que tiverem lugar as operações do Exército federal nas guardas dos quartéis, nos arsenais, nas fortalezas, nos acampamentos, nos fortes militares, nos hospitais ou em outros lugares as praças que fizerem parte das forças do Governo, tanto de terra quanto de mar, para que desertem para o inimigo.

poderiam viabilizar o estado de sítio no caso de assumirem as condições de comoção intestina.

Art. 92: Seduzir, no caso de guerra externa, pelo modo e nos lugares mencionados no artigo antecedente, as praças a fim de que se levantem contra o Governo ou contra seus superiores.

Art. 93: Se os crimes dos dois precedentes artigos forem cometidos em tempos de paz e em qualquer lugar do território nacional.

Art. 94: Dar, em tempo de guerra, asilo ou transporte a desertores, conhecendo-os como tais.

Art. 95: Comprar às praças, que fizeram parte das forças do Exército federal, peças de armamento, fardamento, equipamento ou munição de guerra.

Art. 96: Transgredir as ordens e decretos do Governo que proibirem no território nacional onde tiverem lugar operações de guerra, publicações e reuniões que puderem favorecer o inimigo ou excitar a desordem.

Art. 97: Aliciar sem autorização do Governo gente para o serviço militar de um país estrangeiro.

Art. 98: Violar tratados legitimamente feitos com as nações estrangeiras.

Art. 99: Violar a imunidade dos embaixadores ou ministros estrangeiros.

Art. 100: Dilacerar, destruir ou ultrajar em lugar público por menosprezo ou vilipêndio a bandeira ou qualquer outro símbolo de nacionalidade de alguma nação estrangeira ou a bandeira nacional.

Art. 101: Comprometer em qualquer tratado ou convenção a honra, a dignidade ou os interesses da nação, tomar compromissos em nome dela ou de seu governo sem estar devidamente autorizado.

Art. 102: Entrar jurisdicionalmente em país estrangeiro sem autoridade legítima.

Art. 103: Reconhecer o cidadão brasileiro algum superior fora do país, prestando-lhe obediência efetiva.

Art. 104: Exercitar a pirataria, e este crime julgar-se-á cometido.

Art. 105 e 106: Sobre o mesmo crime.

Art. 107: Tentar diretamente e por fatos mudar por meios violentos a Constituição política da República ou a forma de Governo estabelecida.

Art. 108: Tentar pelos mesmos meios mudar algum dos artigos da Constituição.

Art. 109: Opor-se alguém, diretamente e por fatos, à execução das leis e decretos do Congresso.

Art. 110: Usar de violências ou ameaças contra qualquer membro das Câmaras do Congresso no exercício de suas funções.

Art. 111: Opor-se alguém diretamente e por fatos ao livre exercício dos poderes Executivo e Judiciário federal ou dos estados, no tocante às suas atribuições constitucionais, obstar ou impedir por qualquer modo o efeito das determinações destes poderes que forem conformes à Constituição e às leis.

Art. 112: Usar de violências ou ameaças contra os agentes do Poder Executivo Federal ou dos estados para os forçar a praticar ou deixar de praticar um ato oficial.

Art. 113: Usar da violência ou ameaças para constranger algum juiz ou jurado a proferir ou deixar de proferir sentença, despacho ou voto, a fazer ou deixar de fazer algum ato oficial.

Art. 114: Levantar motins ou excitar desordens durante a sessão de um Tribunal de justiça ou audiência de juiz singular, de maneira a impedir, perturbar ou determinar a suspensão do ato.

Art. 118: Constitui crime de sedição a reunião de mais de 20 pessoas, que embora nem todas se apresentem armadas, se ajuntarem para com arruído, violência ou ameaças: 1º Obstar a posse de algum funcionário público nomeado competentemente e munido de título legal ou privá-lo do exercício de suas funções; 2º Exercer algum ato de ódio ou vingança contra algum funcionário público ou contra os membros das Câmaras do Congresso, das Assembleias Legislativas dos estados ou das intendências das Câmaras Municipais; 3º Impedir a execução de alguma lei, decreto, regulamento, sentença do Poder Judiciário ou ordem de autoridade legítima; 4º Embaraçar a percepção de alguma taxa, contribuição ou tributo legitimamente imposto; 5º Constranger ou perturbar qualquer corporação política ou administrativa no exercício de suas funções.

Art. 119: Ajuntarem-se mais de três pessoas em lugar público com o designo de ajudarem mutuamente para por meio de motins, tumulto ou assuada: 1º Cometer algum crime; 2º Privar ou impedir a alguém o gozo ou o exercício de um direito ou dever; 3º Exercer algum ato de ódio ou desprezo contra qualquer cidadão; 4º Perturbar uma reunião pública ou a celebração de alguma festa cívica ou religiosa". (BRASIL, 1890).

Sobre os efeitos do estado de sítio, Sá Filho queria que as medidas de exceção consistissem no fechamento de associações, na proibição de reuniões, na censura aos órgãos de publicidade e aos serviços de comunicação, na possibilidade de a autoridade policial adentrar em domicílio, na privação da liberdade individual e na suspensão do *habeas corpus* dentro das especificidades da lei. Neste quesito, o *habeas corpus* não cessaria de existir em estado de sítio e os tribunais ainda poderiam tomar conhecimento dos atos do Legislativo e do Executivo no caso de alguma vítima alegar constrangimento da liberdade. As medidas de repressão não poderiam suspender as imunidades e estaria vedada qualquer hipótese de validade retroativa dos efeitos do sítio.

Acerca das competências, o projeto do Deputado mantinha a preponderância do Legislativo para decretação e encerramento do estado de sítio. Ao Executivo seria permitida sua aplicação somente em casos graves na ausência do Congresso, o que exigiria sua convocação automática para 30 dias depois. O Executivo deveria prestar conta de todos os seus atos, apresentando todos os documentos necessários, sob o risco de crime de responsabilidade. A execução do estado de sítio caberia ao Ministro da Justiça e às autoridades por ele designadas, sendo que as detenções e desterros ficariam suspensos com o fim do estado de sítio, sendo avaliados pelo Judiciário (Sá Filho, 1928).

Francisco Sá Filho apresentava, então, uma proposta que pendia ao perfil liberal, embora adotasse alguns rigores do vício autoritário sobre o sítio, como o reconhecimento da censura, da suspensão do *habeas corpus* em certas situações e outras práticas de repressão. No geral, contudo, sua proposta retirava a autoridade do Executivo, conferia poder ao Judiciário e assegurava imunidades e garantias constitucionais. O Deputado assumia sua admiração pelos projetos de Rui Barbosa, em 1892, e de Gonçalves Filho, em 1898, que poderiam ter resultado em valiosa contribuição para o país. Seu projeto era, na verdade, uma versão do proposto por Rui Barbosa, com algumas modificações (Gasparetto Junior, 2017). Buscava o meio termo para garantir os direitos dos poderes públicos e as garantias individuais, o que possivelmente era o reflexo de uma versão mesclada de sua atuação como jurista admirador de Rui Barbosa com o ambiente familiar no qual o pai participou de experiências do sítio ao lado do poder público. Apesar de sua

ampla abordagem sobre o assunto, a proposta de regulamentação do estado de sítio de Sá Filho também não obteve êxito e foi esquecida sem passar por votação.

Considerações finais

A primeira década republicana foi agitada pelo empenho de manutenção do novo regime, disputado com monarquistas e com grupos adeptos de diferentes projetos republicanos. O estado de sítio foi, sem dúvida, uma ferramenta importante nesse embate e pautou a construção republicana no Brasil. Muito embora os projetos liberais tenham sido mais numerosos para regulamentar o uso do instituto, sua aplicação foi mais autoritária. Não só no decorrer da primeira década, mas também pela não conclusão de uma regulamentação, por toda a Primeira República. O estado de sítio voltaria em 1904, 1910, 1914, 1917, 1922 e 1924, antes que novas normas fossem debatidas sobre o instituto. Em todas essas situações, ocorreria a hipertrofia do Executivo, suspensão de garantias, censura e efeitos prolongados da exceção. A batalha contra as violações seguiria mais pelo caminho do Judiciário, por meio de impetrações de *habeas corpus*, do que pelo debate de projetos de regulamentação. Como por meio de normas os opositores dos governos que faziam uso do estado de sítio não conseguiam emplacar leis que assegurassem liberdades e garantias durante a vigência do instituto, os restava recorrer ao Judiciário em busca de preceitos constitucionais superiores que estavam sendo violados. Como as posições mudavam muito em função de conjunturas no decorrer da Primeira República, os legisladores, em geral, sabiam que, em algum momento, o instituto poderia os favorecer. Logo, essa indefinição a respeito do estado de sítio talvez possa ter decorrido de uma noção estratégica sobre o instituto, em vista de um possível benefício com o mesmo.

Mapear a divisão dos grupos em torno da questão do estado de sítio não é uma tarefa simples e direta. O posicionamento, em geral, refletia condições particulares entre governistas e opositores. Isto porque o instituto era uma ferramenta relevante na época para se dominar ou superar o grupo adversário. Conforme interpreta Hélio Silva (2004, p. 102), as grandes lutas da Primeira República eram competições para a tomada do poder e não uma

divergência de ideias, antagonismos de programas ou discussões de planos administrativos. Era um grupo pequeno fazendo a cisão da maioria por ocasião da escolha de um governante, sendo as divergências puramente circunstanciais, já que representavam o mesmo sistema oligárquico e apenas disputavam as vantagens do poder. Desta forma, os posicionamentos tendiam a mudar com o passar dos anos e dos mandatos. Epitácio Pessoa, por exemplo, era um ávido questionador do sítio de Floriano Peixoto. Porém não deixou de recorrer à medida em seu governo contra os militares. Acentuava-se o perfil conservador quando o grupo governista queria justificar as atitudes do Executivo que estava ao seu lado. Por outro lado, a oposição condenava o despotismo e o ferimento das leis. Um opositor do estado de sítio que transcorreu toda a Primeira República, mesmo tendo votado algumas vezes pela sua concessão, foi Rui Barbosa. O autor inconformado com os efeitos de sua criação no regime, foi um ator constante contra os seus arbítrios. No mais, ganharam destaque como contestadores em ocasiões distintas os Senadores Nilo Peçanha, Lauro Sodré, Leopoldo Bulhões, Antonio Muniz e Moniz Sodré e o Deputado Adolpho Bergamini.

No que se refere às propostas de regulamentação do estado de sítio, os parlamentares apresentaram mais projetos resguardando as garantias constitucionais e as imunidades parlamentares, pois normalmente estavam na oposição e sabiam que estariam sujeitos ao arbítrio do Executivo sem que houvesse regras para limitar a sua ação. Isso explica, em boa medida, porque tantos projetos foram barrados, pois essas propostas visavam limitar a amplitude de ação do Executivo. Assim, os governistas barravam as seguidas investidas liberais ou mesmo nem as colocava em pauta. O instituto seguiu os preceitos da Constituição de 1891 sem sofrer qualquer tipo de alteração legal no período.

Tratado de maneira exaustiva no Congresso no início da República, o estado de sítio e sua regulamentação apareceram em praticamente em todas as sessões da Câmara e do Senado. Na primeira década do século XX, a única experiência do sítio em 1904 contra um levante militar no meio de uma revolta popular transpareceu a sensação de que o assunto não era mais tão importante. Ainda assim, o Presidente Rodrigues Alves questionou a decisão dos tribunais ao dizer que “não tem sido uniforme a jurisprudência dos

tribunais e a incerteza dos julgados enfraquece a ação da autoridade” e questionou a obscuridade das leis, sugerindo que:

É preciso definir [...], de modo claro e positivo, a competência dos tribunais civis e militares para o julgamento dos envolvidos em movimentos sediciosos, e regular processos, simplificando-os e firmando de uma vez a extensão das imunidades parlamentares, quando Deputados e Senadores neles tiverem qualquer responsabilidade (Brasil, 1905, p. 6-7).

No entanto, de 1910 em diante, o estado de sítio esteve presente em todos os governos, sendo cada vez mais recorrente e mais duradouro. As indefinições de sua regulamentação na década final do século XIX colheram seus resultados nessa fase, com forte atuação do Executivo na matéria. A repressão usou e abusou de censuras, de detenções, de desterros e de violações de direito. As investidas de Rui Barbosa naquela primeira década republicana ainda seriam enterradas pela reforma constitucional de 1926. A regulamentação confrontou a polaridade autoritária, representada pela corrente governista, e a mais liberal, defensora de garantias e liberdades, da oposição. A falta de uma definição em lei própria do estado de sítio, tal como fizera a França em 1849, manteve constante a livre interpretação sobre o sítio ser repressivo ou preventivo e sobre as competências do Executivo e do Legislativo. A fragilidade do Judiciário na questão ainda permitiu que seus efeitos fossem além dos imaginados. Assim, a prática do sítio na Primeira República e sua ausência de regulamentação contribuíram para viabilizar condutas autoritárias e a manutenção do *status quo* conservador e oligárquico. Portanto, o tema ainda se demonstra muito relevante, na medida em que a regulamentação do mecanismo é fundamental como anteparo a rompantes golpistas que se valem do instituto para concentração de poderes e repressão de adversários políticos.

Referências bibliográficas

ANJOS, L. da C. L. dos. **O Estado de Sítio**. São Paulo: Cardozo Filho, 1912.

AZEVEDO, J. A. M. de. **A Constituição Federal Interpretada pelo Supremo Tribunal Federal, 1891-1924**. Rio de Janeiro: Typographia da Revista do Supremo Tribunal Federal, 1925.

BARBOSA, R. *apud* NOGUEIRA, R. **Rui Barbosa**: combatente da legalidade. Rio de Janeiro: Record, 1999.

BARBOSA, R. **Trabalhos Jurídicos**. Volume XIX, 1892, Tomo IV. Rio de Janeiro: Ministério da Educação e Cultura, 1956.

BRASIL. **Código Penal (1890)**. Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1824-1899/decreto-847-11-outubro-1890-503086-publicacaooriginal-1-pe.html>.

BRASIL. Constituição (1891). **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao91.htm.

BRASIL. Emenda Constitucional, de 3 de setembro de 1926. **Emendas à Constituição Federal de 1891**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/Ccivil_03/Constituicao/Emendas/Emc_anterior1988/emc%20de%203.9.26.htm.

BRASIL. Presidente. **Mensagem de Prudente de Moraes ao Congresso Nacional**. Rio de Janeiro: Imprensa Nacional, 1898.

BRASIL. Presidente. **Mensagem de Arthur Bernardes ao Congresso Nacional**. Rio de Janeiro: Imprensa Oficial, 1924.

BRASIL. Presidente. **Mensagem de Rodrigues Alves ao Congresso Nacional**. Rio de Janeiro, 1905.

CARONE, E. **Revoluções do Brasil Contemporâneo: 1922-1938**. Rio de Janeiro: Ática, 1989.

CARVALHO, J. M. **Cidadania no Brasil**: o longo caminho. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2001.

CARVALHO, J. M. **Os Bestializados**: o Rio de Janeiro e a República que não foi. São Paulo: Companhia das Letras, 2019.

CASTRO, A. **A Reforma Constitucional**. Rio de Janeiro: Livraria Editora Leite Ribeiro, 1924.

CASTO, C. **Os Militares e a República**: um estudo sobre cultura e ação política. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 1995.

DOCUMENTOS PARLAMENTARES. **Estado de Sítio. Volume V (1892-1900)**. Bruxelas: L'Édition d'Art, 1913.

FAORO, R. **Os Donos do Poder**: formação do patronato político brasileiro. Rio de Janeiro: Globo, 1958.

FAUSTO, B. **A Revolução de 1930**: história e historiografia. São Paulo: Companhia das Letras, 1997.

FAUSTO, B. **História do Brasil**. São Paulo: Companhia das Letras, 1995.

GALVÃO, L. M. Espaços de Construção da Interpretação Constitucional: análise do primeiro Congresso Jurídico Brasileiro de 1908. *In*: LEGALE, S. *et al.* (Org). **Temas de História Constitucional Brasileira**. Niterói: Light, 2013.

GASPARETTO JUNIOR, A. **Atmósfera de Plomo**: las declaraciones de estado de sitio en la Primera República brasileña. Valência: Tirant lo Blanch, 2019.

GASPARETTO JUNIOR, A. De Rui Barbosa a Francisco Sá Filho: o combate ao arbítrio do estado de sítio na Primeira República. *In*: GASPARETTO JÚNIOR, N.; PAULA, D. G. de (Org.). **História Constitucional Brasileira**: usos e abusos das normas. Rio de Janeiro: Multifoco, 2017.

GASPARETTO JUNIOR, A. “Si la France le Savait...”: a utilização do estado de sítio na França (1791-1918). **História UNISINOS**, vol. 25, nº 1, janeiro/abril de 2021.

GASPARETTO JUNIOR, A. Under Siege: state of exception in brazilian First Republic. *In*: GASPARETTO JÚNIOR, A. (Org.). **States of Exception**: theory and practice. Rio de Janeiro: Autografia, 2024.

HAMBLOCH, E. **Sua Majestade o Presidente do Brasil**: um estudo do Brasil constitucional (1889-1934). Brasília: Ed. UnB, 1981.

HOLLANDA, S. B. **Raízes do Brasil**. São Paulo: Companhia das Letras, 2015.

JÁCOME, J. G. **Estados de Excepción y Democracia Liberal en América del Sur: Argentina, Chile y Colombia (1930-1990)**. Bogotá: Universidad Javeriana, 2015.

MANGABEIRA, J. **Rui**: o estadista da República. Brasília: Senado Federal, 1999.

MAUD, L. M. C. Estado de Sítio. *In*: **Revista de Informação Legislativa**, junho de 1965.

O ESTADO DE SÃO PAULO. 15 de julho de 1918.

PIVATTO, P. M. **Discursos Sobre o Estado de Sítio na Primeira República Brasileira**: uma abordagem a partir das teorias de linguagem de Mikhail Bakhtin e Pierre Bourdieu. Dissertação (Mestrado em Direito) — Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2006.

PIVATTO, P. M. **Ideias Impressas**: o direito e a história na doutrina constitucional brasileira na Primeira República. Tese (Doutorado em Direito) — Universidade de São Paulo, São Paulo, 2010.

RODRIGUES, L. B. **História do Supremo Tribunal Federal**: doutrina brasileira do *Habeas Corpus* (1910-1926). Volume III. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1991.

SÁ FILHO, F. **O Estado de Sítio e a Sua Regulamentação: discurso, projeto e exposição de motivos**. Rio de Janeiro: Imprensa Nacional, 1928.

SILVA, H. **O Levante da Escola Militar: 1920-1922**. São Paulo: Três, 2004.

SOUZA, T; de. **O Estado de Sítio**. Rio de Janeiro: Companhia Typographica do Brazil, 1895.