

**PROJETO DE LEI Nº                    DE 2011**  
**(Do Sr. Roberto de Lucena)**

Disciplina a decretação de medidas de defesa do Estado e das instituições democráticas, regulamentando o art. 136, § 1º e o art. 139, inciso III, da Constituição Federal e dá providências correlatas.

O Congresso Nacional decreta:

**CAPÍTULO I**

**DISPOSIÇÕES PRELIMINARES**

**Seção I**

**Dos estados de exceção**

Art. 1º Esta lei disciplina a decretação de medidas de defesa do Estado e das instituições democráticas, em especial o estado de defesa e o estado de sítio, regulamentando o art. 136, § 1º e o art. 139, inciso III, da Constituição Federal e dá providências correlatas.

**Seção II**

**Dos princípios**

Art. 2º O estado de defesa e o estado de sítio, declarados pela forma prevista na Constituição, regem-se pelo princípio da corresponsabilidade de todos, segundo as normas constitucionais aplicáveis e o disposto nesta lei.

§ 1º A decretação do estado de defesa e do estado de sítio observarão os princípios da necessidade, da temporariedade e da proporcionalidade, quanto à extensão, duração e meios utilizados ao pronto restabelecimento da normalidade.

§ 2º No tocante à execução, na medida do possível, serão observados os princípios da generalidade, da abstração e da prospectividade.

## **CAPÍTULO II**

### **DO ESTADO DE DEFESA**

#### **Seção I**

##### **Dos critérios para decretação**

Art. 3º O Presidente da República pode, ouvidos o Conselho da República e o Conselho de Defesa Nacional, em ambos os casos sem caráter vinculativo, decretar estado de defesa para preservar ou prontamente restabelecer, em locais restritos e determinados, a ordem pública ou a paz social, que estejam, cumulativamente ou não:

- I – ameaçadas por grave e iminente instabilidade institucional;
- II – atingidas por calamidades de grandes proporções na natureza.

#### **Seção II**

##### **Das conceituações**

Art. 4º Considera-se instabilidade institucional, para efeito desta lei, o risco a que estejam sujeitos os fundamentos da República Federativa do Brasil, nos termos do art. 1º da Constituição, bem como a ineficácia de medida de intervenção da União nos Estados ou no Distrito Federal, nos termos dos arts. 34 a 36 da Constituição.

Art. 5º Considera-se calamidade, para efeito desta lei, a situação anormal, provocada por desastre ou escassez grave dos meios de subsistência, causando sérios danos à comunidade afetada, inclusive à incolumidade ou à vida de seus integrantes.

Parágrafo único. Para efeito desta lei, calamidade de grande proporção na natureza, ainda que antropogênica, é aquela que foge ao controle das medidas adotadas para sua debelação pelo sistema nacional de defesa civil.

#### **Seção III**

##### **Do conteúdo do decreto**

Art. 6º O decreto que instituir o estado de defesa determinará o período de sua duração, especificará as áreas a serem abrangidas, indicará as medidas coercitivas a vigorar e designará seu executor.

Parágrafo único. As áreas a ser abrangidas pelo estado de defesa devem coincidir com as áreas territoriais dos Estados ou Municípios

atingidos, não podendo ser inferior ao território do Município, nem abranger todo o território nacional.

#### **Seção IV**

##### **Das restrições admitidas**

Art. 7º Durante o estado de defesa poderão vigorar as seguintes restrições, em defesa da estabilidade institucional ou da incolumidade pública:

I – direito de reunião, ainda que exercido no seio das associações, condicionado à autorização do poder público;

II – correspondência sujeita a verificação de seu conteúdo, assegurada sua entrega ao destinatário, salvo impossibilidade devido a:

a) necessidade de seu uso como prova em processo criminal, garantida a entrega de cópia;

b) autodestruição por ação de componente, substância ou organismo intrínseco; ou

c) contaminação por produto infectante, radioativo ou tóxico;

III – quebra do sigilo de comunicação telegráfica e telefônica, por ordem judicial, a requerimento do executor do decreto;

IV – na situação prevista no art. 3º, inciso II, ocupação das instalações e uso temporário dos bens e serviços dos órgãos da administração pública federal, estadual, municipal ou do Distrito Federal, direta e indireta, ou de serviços públicos por elas concedidos, respondendo a União pelos danos e custos decorrentes.

#### **Seção V**

##### **Da apreciação do decreto e seus efeitos**

Art. 8º Decretado o estado de defesa ou sua prorrogação, o Presidente da República, dentro de vinte e quatro horas, submeterá o ato com a respectiva justificação ao Congresso Nacional, que decidirá por maioria absoluta.

Parágrafo único. Se o Congresso Nacional estiver em recesso, será convocado, extraordinariamente, no prazo de cinco dias.

Art. 9º O Congresso Nacional apreciará o decreto dentro de dez dias contados de seu recebimento, devendo continuar funcionando enquanto vigorar o estado de defesa.

Art. 10. Rejeitado o decreto, cessa imediatamente o estado de defesa, devendo o Congresso Nacional disciplinar, por decreto legislativo, as

relações jurídicas dele decorrentes, bem como as eventuais responsabilidades por irregularidades cometidas.

## **Seção VI**

### **Da duração**

Art. 11. A duração do estado de defesa não será superior a trinta dias, podendo ser prorrogada uma vez, por igual período, se persistirem as razões que justificaram a sua decretação.

Parágrafo único. A prorrogação submeter-se-á aos mesmos requisitos e procedimentos exigidos para a decretação, nos termos do disposto no art. 3º.

## **Seção VII**

### **Das regras inerentes à prisão**

Art. 12. Na vigência do estado de defesa:

I – a prisão por crime contra o Estado, determinada pelo executor da medida, será por este comunicada imediatamente ao juiz competente, que a relaxará, se não for legal, facultado ao preso requerer exame de corpo de delito à autoridade policial, que não poderá deixar de atendê-lo, bem como de entregar-lhe, gratuitamente, cópia do laudo respectivo;

II – a comunicação será acompanhada de declaração, pela autoridade, com as assinaturas de duas testemunhas identificadas, do estado físico e mental do detido no momento de sua autuação;

III – a prisão ou detenção de qualquer pessoa não poderá ser superior a dez dias, salvo quando autorizada pelo juiz por tempo superior, em procedimento autônomo ou mediante representação do executor;

IV – é vedada a incomunicabilidade do preso, ressalvado ao executor ou seus agentes o conhecimento e registro do teor de suas comunicações.

## ***CAPÍTULO III***

### ***DO ESTADO DE SÍTIO***

#### **Seção I**

#### **Das hipóteses de decretação**

Art. 13. O Presidente da República pode, ouvidos o Conselho da República e o Conselho de Defesa Nacional, em ambos os casos sem caráter vinculativo, solicitar ao Congresso Nacional autorização para decretar o estado de sítio nas situações de:

I – comoção grave de repercussão nacional ou ocorrência de fatos que comprovem a ineficácia de medida tomada durante o estado de defesa; ou

II – declaração de estado de guerra ou resposta a agressão armada estrangeira.

Parágrafo único. Considera-se comoção grave aquela que envolva uma ou mais das seguintes situações:

I – atos terroristas, assim entendidos os de fundamentação ideológica, tentados ou consumados, que possam causar perturbação da ordem ou calamidade, pelo emprego de meios ou artifícios que por sua natureza clandestina, insidiosa ou violenta:

a) produzam intimidação generalizada ou coloquem em risco a vida, a saúde, a integridade física ou a liberdade das pessoas;

b) causem grande repercussão, pela não-seletividade dos alvos, quantidade ou qualidade das vítimas, extensão de danos econômicos, sociais ou ambientais, grau de crueldade ou desrespeito à dignidade humana; ou

c) afetem o patrimônio público ou privado, com o fim de danificar ou destruir;

II – atos criminosos reiterados, praticados com violência ou por grupos organizados, que alterem substancialmente os índices de criminalidade, especialmente as taxas de homicídio, ou coloquem em risco a incolumidade da população, por atos de corrupção que causem prejuízos ao erário, promovam desabastecimento, calamidades socioambientais ou diminuam a capacidade de atendimento de saúde, previdência e assistência social;

III – rebelião, insurreição ou usurpação, tentada ou consumada, do poder constitucionalmente investido, por sublevação armada.

## **Seção II**

### **Da autorização para decretação**

Art. 14. O Presidente da República, ao solicitar autorização para decretar o estado de sítio ou sua prorrogação, relatará as razões determinantes do pedido, devendo o Congresso Nacional decidir por maioria absoluta.

§ 2º Solicitada autorização para decretar o estado de sítio durante o recesso parlamentar, o Presidente do Senado Federal, de imediato, convocará extraordinariamente o Congresso Nacional para se reunir dentro de cinco dias, a fim de apreciar o ato.

§ 3º O Congresso Nacional permanecerá em funcionamento até o término das medidas coercitivas.

### **Seção III**

#### **Do conteúdo e duração**

Art. 15. O decreto do estado de sítio indicará sua duração, as normas necessárias para sua execução e as garantias constitucionais que ficarão suspensas, e, depois de publicado, o Presidente da República designará o executor das medidas específicas e as áreas abrangidas.

Parágrafo único. O estado de sítio, no caso do art. 13, inciso I, não poderá ser decretado por mais de trinta dias, nem prorrogado, de cada vez, por prazo superior; no caso do art. 13, inciso II, poderá ser decretado por todo o tempo que perdurar a guerra ou a agressão armada estrangeira.

### **Seção IV**

#### **Das restrições de direitos**

##### **Subseção I**

##### **Do rol de restrições**

Art. 16. Na vigência do estado de sítio decretado com fundamento no art. 13, inciso I, somente poderão ser tomadas contra as pessoas as seguintes medidas:

I – obrigação de permanência em localidade determinada;

II – detenção em edifício não destinado a presos, provisórios ou condenados, por crimes comuns;

III – restrições relativas à inviolabilidade da correspondência, ao sigilo das comunicações, à prestação de informações e à liberdade de imprensa, radiodifusão e televisão;

IV – suspensão da liberdade de reunião;

V – busca e apreensão;

VI – intervenção nas empresas de serviços públicos;

VII – requisição de bens.

Parágrafo único. As medidas podem ser determinadas para assegurar a ordem pública e, no caso dos incisos I a V, também por cometimento de crime contra o Estado ou grave descumprimento de restrição imposta pelo decreto de estado de sítio.

## **Subseção II**

### **Da permanência em localidade determinada**

Art. 17. A obrigação de permanência em localidade determinada pode dar-se no local de moradia ou outro em condições condignas, para atender a uma ou mais das seguintes finalidades:

- I – quarentena necessária para garantia da saúde pública;
- II – preservação da incolumidade dos obrigados;
- III – isolamento, evacuação ou demolição de prédio ou área específica.

§ 1º A localidade pode consistir na área de todo o Município, de toda a sua zona urbana ou rural, de bairro ou de povoação ou comunidade isolada do Município.

§ 2º Quando se estabeleça o condicionamento ou a interdição do trânsito de pessoas e da circulação de veículos:

I – a permanência não pode restringir o direito de ir e vir no âmbito da localidade determinada; e

II – a União deve assegurar os meios suficientes ao cumprimento do disposto no decreto, particularmente no tocante a abrigo ou alojamento, subsistência e transporte dignos das pessoas afetadas que não puderem prover tais necessidades.

Art. 18. O isolamento de prédio ou área pode ser determinado por suspeita de contaminação tóxica, radioativa ou por doença de difícil debelação.

Art. 19. A evacuação de prédio ou área sob risco será executada se ocorrer uma ou mais das seguintes situações:

I – ocorrência de uma das situações mencionadas no art. 18, salvo na hipótese de doença em que os atingidos permaneçam isolados, nos termos do disposto no art. 17, inciso I, sem que tal permanência coloque em risco a população circundante ou promova a disseminação da doença;

II – risco de desastre com potencial dano à vida;

III – inclusão da área no teatro de operações de guerra.

Art. 20. A demolição de prédio pode ser determinada pela ocorrência das hipóteses do art. 18, se impossível a descontaminação.

Parágrafo único. Tendo ou não havido demolição, a área contaminada pode ter sua destinação alterada, mediante decreto específico e averbação da nova destinação no registro dos imóveis abrangidos.

Art. 21. Aplica-se o disposto no art. 17, § 2º, inciso II às situações de isolamento e evacuação, no que couber.

Art. 22. Para efeito de garantia de permanência em localidade determinada, pode ser estipulado horário noturno de locomoção restrita quando, não tendo sido evacuada a área, ou durante a evacuação, houver riscos de ataques típicos de guerra regular ou irregular, atos terroristas ou criminosos em proporção tal que justifiquem a medida.

§ 1º A instituição do horário noturno de locomoção restrita será precedida de alerta redundante, com difusão por período mínimo de 24 horas, incluindo as informações acerca das sanções repressivas pertinentes.

§ 2º O toque de recolher poderá ser dado por qualquer meio eficaz, previamente conhecido, com pré-aviso suficientemente antecipado em relação ao horário limite para que as pessoas retornem para suas residências ou abrigos.

§ 3º O horário noturno de locomoção restrita pressupõe a vigilância contínua da área atingida, cujos agentes poderão abordar e proceder a busca pessoal de quem for encontrado na via pública durante o horário estipulado, sem prejuízo do imediato recolhimento e demais sanções cabíveis.

§ 4º Em situações justificadamente necessárias o executor poderá conceder salvo-conduto para o interessado, no qual se estipulem as áreas e horários de locomoção livre, presumindo-se possuí-lo em plenitude os agentes de execução do decreto e os integrantes das forças legais, quando em serviço.

### **Subseção III**

#### **Da detenção**

Art. 23. A detenção não pode consistir em confinamento em compartimento trancado, salvo razões de saúde pública ou necessidade de proteção do detido, por solicitação sua, assegurada a preferência de coabitação do núcleo familiar.

§ 1º O executor deve garantir aos detentos, ao menos em condições idênticas à da população circundante não submetida às mesmas medidas:

I – segregação das pessoas contaminadas por substâncias radioativas ou tóxicas a distância segura das demais, bem como das portadoras de doenças infectocontagiosas em relação às não-portadoras ou separação dentre aquelas com doenças infectocontagiosas diversas;

II – suprimento diário de alimentação balanceada, água potável e vestuário digno, salvo, no último caso, se houver trajes próprios suficientes que não necessitem ser descartados por contaminação;

III – condições de salubridade condignas, inclusive para a higiene pessoal diária;

IV – razoável proteção da privacidade e intimidade; e

V – atendimento integral aos doentes e prioritário aos valetudinários ou que mereçam atenção especial, como crianças, gestantes, deficientes e idosos.

§ 2º Aplica-se o disposto no § 1º quando o edifício se tratar de abrigo de desalojados ou de minorias e outros grupos sob ameaça de agressão vinda de populares ou facções sublevadas, ainda que não estejam sob regime de detenção ou confinamento.

#### **Subseção IV**

##### **Das comunicações**

Art. 24. Aplicam-se, na vigência do estado de sítio, as restrições dispostas no art. 7º, incisos II e III, quanto ao sigilo da correspondência e das comunicações.

Parágrafo único. A restrição ao sigilo das comunicações pode incluir interceptação e registro, por determinação do executor do decreto, que comunicará a medida ao juiz competente dentro de vinte e quatro horas.

Art. 25. A restrição do direito de divulgar notícias por meio de impressos, radiodifusão, televisão e telemática pode dar-se mediante suspensão das atividades, cassação do direito concedido ou encampação do órgão de divulgação nas hipóteses de ofensa às leis que regem a segurança nacional ou a proteção civil, ou os dispositivos pertinentes dos diplomas penais, nos termos neles previstos.

Parágrafo único. Aplica-se o disposto no *caput*, no que couber, às projeções vídeo e cinematográficas públicas, bem como aos espetáculos musicais, teatrais e artísticos em geral, podendo ser ordenada a apreensão de quaisquer publicações, vedada a censura prévia.

Art. 26. O acesso à informação por parte dos presos, detidos ou confinados só pode ser restringido na medida necessária e suficiente para evitar o pânico ou o comprometimento da efetividade das medidas adotadas, visando ao retorno à normalidade.

Art. 27. Não se inclui nas restrições do art. 17, inciso III, a difusão de pronunciamentos de parlamentares efetuados em suas Casas Legislativas, desde que liberada pela respectiva Mesa.

### **Subseção V**

#### **Do direito de reunião**

Art. 28. O direito de reunião pode ser suspenso nas situações de:

I – epidemia, pandemia ou propagação de vetores desconhecidos de doenças, que coloquem em risco a saúde pública; ou

II – sublevação que coloque em grave risco a estabilidade institucional.

### **Subseção VI**

#### **Da busca e apreensão**

Art. 29. A busca em domicílio pode ser determinada pelo executor do decreto, desde que haja relação com a causa determinante ou supervenientemente dependente do objeto da decretação, para apreensão em caso de suspeita de ocultação ou recusa em atendimento à ordem de entrega, por parte do procurado ou detentor de:

I – pessoa contra a qual exista mandado ou ordem de prisão, detenção ou confinamento;

II – pessoa, animal ou objeto contaminado por produto ou substância infectante, radioativa ou tóxica;

III – pessoa ou animal portador de doença infectocontagiosa epidêmica ou pandêmica ou de vetor de moléstia grave de origem desconhecida;

IV – aparelho, artefato, dispositivo, equipamento ou ferramenta que seja essencial para o esforço de restabelecimento da normalidade ou que esteja sendo usado irregularmente para incitar a desordem;

V – alimento, bebida, medicamento ou qualquer outro produto, insumo ou substância considerado essencial, que esteja sendo estocado para fins de venda, consumo ou distribuição, ainda que gratuita, em desacordo com medida de racionamento adotada em razão de sua escassez;

VI – produto ou substância tóxica de posse ilícita ou que esteja prejudicando, propositadamente ou não, a saúde da população ou o meio ambiente;

VII – arma, munição, explosivo, acessório ou insumo pertinente, de posse clandestina ou não, no caso de sublevação armada;

VIII – documento, objeto, produto ou substância utilizado para efeito de deflagração ou com potencial utilização para agravamento da situação que fundamentou a decretação do estado de sítio, para fins de confisco, exame pericial ou integração de autos processuais.

§ 1º A apreensão de pessoa nos casos dos incisos II e III pode ter a finalidade de descontaminação, tratamento ou análise por junta médica acerca da necessidade de seu confinamento.

§ 2º A apreensão de animal nos casos dos incisos II e III pode implicar seu imediato sacrifício, para garantia da saúde pública.

§ 3º A busca pode ser, ainda, pessoal ou veicular, aplicando-se-lhes, conforme o caso, o disposto no *caput* e seus incisos.

Art. 30. A busca e apreensão deve respeitar a dignidade humana e será feita, sempre que possível, na presença de duas testemunhas residentes na respectiva área, preferencialmente não integrantes da equipe de executores, e mediante identificação inequívoca destes.

Parágrafo único. A busca será reduzida a auto circunstanciado, ainda que resulte negativa, assegurada cópia a quem a houver sofrido, bem como do mandado, com a justificativa da diligência.

## **Subseção VII**

### **Da intervenção nas empresas de serviços públicos**

Art. 31. A União poderá intervir nas empresas de serviços públicos, da Administração direta ou indireta, concessionárias ou permissionárias, ainda que dos Estados, Distrito Federal e Municípios, com uma ou ambas as seguintes finalidades:

I – garantir a prestação dos serviços públicos essenciais;

II – preservar o interesse público que esteja eventualmente sendo afetado pelos gestores da empresa considerada, contrariamente ao esforço de retorno à normalidade.

§ 1º A intervenção pressupõe ocupação de bens móveis ou imóveis e utilização do local, instalações, equipamentos, material e pessoal empregados na prestação do serviço, necessários à sua continuidade.

§ 2º A intervenção no caso previsto no *caput*, inciso II, pode assumir a forma de encampação, nos termos da Lei das Concessões de Serviços Públicos, a qual dispensa lei autorizativa específica, devendo a

indenização eventualmente devida ser paga após regular processo administrativo.

### **Subseção VIII**

#### **Da requisição de bens**

Art. 32. A requisição de bens móveis ou imóveis de pessoas jurídicas ou físicas, para o esforço de retorno à normalidade, é admitida desde que:

I – não interfira na continuidade das atividades lícitas da pessoa jurídica, salvo se o poder público oferecer alternativa econômica compatível e imediatamente executável;

II – não comprometa a subsistência da pessoa física que dele depender licitamente, salvo se o poder público oferecer alternativa econômica compatível e imediatamente executável ou garantir a subsistência familiar integralmente;

III – não configure desalojamento familiar, no caso de imóvel, salvo a remoção dos moradores para local condigno, com seus bens ou desde que haja garantia de proteção destes durante o período da requisição; e

IV – seja entregue ao requisitado o competente mandado de requisição descrevendo o bem ou parcela deste requisitada, o responsável pela sua utilização, a discriminação dos bens que ficarão sob a guarda do requisitante guarnecendo o imóvel e, se possível, o tempo estimado da requisição e a localização prevista para o bem móvel requisitado que saia do âmbito de vigilância do requisitado.

§ 1º A requisição pode ser parcial, desde que adequada para a finalidade pretendida, ficando o requisitado na posse plena da parcela não requisitada do bem divisível.

§ 2º A requisição pode ter a finalidade de impedir o uso do bem que esteja sendo utilizado contra o esforço de retorno à normalidade.

§ 3º Em caso de deterioração, perecimento ou perda total ou depreciação considerável do bem, é assegurada ao proprietário a indenização cabível, que poderá ser requerida tão logo cesse o estado de sítio.

§ 4º O responsável pelo bem requisitado deverá utilizá-lo de forma a conservá-lo e restituí-lo íntegro, na medida do possível, providenciando sua proteção e manutenção, ressalvado o desgaste provocado durante e nas circunstâncias de uso, sob pena de responsabilidade administrativa, civil e criminal.

§ 5º A requisição poderá ser feita ao possuidor, se diverso do proprietário, desde que, nas circunstâncias, a localização deste comprometer a urgência necessária à execução do ato.

§ 6º Aplica-se à requisição a Lei de Requisições no que não contrarie o disposto nesta Lei.

## **Seção V**

### **Das garantias fundamentais**

Art. 33. Durante o estado de sítio todos são obrigados a prestar às autoridades as informações relativas à sua identidade, local de moradia e meios de subsistência.

Parágrafo único. É assegurada, porém, a manutenção da identidade pessoal, da capacidade civil e da cidadania, bem como a informação a respeito da razão de prisão, detenção ou confinamento próprio ou de familiar, o local para onde é levado ou se encontra o custodiado ou seu familiar, bem como o direito de comunicarem entre si tais circunstâncias.

Art. 34. No caso do art. 13, inciso II, as garantias dos direitos fundamentais poderão ser suspensas ou restringidas, nos termos do decreto, salvo os direitos à vida, de igualdade, de não ser discriminado, de não ser escravizado, de não ser torturado, de liberdade de consciência e de crença, de recorrer ao Poder Judiciário, de anterioridade da lei penal, do devido processo legal, do contraditório e da ampla defesa, da vedação de provas ilícitas, do *habeas corpus* e dos demais direitos e garantias fundamentais cujo exercício não seja incompatível com o disposto nesta lei.

## **CAPÍTULO IV**

### **DISPOSIÇÕES DIVERSAS**

#### **Seção I**

##### **Da apreciação do decreto**

Art. 35. A apreciação da decretação do estado de defesa ou da solicitação para decretação do estado de sítio não poderá ser condicionada, só admitindo aprovação ou rejeição, sem emendas.

Art. 36. A aprovação ou rejeição do decreto de estado de defesa, bem como a rejeição ou autorização para a decretação do estado de sítio se darão por resolução do Congresso Nacional.

Parágrafo único. A aprovação ou autorização conterà os mesmos elementos essenciais informados pelo Presidente da República, nos termos dos arts. 6º e 15.

Art. 37. A Mesa do Congresso Nacional, ouvidos os líderes partidários, designará Comissão composta de cinco de seus membros para

acompanhar e fiscalizar a execução das medidas referentes ao estado de defesa e ao estado de sítio, nos termos do Regimento próprio.

Parágrafo único. O Congresso Nacional poderá, a qualquer tempo, justificadamente, suspender por decreto legislativo a eficácia da decretação, revogando o estado de defesa ou o estado de sítio.

## **Seção II**

### **Dos efeitos das medidas adotadas**

Art. 38. Cessado o estado de defesa ou o estado de sítio, por decurso de prazo ou revogação, cessarão também seus efeitos, sem prejuízo da responsabilidade pelos ilícitos cometidos por seus executores ou agentes.

§ 1º Logo que cesse o estado de defesa ou o estado de sítio, ou a cada período de trinta dias no caso de renovação, as medidas aplicadas em sua vigência serão relatadas pelo Presidente da República, em mensagem ao Congresso Nacional, com especificação e justificação das providências adotadas, relação nominal dos atingidos e indicação das restrições aplicadas.

§ 2º Ao analisar o relatório o Congresso Nacional poderá, mediante resolução:

I – considerando as informações suficientes, referendá-lo, homologando as medidas adotadas;

II – vislumbrando ilegalidade ou abuso de poder na execução das medidas de exceção, disso informar o Presidente da República, o juízo competente para julgar o suposto autor e o órgão do Ministério Público que junto desse juízo officie, para a adoção das medidas administrativas e judiciais cabíveis.

Art. 39. Para fins do disposto nesta seção, o decreto que estipule a duração do estado de defesa ou do estado de sítio deve mencionar a data e horário precisos de seu início e término.

## **Seção III**

### **Da renovação, modificação e revogação**

Art. 40. Em caso de alteração das circunstâncias que tiverem determinado a decretação do estado de defesa ou do estado de sítio, as providências e medidas constantes do decreto poderão ser objeto de adequadas extensão ou redução.

§ 1º Sempre que as circunstâncias o permitam, deve a renovação da decretação do estado de sítio ser substituída por decretação do estado de defesa.

§ 2º A renovação da decretação do estado de defesa ou do estado de sítio, bem como a sua modificação no sentido da extensão das respectivas providências ou medidas seguem os trâmites previstos para o decreto inicial.

§ 3º A alteração da medida de exceção, no sentido da redução das restrições impostas, da substituição do estado de sítio pelo estado de defesa, bem como da sua revogação, em caso de cessação das circunstâncias que a tiverem determinado, operam-se por decreto do Presidente da República, independentemente de audiência prévia do Conselho da República e do Conselho de Defesa Nacional, ou de aprovação ou autorização do Congresso Nacional.

#### **Seção IV**

##### **Dos executores**

Art. 41. O executor do decreto que instituir o estado de defesa será, preferencialmente, o chefe do Poder Executivo do Estado ou Município afetado, ressalvada a hipótese de prévia intervenção, em que recairá preferencialmente no interventor.

Parágrafo único. Durante o estado de defesa as autoridades administrativas civis receberão, se necessário, apoio das Forças Armadas.

Art. 42. O executor do decreto que instituir o estado de sítio será a autoridade militar que tenha responsabilidade de defesa territorial da área atingida.

Art. 43. Durante a execução das ações repressivas contra não-combatentes, as forças legais aplicarão as regras de engajamento ou de compromisso, empregarão armas menos letais e empregarão a força, necessária e suficiente, de forma progressiva.

#### **Seção V**

##### **Do funcionamento dos órgãos de direção e fiscalização**

Art. 44. A execução do estado de defesa ou do estado de sítio não pode afetar a competência e o funcionamento dos órgãos dos Poderes constituídos e bem assim os direitos e imunidades dos respectivos titulares, ressalvada a hipótese dos atingidos por intervenção.

Art. 45. Durante estado de sítio que abranja todo o território nacional manter-se-ão em sessão permanente o Congresso Nacional, o Supremo Tribunal Federal, o Conselho da República, o Conselho de Defesa Nacional e, com vista ao pleno exercício das suas competências de defesa da

legalidade democrática e dos direitos dos cidadãos, o Conselho Nacional de Justiça e a Procuradoria-Geral da República.

§ 1º Poderão funcionar ininterruptamente os demais órgãos dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, necessários para o esforço de retorno à normalidade, a critério de seus titulares ou por determinação do executor, no âmbito de suas atribuições.

§ 2º Durante estado de sítio que não abranja todo o território nacional e durante estado de defesa manter-se-ão em sessão permanente o Congresso Nacional, o Conselho da República, o Conselho de Defesa Nacional e os órgãos dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, que tenham jurisdição, circunscrição ou competência de atuação sobre a área afetada, aplicando-se o disposto no § 1º quanto aos demais.

## **Seção VI**

### **Dos comissários governamentais**

Art. 46. Durante estado de defesa ou estado de sítio pode o Presidente da República nomear comissários de sua livre escolha para assegurar o funcionamento de órgãos e entidades da administração direta ou indireta, de vital importância nessas circunstâncias, sem prejuízo do disposto nesta lei quanto à intervenção das autoridades militares.

## **Seção VII**

### **Do confisco de bens**

Art. 47. Serão objeto de confisco os bens, documentos, objetos, produtos, substâncias ou valores apreendidos ou requisitados, durante a vigência dos estados de exceção, cuja posse for ilícita, clandestina ou oriunda de crime, cabendo ao executor dar-lhes a destinação legalmente prevista.

Parágrafo único. O juízo competente decidirá, se houver dúvida quanto à legitimidade da posse dos bens passíveis de restituição.

## **Seção VIII**

### **Do caráter dos atos relativos aos estados de exceção**

Art. 48. Os atos processuais pertinentes à decretação do estado de defesa ou do estado de sítio, ou sua modificação ou revogação revestem natureza urgentíssima e têm prioridade sobre quaisquer outros.

§ 1º Para execução do disposto no *caput* o Congresso Nacional se reunirá e deliberará com dispensa dos prazos regimentais.

§ 2º Os atos referidos no *caput* são de publicação imediata na imprensa oficial, mantendo-se os serviços necessários para tanto em regime de funcionamento permanente.

## **Seção IX**

### **Da jurisdição criminal**

Art. 49. Sem prejuízo da especificação dos crimes que devem ficar sujeitos à jurisdição dos tribunais militares, nos termos da decretação do estado de sítio, competirá a esses tribunais a instrução e o julgamento das infrações ao disposto nesta lei e no decreto que instituir o estado de exceção.

§ 1º Aos tribunais militares caberá igualmente, nos termos do *caput*, a instrução e o julgamento dos crimes dolosos diretamente relacionados com os fatos que, nos termos do respectivo decreto, caracterizem e fundamentem o estado de sítio, bem assim os praticados durante a sua vigência, contra a vida, a integridade física e a liberdade das pessoas, o direito de informação, a segurança das comunicações, o patrimônio, a ordem e a tranquilidade públicas.

§ 2º Os crimes referidos no § 1º são, para esse efeito, equiparados aos propriamente militares.

Art. 50. A quebra do sigilo, a interceptação e o registro das comunicações aplicar-se-ão aos crimes contra o Estado e, ressalvado o disposto nesta lei, atenderão aos requisitos e seguirão o rito previsto em legislação própria.

Art. 51. Incorre em crime de responsabilidade quem violar o disposto nesta lei ou no decreto do estado de defesa ou do estado de sítio, quanto à sua execução.

## **Seção X**

### **Da jurisdição civil**

Art. 52. Com salvaguarda do disposto no art. 46, bem como do que sobre esta matéria constar da decretação do estado de defesa ou do estado de sítio quanto aos direitos, liberdades e garantias cujo exercício tiver sido suspenso ou restringido, nos termos da Constituição e desta lei, os tribunais comuns mantêm-se, na vigência desses estados de exceção, no pleno exercício das suas competências e funções.

Art. 53. Os crimes comuns cometidos no território em que vigorar o estado de exceção terão as penas aumentadas de dois terços no caso de estado de defesa e duplicadas no caso de estado de sítio.

Art. 54. Aplica-se aos estados de exceção as hipóteses de dispensa de licitação e rescisão dos contratos celebrados com a Administração Pública, nos termos da Lei das Licitações.

Art. 55. Esta lei entra em vigor na data de sua publicação.

## JUSTIFICAÇÃO

Decorridos mais de vinte anos da promulgação da Constituição Federal de 1988 (CF/88), muitos de seus dispositivos não estão regulamentados. Dentre estes, se incluem o art. 136, § 1º e o art. 139, inciso III, no âmbito do Título sobre a defesa do Estado e das instituições democráticas. Trata-se do disciplinamento das medidas restritivas aos direitos fundamentais durante a execução dos estados de exceção constitucionalmente previstos: o estado de defesa e o estado de sítio, chamado sistema constitucional das crises.

É disso que trata o presente projeto de lei, no qual procuramos aglutinar esses dois dispositivos a serem regulamentados, dada a interface necessária entre os dois institutos.

Durante o período houve páldas tentativas da regulamentação pretendida, algumas das quais não prosperaram exatamente em razão da superficialidade apresentada.

Assim, buscamos subsídios na doutrina, especialmente dos grandes constitucionalistas como, em nosso país, Alexandre de Moraes, José Afonso da Silva e Manoel Gonçalves Ferreira Filho. No estrangeiro fomos buscar as lições de José Joaquim Gomes Canotilho e Jorge Bacelar Gouveia, juristas portugueses de renome que escreveram sobre o tema.

Aliás, no Direito comparado, é em Portugal que obtivemos o exemplo de legislação que contempla o detalhamento necessário para o disciplinamento de assunto tão relevante e ao mesmo tempo tão sensível, uma vez que configura verdadeiro regime de exceção dentro do Estado democrático de Direito. Inspirou-nos a Lei n. 44, de 30 de setembro de 1986, editada, portanto, dez anos depois da promulgação da Constituição da República Portuguesa (CRP), que dispõe sobre o “regime do estado de sítio e do estado de emergência”, conhecida pela sigla LRESEE, que regulamenta o art. 19 da CRP. Neste particular recorde-se que a LRESEE desce a detalhes não explícitos na CRP, o que pode servir de contraponto a uma eventual alegação de o presente projeto estar indo além do disposto na CF/88. Tanto não é essa a visão limitada do constituinte que, se assim fosse, bastaria reproduzir em lei o texto constitucional.

É de se recordar que no regime constitucional anterior era previsto, desde a Constituição brasileira de 1891, o estado de emergência (correspondente ao atual estado de defesa) – ou medidas de emergência – e o estado de sítio, medidas de exceção que, não obstante jamais terem sido decretadas, nunca foram regulamentadas. Na Assembleia Nacional Constituinte de 1987/1988 discutiu-se a substituição da expressão “estado de emergência” por “estado de alarme”. Tratam-se, pois, os dois institutos, de

estados de alerta progressivos, para fins de defesa do Estado e consequente envolvimento nessa empreitada de todas as instituições e cidadãos.

A doutrina sustenta que, a par da legítima defesa e do estado de necessidade deferido aos indivíduos, no sentido de repelir agressão injusta não coarctada pelo Estado, também a este cabe a aplicação do instituto, como estado de necessidade público, atributo do poder insubmetido – a soberania. Se aos indivíduos e às instituições o ordenamento jurídico confere a excepcional faculdade de substituir-se ao Estado, detentor do uso legítimo da força, este a possui como pressuposto de sua existência. Cabe à norma, portanto, tão-somente disciplinar em que medida se dará o exercício dessa faculdade. Assim é que a Constituição define o que configura o “estado de necessidade público (conceituação), para que se defenda o Estado (finalidade), porque devem existir medidas emergenciais (justificativas), quando devem ser deflagradas (oportunidade) e como atuam (procedimento)”.<sup>1</sup> Entretanto, especialmente quanto aos aspectos procedimentais, a própria Constituição remeteu à lei ordinária regular. É o que se pretende com este projeto.

No âmbito do Direito Internacional, é de ver-se que o próprio Pacto de San José da Costa Rica, incorporado ao ordenamento jurídico brasileiro, prevê a suspensão de direitos e garantias fundamentais em caso de guerra, de perigo público, ou de outra emergência que ameace a independência ou segurança do Estado-parte, bem como explicita aqueles que devam ser preservados, desiderato que procuramos cumprir ao formularmos a presente proposição.

Entretanto, durante a vigência do regime militar (1964/1985), a aplicabilidade do regime de exceção foi garantida pela Lei n. 7.170, de 14 de dezembro de 1983, que “define os crimes contra a segurança nacional, a ordem política e social, estabelece seu processo e julgamento e dá outras providências”, cognominada Lei de Segurança Nacional, hoje praticamente insubsistente, sob a égide da qual se procurou justificar os excessos então cometidos.

A fim de simplificar sua compreensão, o projeto se estrutura em quatro capítulos: “disposições preliminares”, “estado de defesa”, “estado de sítio” e “disposições diversas”. Os capítulos foram divididos em seções e subseções, conforme a necessidade, para melhor visualização e apreensão dos dispositivos.

No texto proposto cuidamos de exigir, expressamente, a aplicação dos princípios da necessidade, da temporariedade e da proporcionalidade, quanto à extensão, duração e meios utilizados ao pronto restabelecimento da normalidade, tanto para a decretação quanto para a execução dos estados de defesa e de sítio, bem como os princípios da generalidade, abstração e prospectividade quanto à execução, quando possível, visto que situações particulares às vezes exigem medidas pontuais, sob pena de se ferir o direito

---

1 Relatório do Anteprojeto da Subcomissão de Defesa do Estado, da Sociedade e de sua Segurança, da Comissão da Organização Eleitoral, Partidária e Garantias das Instituições, da Assembleia Nacional Constituinte de 1987/1988.

dos iguais desigualmente. Todos esses princípios estão sintetizados pelo princípio da corresponsabilidade, que amalgama a nação para o esforço da preservação do Estado que constituiu.

Inserimos também, além de dispositivos inerentes aos estados de exceção nos moldes do modelo adotado, da LRESEE, outros, reclamados pela doutrina. Com inspiração na LRESEE, temos: os princípios citados; as garantias não passíveis de restrições em cada caso; a continuidade de funcionamento dos Poderes constituídos e garantia de direitos de seus titulares; o funcionamento ininterrupto de certos órgãos necessários ao controle judicial; a preferência pela medida mais amena; o direito à indenização; a subordinação aos executores militares durante o estado de sítio e a sujeição dos infratores aos tribunais militares; a forma de que se revestirão os atos de aprovação, rejeição, revogação ou suspensão, disciplinamento das relações jurídicas decorrentes ou excessos cometidos (resolução ou decreto legislativo); a dispensa dos prazos regimentais no Congresso Nacional; as autoridades preferenciais para serem os executores das medidas; a nomeação de comissários; a necessidade de publicação imediata dos atos pertinentes, com a expressa consignação da data e hora de início e término do estado decretado, dentre outros.

Albergando as sugestões dos juristas pátrios, incorporamos igualmente a garantia de funcionamento do Poder Judiciário e sua atuação no controle judicial durante a execução dos atos de exceção, o caráter não vinculativo das audiências do Conselho da República e do Conselho de Defesa Nacional, a aprovação dos decretos ou solicitação presidencial sem emendas, a possibilidade de o Congresso Nacional revogar o decreto *sponte sua*, justificadamente (atendendo ao disposto no art. 49, inciso IV, da CF/88), e outros.

Com ligeiras adaptações, quando necessárias, buscamos reproduzir o texto constitucional, sistematizando-o, bem como inserindo o detalhamento exigível para a espécie. Embora tal detalhamento possa parecer, à primeira vista, redundante ou minucioso, cremos que esse cuidado é imprescindível, por duas razões. A primeira é que, tratando-se de matéria que regulamenta o texto constitucional e diante do controle político necessário para a decretação das medidas, a ser exercido pelo Congresso Nacional, não teria cabimento a regulamentação da lei pelo Poder Executivo, sob pena de extrapolação da atribuição presidencial quanto ao conteúdo das restrições a serem impostas aos cidadãos. Donde não se poderia deixar para um segundo momento (eventual regulamentação da lei), o estabelecimento do conteúdo casuístico, providência inerente à lei ordinária em geral. Ainda que haja uma regulamentação, que o legislador não pode proibir, ela dar-se-á nos limites da já detalhada disposição legal. Em segundo lugar, é justamente o caráter excepcional das medidas que a referida lei imporá à sociedade que exige esse grau de cautela.

Inserimos, por oportuno, referências às restrições aplicáveis ou ressalvas a dispositivos de outras leis que perpassam o tema, como a Lei das Requisições (Decreto-Lei n. 4.812, de 8 de outubro de 1942), a Lei das

Licitações (Lei n. 8.666, de 21 de junho de 1993) e a Lei das Concessões de Serviços Públicos (Lei n. 8.987, de 13 de fevereiro de 1995).

Procuramos, durante todo o texto, além de conferir detalhamento quase exaustivo, manter as garantias dos cidadãos, a fim de prevenir e evitar o arbítrio, sempre possível de ocorrer durante situações de desordem e intranquilidade, que podem resvalar para a adoção de posturas ditatoriais.

Não temos a pretensão de haver esgotado o tema, bem como sabemos e queremos que a discussão aperfeiçoe a proposição. Tal discussão é essencial para que tenhamos um instrumento em que a prevenção do pior não maniete os cidadãos e, pelo contrário, os estimule às ações de solidariedade de que tanto exemplo dão ao país e ao mundo. Outro cuidado é de que não se atribua a certas pessoas o condão do exercício arbitrário do múnus público na luta pela paz social. A consecução da paz social redundará na materialização do dístico nacional que tanto nos orgulha: ordem e progresso.

Diante do exposto é que estimulamos os nobres pares a aprovarem a presente proposta, como forma de positivar o sistema de proteção civil no seu nível mais crítico.

Sala das Sessões, em                    de                    de 2011.

**Deputado Roberto de Lucena**