REMUNOM
ISSN 2178-6925

Received: 13/01/2026 - **Accepted:** 07/04/2026
Vol: 13.05
DOI: 10.66104/z6njjr86
Pages: 1-29

A EXCEPCIONALIDADE CONSTITUCIONAL: LIMITES JURISDICIONAIS AO EXERCÍCIO DO PODER DE POLÍCIA NOS ESTADOS DE CRISE

CONSTITUTIONAL EXCEPTIONALITY: JURISDICTIONAL LIMITS TO THE EXERCISE OF POLICE POWER IN CRISIS STATES

LA EXCEPCIONALIDAD CONSTITUCIONAL: LÍMITES JURISDICCIONALES AL EJERCICIO DEL PODER DE POLICÍA EN LOS ESTADOS DE CRISIS

Paulo Victor Bianco Crespo Filho
Graduando em Direito - Faculdade Santa Teresa (FST) pvfilho05@gmail.com | https://orcid.org/0009-0001-0074-3360

Ulysses Guerra de Mendonça
Graduando em Direito - Faculdade Santa Teresa (FST) ulyssesguerraguerra@gmail.com | https://orcid.org/0009-0003-3589-1042

Prof. Paulo Eduardo Queiroz da Costa
Faculdade Santa Teresa (FST) - Manaus, Amazonas, Brasil
professorpauloqueiroz@gmail.com | https://orcid.org/0009-0009-2726-8625

Resumo

O presente estudo analisa o sistema constitucional das crises no ordenamento jurídico brasileiro, com foco nos institutos do Estado de Defesa e do Estado de Sítio, disciplinados nos artigos 136 a 141 da Constituição Federal de 1988. A pesquisa examina os limites ao exercício do poder de polícia em situações de anormalidade institucional, bem como os mecanismos de controle jurisdicional previstos para coibir abusos do Poder Executivo durante a legalidade extraordinária. Por meio de revisão bibliográfica e análise doutrinária e jurisprudencial, discute-se se o controle a posteriori é suficiente para proteger direitos fundamentais contra restrições irreversíveis, investigando-se ainda as lacunas práticas do sistema, à luz da experiência comparada e de episódios recentes como a pandemia de COVID-19. Os resultados indicam que, embora o arcabouço constitucional seja robusto, a efetividade do sistema depende da independência e coragem das instituições democráticas em responsabilizar agentes que exorbitem os limites da excepcionalidade. Propõe-se que o aperfeiçoamento dos mecanismos de controle simultâneo e não apenas posterior é condição indispensável para que a legalidade extraordinária não se converta em arbitrariedade institucionalizada.

Palavras-chave: Estado de Defesa; Estado de Sítio; Poder de Polícia; Controle Jurisdicional; Direitos Fundamentais; Legalidade Extraordinária; Proporcionalidade.

Abstract

This study analyzes the constitutional system of crises in the Brazilian legal order, focusing on the State of Defense and State of Siege institutions, governed by Articles 136 to 141 of the Federal Constitution of 1988. The research examines the limits on the exercise of police power in situations of institutional abnormality, as well as the mechanisms of jurisdictional control designed to prevent abuses by the Executive Branch during extraordinary legality. Through bibliographic review and doctrinal and jurisprudential analysis, it discusses whether a posteriori control is sufficient to protect fundamental rights against irreversible restrictions, while also investigating the

REMUNOM
ISSN 2178-6925

Received: 13/01/2026 - **Accepted:** 07/04/2026
Vol: 13.05
DOI: 10.66104/z6njjr86
Pages: 1-29

practical gaps of the system in light of comparative experience and recent episodes such as the COVID-19 pandemic. The results indicate that, although the constitutional framework is robust, the effectiveness of the system depends on the independence and courage of democratic institutions in holding accountable agents who exceed the limits of exceptionality. It is proposed that the improvement of simultaneous and not merely subsequent control mechanisms is an indispensable condition to prevent extraordinary legality from becoming institutionalized arbitrariness.

Keywords: *State of Defense; State of Siege; Police Power; Jurisdictional Control; Fundamental Rights; Extraordinary Legality; Proportionality.*

Resumen

El presente estudio analiza el sistema constitucional de las crisis en el ordenamiento jurídico brasileño, con enfoque en los institutos del Estado de Defensa y del Estado de Sitio, regulados en los artículos 136 a 141 de la Constitución Federal de 1988. La investigación examina los límites al ejercicio del poder de policía en situaciones de anormalidad institucional, así como los mecanismos de control jurisdiccional previstos para cohibir abusos del Poder Ejecutivo durante la legalidad extraordinaria. Por medio de una revisión bibliográfica y un análisis doctrinario y jurisprudencial, se discute si el control a posteriori es suficiente para proteger los derechos fundamentales contra restricciones irreversibles. Los resultados indican que, aunque el marco constitucional es robusto, la efectividad del sistema depende de la independencia y el valor de las instituciones democráticas para responsabilizar a los agentes que excedan los límites de la excepcionalidad.

Palabras clave: Estado de Defensa; Estado de Sitio; Poder de Policía; Control Jurisdiccional; Derechos Fundamentales; Legalidad Extraordinaria.

1. INTRODUÇÃO

A estabilidade de um Estado Democrático de Direito não é medida apenas pela sua capacidade de operar em condições de normalidade institucional, mas, fundamentalmente, pela robustez e pela precisão de seus mecanismos de resposta a situações de anormalidade. No ordenamento jurídico brasileiro, essa temática é disciplinada sob a rubrica do sistema constitucional das crises conjunto ordenado de normas constitucionais que, informadas pelos princípios da necessidade e da temporariedade, regulam as modalidades formais de suspensão da legalidade ordinária com vistas à manutenção ou ao restabelecimento da normalidade constitucional.

O sistema constitucional das crises é composto pelo Estado de Defesa e pelo Estado de Sítio, mecanismos distintos em pressupostos, extensão geográfica, gravidade e procedimentos de autorização, mas que compartilham a premissa fundamental de que a Constituição deve ser capaz de afirmar-se tanto em períodos de paz quanto em situações de grave instabilidade. Como observa José Afonso da Silva, esses instrumentos visam à defesa da ordem constitucional contra processos

REMUNOM
ISSN 2178-6925

Received: 13/01/2026 - **Accepted:** 07/04/2026
Vol: 13.05
DOI: 10.66104/z6njjr86
Pages: 1-29

violentos de perturbação, estabelecendo uma legalidade extraordinária que substitui, provisória e parcialmente, a normalidade sem, contudo, autorizar o arbítrio (SILVA, 2020, p. 762).

1.1 Delimitação do Objeto e Tese Central

O objeto deste artigo é preciso e delimitado: a análise dos limites jurídico-constitucionais ao exercício do poder de polícia durante os estados formais de crise (Estado de Defesa e Estado de Sítio) e a avaliação crítica da suficiência do controle jurisdicional sobre esses limites, com ênfase no problema do controle concomitante.

A tese central pode ser enunciada nos seguintes termos: o controle jurisdicional a posteriori, tal como estruturado pela Constituição de 1988, é estruturalmente insuficiente para proteger direitos fundamentais de natureza irreversível durante a legalidade extraordinária; o sistema somente atinge adequação democrática se o controle concomitante parlamentar e jurisdicional for intensificado, sem que isso implique substituição indevida do juízo político do Executivo pela avaliação judicial do mérito das decisões de crise. Essa insuficiência não é meramente um problema de aplicação de coragem institucional dos atores, mas tem raízes em um déficit de desenho normativo que a Constituição de 1988 não supriu integralmente.

O artigo não pretende, portanto, tratar de forma exaustiva todos os aspectos do sistema constitucional das crises. O exame detalhado dos pressupostos militares do Estado de Sítio por declaração de guerra, a disciplina das Forças Armadas durante a crise e o regime de intervenção federal constituem temas conexos que escapam ao recorte proposto. O foco é exclusivamente a relação entre poder de polícia, direitos fundamentais e controle jurisdicional.

É indispensável, ademais, distinguir desde o início três situações que o discurso jurídico tende a confundir:

(i) Estados constitucionais formais de crise Estado de Defesa (art. 136) e Estado de Sítio (arts. 137-141) cujos pressupostos, procedimentos e controles estão integralmente disciplinados pela CF/1988. São regimes de exceção *formalmente constitucionalizados*, submetidos a controles políticos e jurisdicionais específicos.

(ii) Excepcionalidades materiais ou infraconstitucionais estados de calamidade pública (Lei Complementar n.º 101/2000 e legislação correlata) e emergências sanitárias (Lei n.º 13.979/2020) que, embora possibilitem restrições de

REMUNOM
ISSN 2178-6925

Received: 13/01/2026 - **Accepted:** 07/04/2026
Vol: 13.05
DOI: 10.66104/z6njjr86
Pages: 1-29

alcance similar às dos estados formais de crise, carecem dos mesmos mecanismos constitucionais de controle. Trata-se de uma zona cinzenta normativa de enorme relevância prática, como evidenciou a pandemia de COVID-19.

(iii) Exercício ordinário e intensificado do poder de polícia medidas restritivas de direitos individuais adotadas pela Administração Pública no curso da normalidade institucional, com ou sem situação de crise formal, fundadas na legislação administrativa comum. O exercício *intensificado* do poder de polícia como ocorre em operações policiais em áreas de alta criminalidade não equivale a um estado de crise constitucional, ainda que envolva restrições mais severas do que as ordinariamente toleradas.

Confundir essas três categorias é um erro metodológico com consequências práticas sérias: implica aplicar os controles inadequados a cada situação, superestimar a eficácia das garantias constitucionais nos casos (ii) e (iii), e subestimar os riscos institucionais das excepcionalidades materiais.

1.2 Metodologia

A pesquisa adota metodologia de **revisão bibliográfica qualitativa**, de natureza dogmático-constitucional, orientada pelos seguintes critérios explícitos de seleção:

Critérios de seleção doutrinária: foram priorizadas obras de referência consolidada na doutrina constitucionalista brasileira José Afonso da Silva, Gilmar Ferreira Mendes e Paulo Gustavo Gonet Branco, Alexandre de Moraes, Celso Antônio Bandeira de Mello, Ingo Wolfgang Sarlet além de obras estrangeiras de alta densidade científica com recepção comprovada na dogmática nacional (Robert Alexy, J.J. Gomes Canotilho). Obras institucionais sem autoria identificável, publicações de repositórios acadêmicos de baixa indexação e textos de cursos preparatórios foram excluídos da base de referência.

Critérios de seleção jurisprudencial: foram selecionados precedentes do Supremo Tribunal Federal diretamente relacionados ao objeto com ênfase na ADI 6.341/DF (competências federativas na pandemia) e paradigmas internacionais de efetiva relevância comparada (Korematsu v. United States, Trump v. Hawaii, Aksoy v. Turkey). Precedentes de tribunais inferiores foram excluídos por não integrarem o núcleo de questões constitucionais aqui tratadas.

REMUNOM
ISSN 2178-6925

Received: 13/01/2026 - **Accepted:** 07/04/2026
Vol: 13.05
DOI: 10.66104/z6njjr86
Pages: 1-29

Critérios de seleção comparada: o direito comparado foi empregado de forma *funcional* não como catálogo descritivo de sistemas estrangeiros, mas como instrumento de identificação de soluções normativas e institucionais transferíveis ou adaptáveis ao contexto brasileiro. Os sistemas norte-americano e europeu (via Convenção Europeia de Direitos Humanos e TEDH) foram selecionados por sua influência direta sobre a dogmática constitucional brasileira e por oferecerem modelos contrastantes de controle das crises.

Limites epistemológicos: a pesquisa não recorre a dados empíricos primários nem a análise quantitativa de jurisprudência. As conclusões têm, portanto, natureza dogmática e propositiva, não descritiva de padrões decisórios estatisticamente verificáveis.

1.3 Objetivos Específicos

São objetivos específicos do estudo: (i) descrever e distinguir os pressupostos, procedimentos e medidas admissíveis em cada modalidade de estado constitucional de crise; (ii) diferenciar os estados formais de crise das excepcionalidades materiais e do exercício intensificado do poder de polícia; (iii) analisar os mecanismos de controle político, concomitante e jurisdicional; (iv) avaliar criticamente a suficiência do controle a posteriori e enfrentar as objeções à ampliação do controle concomitante; (v) discutir a pandemia de COVID-19 como caso de teste dos limites analíticos e normativos do sistema; e (vi) extrair do direito comparado lições concretas para o aperfeiçoamento do sistema brasileiro.

2. O Sistema Constitucional das Crises: Fundamentos e Princípios

A vida em comunidade política está sujeita a turbulências de diversas naturezas financeiras, econômicas, bélicas, sanitárias ou decorrentes de catástrofes naturais que podem comprometer as condições de funcionamento regular das instituições. O sistema constitucional das crises surge como mecanismo de autodefesa da ordem jurídica organizada: permite ao Estado adotar medidas excepcionais para restabelecer a normalidade, mas enquadra essa possibilidade em um regime de legalidade extraordinária rigorosamente distinto da ilegalidade ou do estado de exceção não controlado.

A validade do sistema repousa sobre dois pilares:

REMUNOM
ISSN 2178-6925

Received: 13/01/2026 - **Accepted:** 07/04/2026
Vol: 13.05
DOI: 10.66104/z6njjr86
Pages: 1-29

Princípio da Necessidade: as medidas de exceção somente se justificam quando os instrumentos ordinários do Estado forem demonstravelmente insuficientes para conter a ameaça. A excepcionalidade não é uma opção de conveniência política: é uma resposta proporcional à insuficiência comprovada das ferramentas normais de governo.

Princípio da Temporariedade: a restrição de direitos deve perdurar apenas pelo tempo estritamente necessário ao retorno à normalidade. A indefinição temporal de um estado de exceção o converte, por sua natureza, em instrumento de dominação o que o constituinte de 1988, marcado pela experiência autoritária, quis enfaticamente evitar.

A Constituição Federal, em seu Título V, Capítulo I (arts. 136 a 141), detalhou minuciosamente os pressupostos, procedimentos e controles dos estados de crise, buscando superar as experiências autoritárias do Estado Novo (1937–1945) e do regime militar (1964–1985). A memória histórica dessas ditaduras imprimiu ao sistema uma desconfiança estrutural em relação à concentração de poder no Executivo, materializada em controles constitucionais que não têm equivalente em muitos outros ordenamentos contemporâneos. Registre-se, ainda, que a realização de emendas constitucionais é vedada durante a vigência dos estados de crise (art. 60, § 1.º, CF/1988), garantindo que a estrutura fundamental do Estado não seja alterada em momentos de alta sensibilidade institucional.

2.1 O Estado de Defesa: Resposta Localizada às Instabilidades

O Estado de Defesa (art. 136 da CF/1988) é a modalidade menos gravosa do sistema de crises, destinada a situações de instabilidade de extensão geográfica limitada ou de menor gravidade relativa. Sua finalidade constitucional é *preservar ou prontamente restabelecer* a ordem pública ou a paz social ameaçadas por grave e iminente instabilidade institucional ou por calamidades de grandes proporções na natureza.

Do ponto de vista procedimental, a iniciativa de decretar o Estado de Defesa é exclusiva do Presidente da República, que deve previamente ouvir o Conselho da República e o Conselho de Defesa Nacional. Esses pareceres, contudo, não possuem caráter vinculante: constituem condições formais de procedibilidade, não pressupostos de validade material do decreto. Após a decretação, o Presidente deve

REMUNOM
ISSN 2178-6925

Received: 13/01/2026 - **Accepted:** 07/04/2026
Vol: 13.05
DOI: 10.66104/z6njjr86
Pages: 1-29

submeter o decreto com respectiva justificação ao Congresso Nacional no prazo de vinte e quatro horas. O Congresso, em sessão conjunta, delibera por maioria absoluta sobre a aprovação ou rejeição, no prazo de dez dias. Aprovado, pode ainda decidir sobre prorrogação ou cessação antecipada (MORAES, 2023, p. 874).

As restrições permitidas durante o Estado de Defesa são **taxativas**: limitações ao direito de reunião, ao sigilo de correspondência e ao sigilo de comunicação telegráfica e telefônica. Em casos de calamidade pública, é também permitida a ocupação e uso temporário de bens e serviços públicos, respondendo a União pelos danos e custos decorrentes. A duração é limitada a **trinta dias**, com uma única prorrogação por igual período. Ultrapassado esse prazo máximo de sessenta dias sem solução da crise, o instrumento cabível passa a ser o Estado de Sítio não há segunda prorrogação do Estado de Defesa.

As prisões efetuadas durante o Estado de Defesa têm regime especial: devem ser imediatamente comunicadas ao juiz competente, e a detenção não pode ultrapassar dez dias, salvo autorização judicial expressa. Tal exigência preserva a função de controle do Judiciário mesmo em contexto de restrição de liberdades.

Quadro 1 - Síntese do Regime do Estado de Defesa (Art. 136, CF/1988)

Aspecto	Regramento
Abrangência territorial	Locais restritos e determinados
Duração máxima	30 dias + 1 prorrogação de igual período
Controle político	Sucessivo: Congresso delibera em 10 dias (maioria absoluta)
Comunicação de prisões	Imediata ao juiz competente
Prazo máximo de detenção	10 dias, salvo autorização judicial
Direitos restringíveis	Reunião, sigilo de correspondência, sigilo telegráfico e telefônico

Fonte: Elaboração dos autores com base na CF/1988 e na doutrina.

2.2 O Estado de Sítio: Defesa Extrema da Ordem Constitucional

O Estado de Sítio (arts. 137–139 da CF/1988) é o instrumento mais gravoso do sistema, aplicável em cenários em que as medidas do Estado de Defesa se revelaram insuficientes, ou em casos de comoção grave de repercussão nacional ou de guerra externa. A diferença procedimental mais relevante em relação ao Estado de Defesa é

REMUNOM
ISSN 2178-6925

Received: 13/01/2026 - **Accepted:** 07/04/2026
Vol: 13.05
DOI: 10.66104/z6njjr86
Pages: 1-29

a **exigência de autorização prévia do Congresso Nacional**: o Presidente solicita autorização, e apenas após a deliberação parlamentar por maioria absoluta, em sessão conjunta pode expedir o decreto, ouvidos previamente o Conselho da República e o Conselho de Defesa Nacional.

A Constituição prevê duas hipóteses de cabimento: (i) comoção grave de repercussão nacional ou ocorrência de fatos que comprovem a ineficácia de medida tomada durante o Estado de Defesa; e (ii) declaração de estado de guerra ou resposta a agressão armada estrangeira.

No Estado de Sítio fundado na primeira hipótese, as medidas que podem ser adotadas contra as pessoas são rigorosamente listadas no art. 139 e constituem um rol exaustivo (*numerus clausus*), segundo interpretação doutrinária dominante (SILVA, 2020, p. 780; MENDES; BRANCO, 2022, p. 938). Qualquer ato executivo que extrapole esse catálogo é imediatamente inconstitucional e passível de controle judicial. As medidas permitidas incluem: obrigação de permanência em localidade determinada; detenção em edifícios não destinados a réus comuns; restrições relativas à busca e apreensão em domicílio; suspensão da liberdade de reunião; intervenção nas empresas de serviços públicos; e requisição de bens.

No Estado de Sítio fundado na segunda hipótese (guerra externa), a Constituição autoriza, em caráter excepcionalíssimo, a suspensão de garantias constitucionais que o Congresso Nacional especificar (art. 138, § 3.º). Essa hipótese, de gravidade extrema e praticamente sem precedentes históricos no Brasil republicano, não é objeto central de análise neste artigo.

Quadro 2 - Comparativo entre Estado de Defesa e Estado de Sítio

Aspecto	Estado de Defesa	Estado de Sítio
Pressupostos principais	Instabilidade local ou calamidade	Comoção nacional, ineficácia do ED ou guerra
Abrangência territorial	Locais restritos e determinados	Todo o território nacional
Autorização prévia do CN	Não - controle é sucessivo	Sim - obrigatória antes do decreto
Rol de medidas restritivas	Taxativo (Art. 136)	Taxativo (Art. 139), salvo hipótese de guerra

REMUNOM
ISSN 2178-6925

Received: 13/01/2026 - **Accepted:** 07/04/2026
Vol: 13.05
DOI: 10.66104/z6njjr86
Pages: 1-29

Aspecto	Estado de Defesa	Estado de Sítio
Suspensão de garantias	Limitada às previstas no Art. 136	Mais ampla, conforme fundamento
Duração	30 dias + 1 prorrogação	30 dias, prorrogável; ou duração da guerra

Fonte: Elaboração dos autores.

3. O PODER DE POLÍCIA EM SITUAÇÕES DE EXCEPCIONALIDADE

3.1 Conceito e Atributos

O poder de polícia é a faculdade da Administração Pública de condicionar e restringir o uso e gozo de bens, atividades e direitos individuais em benefício da coletividade (BANDEIRA DE MELLO, 2021, p. 862). Trata-se de instrumento essencial à convivência social: o exercício irrestrito dos direitos individuais pode, em determinadas circunstâncias, comprometer a segurança, a saúde e a ordem públicas. Em períodos de normalidade democrática, o poder de polícia é exercido nos estritos limites da lei, observados os princípios da legalidade, da proporcionalidade e da razoabilidade.

A doutrina distingue o poder de polícia em sentido **amplo** abrangendo os atos legislativos e administrativos de restrição, em toda a cadeia normativa que regula os comportamentos privados — e em sentido **estrito** referindo-se especificamente aos atos executivos da Administração destinados a controlar comportamentos concretos, com base na legislação existente (BANDEIRA DE MELLO, 2021, p. 864). Em ambos os sentidos, a atividade de polícia encontra no texto constitucional sua legitimidade e seus limites intransponíveis.

A doutrina tradicional aponta três atributos essenciais: (i) a **discricionariedade**, que confere à administração margem de apreciação sobre oportunidade e conveniência na aplicação de medidas restritivas — dentro dos parâmetros legais; (ii) a **autoexecutoriedade**, que permite à administração executar seus atos sem necessidade de intervenção prévia do Poder Judiciário; e (iii) a **coercibilidade**, que possibilita o uso da força para impor as medidas, mesmo diante de resistência do particular.

Em tempos de crise, a **autoexecutoriedade** é o atributo que adquire maior relevo. Ela é essencial para a rapidez das respostas estatais não seria viável aguardar autorização judicial para fechar estabelecimentos durante uma epidemia, ou para

REMUNOM
ISSN 2178-6925

Received: 13/01/2026 - **Accepted:** 07/04/2026
Vol: 13.05
DOI: 10.66104/z6njjr86
Pages: 1-29

deslocar forças de segurança diante de grave perturbação da ordem. Contudo, é precisamente aqui que reside o maior risco de abuso: a supressão da barreira judicial imediata transfere ao agente executor uma discricionariedade que pode facilmente deslizar para o arbítrio. O risco se acentua porque, durante os estados de crise, a própria definição do que é "necessário" ou "proporcional" tende a ser feita pelo mesmo agente que executa as medidas, em um contexto de baixa visibilidade e elevada pressão institucional.

3.2 Distinção Necessária: Poder de Polícia Ordinário, Intensificado e excepcional

Uma das confusões mais recorrentes no discurso jurídico sobre crises é a equiparação do exercício *intensificado* do poder de polícia ao exercício *excepcional* típico dos estados formais de crise. Essa confusão tem consequências práticas relevantes para o regime de controle aplicável.

O **exercício ordinário do poder de polícia** ocorre no âmbito da legalidade comum, com fundamento em legislação administrativa, e sujeita-se ao controle jurisdicional ordinário, sem qualquer suspensão ou mitigação de garantias constitucionais. O **exercício intensificado** como operações policiais em áreas de alta criminalidade, reforço de fiscalização sanitária em surtos localizados, ou imposição de toque de recolher por decretos estaduais implica maior densidade de restrições, mas permanece fundado na legislação ordinária e sujeito ao controle pleno. Não há, nesse caso, suspensão de garantias constitucionais, ainda que a intensidade das medidas se aproxime, na prática, das permitidas nos estados formais.

O **exercício excepcional do poder de polícia** o único que aciona o sistema constitucional das crises — pressupõe a decretação formal do Estado de Defesa ou do Estado de Sítio, com todos os seus requisitos procedimentais, e somente nesse regime as restrições taxativamente previstas na Constituição podem ser implementadas com fundamento direto no texto constitucional, inclusive com mitigação de garantias que seriam intangíveis na normalidade.

Essa distinção é crucial porque determina: (a) o fundamento normativo habilitante da medida restritiva; (b) o regime de controle político e jurisdicional aplicável; e (c) as consequências da ilicitude se por desvio de finalidade no exercício ordinário, ou por extrapolação do rol taxativo na legalidade extraordinária.

REMUNOM
ISSN 2178-6925

Received: 13/01/2026 - **Accepted:** 07/04/2026
Vol: 13.05
DOI: 10.66104/z6njjr86
Pages: 1-29

3.3 Os Limites Constitucionais ao Poder de Polícia em Crises

Mesmo durante a legalidade extraordinária, o poder de polícia não é ilimitado. A Constituição estabelece direitos e garantias que permanecem intangíveis independentemente da gravidade da crise. A vedação de pena de morte, tortura, tratamento desumano ou degradante prevista no art. 5.º, III e XLVII não comporta exceção nem mesmo durante o Estado de Sítio. Essas vedações correspondem ao núcleo essencial da dignidade humana, limite absoluto que nenhum estado de exceção pode transpor.

Além das vedações expressas, o **princípio da proporcionalidade** atua como critério geral de validade de qualquer medida restritiva. Segundo a doutrina de Robert Alexy, amplamente recepcionada pela dogmática constitucional brasileira e pela jurisprudência do STF, toda restrição a um direito fundamental deve ser: (i) **adequada** apta a atingir o fim perseguido; (ii) **necessária** o meio menos restritivo dentre os igualmente eficazes; e (iii) **proporcional em sentido estrito** de modo que o benefício coletivo supere o ônus individual imposto (ALEXY, 2011, p. 117). A inobservância de qualquer um desses critérios torna a medida inconstitucional, sujeitando-a à invalidação judicial.

A autoexecutoriedade, portanto, não equivale à imunidade jurídica. O ato administrativo praticado com excesso de poder durante um estado de crise é ilícito e gera responsabilidade pessoal do agente, além de responsabilidade objetiva do Estado pelos danos causados, na forma do art. 37, § 6.º, da CF/1988. O ordenamento constitucional brasileiro não prevê qualquer imunidade por atos praticados "em nome da crise": a excepcionalidade autoriza determinadas condutas, mas não exclui a responsabilidade pelo excesso.

3.4 A Pandemia de COVID-19 como Caso de Teste: Possibilidades e Limites da Analogia

A pandemia de COVID-19 representou o maior teste prático do sistema constitucional de crises desde a promulgação da CF/1988. Entre 2020 e 2022, medidas de restrição de circulação, fechamento de estabelecimentos comerciais, obrigatoriedade de uso de máscaras e discussões sobre vacinação compulsória foram

REMUNOM
ISSN 2178-6925

Received: 13/01/2026 - **Accepted:** 07/04/2026
Vol: 13.05
DOI: 10.66104/z6njjr86
Pages: 1-29

adotadas em âmbito federal, estadual e municipal, sem que o Presidente da República decretasse formalmente o Estado de Defesa ou o Estado de Sítio.

O governo federal optou pelo reconhecimento do "estado de calamidade pública" para fins fiscais (Decreto Legislativo n.º 6/2020), enquanto estados e municípios adotaram medidas restritivas com base na legislação sanitária infraconstitucional (Lei n.º 13.979/2020) e nas suas competências constitucionais autônomas. O STF, na ADI 6.341/DF (rel. Min. Marco Aurélio, 2020), reconheceu a competência concorrente de estados e municípios para adotar medidas de combate à pandemia, ainda que em dissonância com orientações federais decisão de relevância paradigmática para o federalismo brasileiro e para a distribuição de competências em matéria sanitária.

É fundamental, porém, compreender **os limites analíticos dessa analogia com os estados formais de crise**. A pandemia de COVID-19 não configura, tecnicamente, uma hipótese de Estado de Defesa ou de Estado de Sítio. Os pressupostos constitucionais dessas modalidades "grave e iminente instabilidade institucional" (art. 136) ou "comoção grave de repercussão nacional" (art. 137, I) foram concebidos, histórica e teleologicamente, para hipóteses de natureza predominantemente político-militar. Uma crise sanitária, ainda que de dimensão catastrófica, não se enquadra automaticamente nessa tipologia sem uma interpretação extensiva de discutível constitucionalidade.

Isso significa que a gestão da pandemia sem recurso formal ao Estado de Defesa ou ao Estado de Sítio não foi necessariamente um vício jurídico: pode ter sido, em parte, o reconhecimento implícito de que esses instrumentos não foram desenhados para crises sanitárias. O problema normativo real não é que o sistema foi "contornado", mas que **o ordenamento constitucional brasileiro carece de um regime próprio para crises sanitárias, climáticas e cibernéticas** um terceiro gênero situado entre a normalidade institucional e os estados formais de exceção com pressupostos, procedimentos e controles adequados à natureza específica dessas ameaças.

A experiência pandêmica evidenciou, assim, dois problemas distintos que não devem ser confundidos: (a) o problema da **analogia imprópria** o uso do regime de calamidade pública como sucedâneo funcional dos estados constitucionais de crise, sem os mesmos controles democráticos; e (b) o problema do **déficit de cobertura**

REMUNOM
ISSN 2178-6925

Received: 13/01/2026 - **Accepted:** 07/04/2026
Vol: 13.05
DOI: 10.66104/z6njjr86
Pages: 1-29

normativa a ausência de previsão constitucional de um regime específico para crises de natureza não político-militar.

O segundo problema é estrutural e não pode ser resolvido por via interpretativa: exige reforma constitucional ou, ao menos, regulamentação legislativa complementar que disponha sobre controles parlamentares específicos, supervisão judicial clara e limites ao exercício do poder de polícia em crises sanitárias.

4. O CONTROLE JURISDICIONAL: MECANISMOS, LIMITES E EFETIVIDADE

O controle dos atos praticados durante os estados de crise é exercido em três dimensões complementares: controle político (parlamentar), controle concomitante (comissão de fiscalização) e controle jurisdicional. Cada dimensão possui características, instrumentos e limitações próprias, e somente a articulação adequada entre elas pode garantir que a legalidade extraordinária não se converta em instrumento de arbítrio.

4.1 Controle Político: O Papel do Congresso Nacional

O controle político é exercido primariamente pelo Congresso Nacional. No Estado de Defesa, o controle é **sucessivo**: o Congresso deve se reunir dentro de dez dias após a decretação e decidir por maioria absoluta sobre a aprovação ou rejeição. No Estado de Sítio, o controle é **prévio**: a autorização parlamentar antecede o decreto presidencial, conferindo ao Legislativo um poder de veto que inexiste na primeira modalidade.

O art. 141 da CF/1988 garante que a Mesa do Congresso designe uma Comissão composta por cinco de seus membros para acompanhar e fiscalizar a execução das medidas durante a vigência do estado de defesa ou de sítio. Essa comissão possui poderes de investigação e de requisição de informações, mas sua eficácia depende criticamente da composição política do Congresso e da independência de seus membros em relação ao Poder Executivo.

Um aspecto subvalorizado pela doutrina é a dimensão prospectiva do controle político: o relato obrigatório do Presidente ao Congresso, após o término do estado de crise, contendo a relação nominal dos atingidos e as restrições aplicadas (art. 141, parágrafo único), é um instrumento de transparência que serve de base tanto para a responsabilização posterior quanto para o aprendizado institucional. A eficácia desse

REMUNOM
ISSN 2178-6925

Received: 13/01/2026 - **Accepted:** 07/04/2026
Vol: 13.05
DOI: 10.66104/z6njjr86
Pages: 1-29

mecanismo, contudo, pressupõe um Congresso efetivamente disposto a examinar e questionar o relatório e não apenas recebê-lo formalmente.

4.2 Controle Jurisdicional: Fundamentos, Instrumentos e Âmbito

O controle jurisdicional dos estados de crise fundamenta-se no princípio da **inafastabilidade da jurisdição** (art. 5.º, XXXV, CF/1988): não há estado de exceção, por mais grave que seja, que possa excluir a tutela judicial de direitos fundamentais violados. Essa garantia é, ela própria, uma cláusula pétrea implícita, insuscetível de supressão sequer por emenda constitucional.

Os principais instrumentos de controle jurisdicional disponíveis durante os estados de crise são: o **habeas corpus**, para proteção do direito de locomoção (art. 5.º, LXVIII cabível mesmo durante o Estado de Sítio, salvo nas hipóteses do art. 139, que não incluem a supressão do habeas corpus); o **mandado de segurança**, para proteção de direito líquido e certo violado por ato de autoridade; a **ação direta de inconstitucionalidade (ADI)**, para controle abstrato do decreto presidencial e de seus atos normativos de execução; e a **arguição de descumprimento de preceito fundamental (ADPF)**, para garantir a observância de preceitos constitucionais fundamentais violados por atos do poder público.

A questão mais controvertida é a extensão do controle judicial sobre o **mérito** da decisão presidencial de decretar o estado de crise. A doutrina dominante acompanhada pela jurisprudência contemporânea do STF estabelece uma distinção relevante: o Judiciário não substitui o *juízo político* do Presidente sobre a conveniência e oportunidade de decretar o estado de crise, mas *pode* e *deve* anular o decreto caso os pressupostos constitucionais fáticos demonstravelmente inexistissem no momento da decretação. Trata-se de controle de legalidade em sentido amplo, não de substituição da decisão política pelo juízo judicial (MENDES; BRANCO, 2022, p. 942).

Quadro 3 - Mecanismos de Controle dos Estados de Crise na CF/1988

Tipo de Controle	Momento	Instrumento Principal	Órgão Responsável
Político prévio	Antes do decreto (Sítio)	Autorização do CN	Congresso Nacional (maioria absoluta)

REMUNOM
ISSN 2178-6925

Received: 13/01/2026 - **Accepted:** 07/04/2026
Vol: 13.05
DOI: 10.66104/z6njjr86
Pages: 1-29

Tipo de Controle	Momento	Instrumento Principal	Órgão Responsável
Político sucessivo	Até 10 dias após (Defesa)	Aprovação/rejeição do CN	Congresso Nacional
Concomitante	Durante a vigência	Comissão de 5 membros	Mesa do CN
Jurisdicional individual	A qualquer tempo	HC, MS, ADPF	STF e demais órgãos
Jurisdicional abstrato	A qualquer tempo	ADI, ADPF	STF
A posteriori	Após o término	Relatório presidencial + responsabilização	CN, STF, MP

Fonte: Elaboração dos autores.

4.3 A Suficiência do Controle A Posteriori: Avaliação Crítica

O art. 141 da CF/1988 estabelece que, cessado o Estado de Defesa ou o Estado de Sítio, cessarão também seus efeitos, "sem prejuízo da responsabilidade pelos ilícitos cometidos por seus executores ou agentes." O parágrafo único obriga o Presidente a relatar ao Congresso as providências adotadas, com a relação nominal dos atingidos e as restrições aplicadas.

O grande desafio é verificar se essa responsabilização a posteriori é suficiente. A resposta é, em termos estruturais, **negativa**, por razões que decorrem da própria natureza de certos direitos fundamentais:

A restrição à liberdade de locomoção por prisão ilegal que perdurou 29 dias, a destruição de um domicílio em busca e apreensão abusiva, o encerramento forçado de um estabelecimento comercial por meses sem amparo legal adequado esses danos têm uma dimensão de irreversibilidade que escapa integralmente ao alcance da indenização ou da declaração judicial posterior. A decisão judicial que constata a ilicitude depois do encerramento do estado de crise pode condenar o Estado à reparação, responsabilizar penalmente o agente, ou declarar a inconstitucionalidade do ato mas não pode restituir o tempo de liberdade perdido, reconstituir o patrimônio destruído ou recuperar o faturamento não auferido durante o fechamento forçado. O dano à irreversibilidade real transcende o alcance da reparação simbólica.

Há, portanto, um **argumento estrutural** em favor do controle concomitante: a antecipação do momento de controle reduz a probabilidade de danos irreversíveis que

REMUNOM
ISSN 2178-6925

Received: 13/01/2026 - **Accepted:** 07/04/2026
Vol: 13.05
DOI: 10.66104/z6njjr86
Pages: 1-29

o controle posterior não consegue reparar adequadamente. Esse argumento não é, porém, incontroverso, e as objeções a ele merecem enfrentamento sério o que fazemos na seção seguinte.

4.4 Objeções à Ampliação do Controle Jurisdicional Concomitante

A proposta de intensificação do controle jurisdicional concomitante durante os estados de crise enfrenta objeções de peso que não podem ser ignoradas:

Objeção 1 - Deferência institucional ao Executivo em emergências. O argumento mais poderoso sustenta que, em cenários de grave crise, o Poder Executivo detém informações, capacidade técnica e poder de resposta que o Judiciário simplesmente não possui. Interferência judicial prematura — antes que os efeitos das medidas se consolidem pode comprometer a eficácia da resposta emergencial e introduzir incertezas operacionais prejudiciais ao bem coletivo que se pretende proteger. Essa posição, conhecida como *deferência institucional*, encontra respaldo tanto na doutrina constitucional (SUNSTEIN, 2004) quanto na experiência histórica: tribunais que intervieram prematuramente em crises militares ou sanitárias frequentemente o fizeram sem as informações necessárias para avaliar a necessidade das medidas.

Objeção 2 - Separação de poderes e legitimidade democrática. A intensificação do controle concomitante pode implicar que juízes, não eleitos e sem mandato popular, substituam decisões de mérito político tomadas por agentes com legitimidade eleitoral direta. Em matérias que envolvem juízos complexos sobre necessidade e proporcionalidade de medidas emergenciais onde a margem de erro e os custos de decisões equivocadas são elevados há razões institucionais para que o Judiciário se abstenha de substituir o Executivo, limitando-se ao controle de legalidade estrita.

Objeção 3 - Risco de judicialização excessiva em momentos críticos. A multiplicação de ações judiciais durante a vigência de um estado de crise pode gerar conflitos entre decisões de diferentes instâncias, comprometendo a coerência da resposta estatal e criando janelas de oportunidade para agentes interessados em protelar ou obstruir medidas legítimas.

REMUNOM
ISSN 2178-6925

Received: 13/01/2026 - **Accepted:** 07/04/2026
Vol: 13.05
DOI: 10.66104/z6njjr86
Pages: 1-29

Essas objeções têm consistência e não devem ser descartadas. A resposta adequada não é a negação da deferência institucional, mas a sua **calibragem racional**:

O controle jurisdicional concomitante não significa que o juiz avalia o mérito político da decretação do estado de crise esse juízo pertence ao Executivo e ao Legislativo. Significa que o juiz pode e deve controlar: (a) se as medidas concretas extrapolam o rol taxativo da Constituição; (b) se há lesão a direitos de natureza absoluta (vedação de tortura, por exemplo); e (c) se medidas individualmente aplicadas são manifestamente desproporcionais em relação a pessoas ou grupos específicos. Esses controles não interferem no núcleo da decisão política de crise; incidem sobre a *execução* das medidas, que é o terreno próprio do controle de legalidade.

A deferência institucional ao Executivo é legítima e necessária quanto às decisões de *se* e *como* enfrentar a crise mas não pode estender-se aos atos concretos de execução que violam direitos individuais taxativamente protegidos. Afirmar o contrário seria transformar a legalidade extraordinária em imunidade extraordinária exatamente o que o constituinte de 1988 quis prevenir.

A experiência do TEDH com a doutrina da "margem de apreciação" oferece aqui um modelo funcional: reconhece-se a discricionariedade dos governos nacionais na avaliação da necessidade das medidas, mas não se exclui o controle jurisdicional sobre a proporcionalidade das restrições específicas. Esse equilíbrio deferência quanto ao mérito político, controle pleno quanto à proporcionalidade e legalidade dos atos de execução é o que o sistema constitucional brasileiro deveria institutir de forma mais clara.

5. DIREITOS FUNDAMENTAIS E PRINCÍPIO DA PROPORCIONALIDADE NA CRISE

5.1 O Núcleo Essencial dos Direitos Fundamentais

Mesmo durante a legalidade extraordinária, os direitos fundamentais não desaparecem. Eles sofrem uma suspensão temporária de sua eficácia plena em determinados aspectos, mas não podem ser suprimidos em seu núcleo essencial. A dogmática constitucional brasileira fortemente influenciada pela jurisprudência do Tribunal Constitucional Federal alemão e pela doutrina alexyana consagrou a técnica

REMUNOM
ISSN 2178-6925

Received: 13/01/2026 - **Accepted:** 07/04/2026
Vol: 13.05
DOI: 10.66104/z6njjr86
Pages: 1-29

da ponderação como método de solução de colisões entre direitos fundamentais e outros bens constitucionalmente protegidos.

O conceito de "núcleo essencial" dos direitos atua como um limite insuperável ao poder normativo do Estado, mesmo em situações de crise. O Estado pode restringir a liberdade de locomoção determinando que pessoas permaneçam em localidade determinada durante o Estado de Sítio, mas não pode submeter o cidadão a tortura ou tratamento degradante, pois tais atos atingiriam o cerne intangível da dignidade humana consagrado como fundamento da República (art. 1.º, III, CF/1988).

A identificação do núcleo essencial enfrenta dificuldades teóricas conhecidas. A doutrina distingue entre a concepção **absoluta** que define um conteúdo mínimo intocável em qualquer circunstância, independentemente do contexto e a concepção **relativa** que faz o núcleo variar conforme as circunstâncias do caso concreto, sendo determinado por ponderação. A jurisprudência do STF tende a adotar posição intermediária: reconhece a existência de um núcleo absolutamente protegido para determinados direitos (vedação de tortura, intangibilidade da dignidade pessoal), mas admite que para outros direitos como a liberdade de reunião ou a inviolabilidade do domicílio a identificação do núcleo exige análise contextual e proporcional.

O art. 60, § 4.º, da CF/1988 protege os direitos e garantias individuais como cláusula pétrea o que significa que nem mesmo uma emenda constitucional, e com muito mais razão um decreto de estado de crise, pode suprimir o conteúdo essencial desses direitos. Tal proteção reforça a tese de que o sistema constitucional de crises foi concebido como válvula de emergência de uso estritamente temporário e controlado, e não como mecanismo de erosão permanente das liberdades fundamentais.

5.2 A Técnica da Ponderação e seus Limites na Excepcionalidade

A técnica da ponderação, desenvolvida por Robert Alexy e amplamente adotada pelo STF, parte da premissa de que os direitos fundamentais são princípios mandamentos de otimização realizáveis na maior medida possível, consideradas as possibilidades fáticas e jurídicas. Quando dois princípios colidem, não há declaração de nulidade de um deles, mas determinação de precedência relativa: em dadas circunstâncias, o princípio P1 prevalece sobre P2, sem que isso elimine P2 do ordenamento (ALEXY, 2011, p. 93).

REMUNOM
ISSN 2178-6925

Received: 13/01/2026 - **Accepted:** 07/04/2026
Vol: 13.05
DOI: 10.66104/z6njjr86
Pages: 1-29

Aplicada aos estados de crise, a ponderação implica reconhecer que a segurança pública e a preservação da ordem democrática são bens constitucionais que podem, em circunstâncias excepcionais, justificar a restrição temporária de direitos individuais. Mas essa ponderação deve necessariamente atender aos três critérios de proporcionalidade: a medida deve ser adequada (apta a proteger a segurança), necessária (sem alternativa menos restritiva igualmente eficaz) e proporcional em sentido estrito (o benefício coletivo supera o ônus individual).

Críticos da teoria da ponderação entre os quais se destacam Jürgen Habermas e Frederick Schauer alertam para o risco de que ela se converta em instrumento de racionalização retórica de decisões politicamente motivadas. Em contextos de crise, esse risco é amplificado: é tentador construir uma justificativa "proporcional" para medidas que, na realidade, servem a interesses de poder. Por isso, o controle jurisdicional rigoroso não é apenas mecanismo de proteção de direitos: é um antídoto contra a manipulação da linguagem constitucional para fins autoritários. A ponderação sem controle externo é a porta de entrada da arbitrariedade com verniz jurídico.

5.3 O Dever de Progressividade no Retorno à Normalidade

Um aspecto subvalorizado na análise dos estados de crise é o chamado "dever de progressividade no retorno à normalidade" princípio implícito no princípio da temporariedade. Ele exige que, à medida que a crise vai sendo debelada, as restrições a direitos fundamentais sejam progressiva e proporcionalmente reduzidas. Não basta que o estado de crise tenha um prazo formal de término: é necessário que, durante sua vigência, as autoridades promovam ativamente a redução das restrições conforme diminuem as necessidades que as justificaram.

A experiência histórica tanto no Brasil quanto em outros países — revela uma tendência à "normalização da exceção": medidas adotadas em caráter emergencial tendem a se perpetuar além da crise que as originou, por inércia burocrática ou por interesse político. A vigilância constitucional sobre esse fenômeno requer que o Judiciário não apenas controle os abusos imediatos, mas também fiscalize a proporcionalidade das medidas ao longo do tempo, exigindo sua redução gradual conforme a situação vai se normalizando.

6. PERSPECTIVA COMPARADA: MODELOS DE CONTROLE EM OUTRAS DEMOCRACIAS

REMUNOM
ISSN 2178-6925

Received: 13/01/2026 - **Accepted:** 07/04/2026
Vol: 13.05
DOI: 10.66104/z6njjr86
Pages: 1-29

A análise comparada dos sistemas de estados de crise em outras democracias constitucionais tem aqui um propósito funcional preciso: não se trata de descrever sistemas estrangeiros per se, mas de identificar soluções normativas e institucionais transferíveis ou ao menos adaptáveis ao contexto brasileiro, e de extrair do direito comparado lições concretas para os problemas identificados nas seções anteriores.

6.1 O Modelo Norte-Americano: Deferência Judicial e seus Custos

Nos Estados Unidos, não existe previsão constitucional explícita de "estado de emergência" com procedimentos formalizados análogos ao sistema brasileiro. O Presidente dispõe de poderes de emergência derivados de legislação ordinária (National Emergencies Act, 1976), além de poderes de guerra conferidos pelo art. II da Constituição. O controle político é exercido pelo Congresso, que pode revogar uma declaração de emergência nacional mas raramente o faz na prática, especialmente nos momentos de maior pressão política.

A experiência histórica norte-americana oferece ao constitucionalismo brasileiro uma lição negativa: a deferência judicial excessiva ao Executivo em cenários emergenciais tem custos reais e irreversíveis. O caso *Korematsu v. United States* (323 U.S. 214, 1944) é paradigmático a Suprema Corte manteve a constitucionalidade da internação forçada de americanos de ascendência japonesa durante a Segunda Guerra Mundial, demonstrando como o controle judicial pode ser fragilizado pelo calor dos acontecimentos e pela pressão de segurança nacional. Décadas depois, esse precedente foi formalmente revogado em *Trump v. Hawaii* (585 U.S. 667, 2018). As vidas devastadas pelos campos de internamento, porém, não puderam ser restauradas.

Lição concreta para o sistema brasileiro: a ausência de formalização constitucional dos pressupostos e procedimentos de crise como ocorre nos EUA amplifica a discricionariedade executiva e reduz a previsibilidade do controle jurisdicional. Nesse sentido, a CF/1988, com sua disciplina detalhada, oferece vantagem estrutural relevante. O risco brasileiro não é a informalidade normativa, mas a deferência judicial excessiva que pode ocorrer mesmo sob um sistema formalmente rigoroso o que *Korematsu* demonstra de forma inequívoca.

6.2 O Modelo Europeu: Margem de Apreciação e Controle Internacional

REMUNOM
ISSN 2178-6925

Received: 13/01/2026 - **Accepted:** 07/04/2026
Vol: 13.05
DOI: 10.66104/z6njjr86
Pages: 1-29

No continente europeu, a regulação dos estados de crise é influenciada pelo art. 15 da Convenção Europeia de Direitos Humanos (CEDH), que permite aos Estados-parte derrogar obrigações convencionais "em caso de guerra ou de outro perigo público que ameace a existência da nação", desde que tais derrogações não excedam o estritamente necessário. A cláusula de não derrogação do art. 15(2) protege absolutamente certos direitos como a proibição da tortura (art. 3.º) e o direito à vida (art. 2.º) independentemente da gravidade da crise.

O Tribunal Europeu de Direitos Humanos (TEDH) desenvolveu uma doutrina sofisticada sobre o controle das medidas de emergência, centrada na "margem de apreciação" dos Estados: reconhece-se que os governos nacionais estão em melhor posição para avaliar a necessidade de determinadas medidas em seus contextos específicos, mas esse reconhecimento não exclui o controle judicial europeu sobre a proporcionalidade das restrições. O caso *Aksoy v. Turquia* (Appl. n.º 21987/93, TEDH, 1996) é emblemático: o Tribunal condenou a Turquia por violação do art. 5.º (direito à liberdade) mesmo durante o estado de emergência, demonstrando que a derrogação de tratados internacionais não imuniza o Estado do controle jurisdicional.

Lição concreta para o sistema brasileiro: o modelo europeu oferece uma solução funcional para o dilema entre deferência e controle: a distinção entre a *avaliação da necessidade da medida de crise* (campo de deferência) e o *controle da proporcionalidade dos atos de execução individuais* (campo de controle pleno). Essa distinção, operada pelo TEDH com consistência, é transferível ao sistema brasileiro. O STF poderia adotar postura análoga: deferência quanto à decretação e ao mérito político dos estados de crise, mas controle pleno quanto à proporcionalidade concreta dos atos individuais de execução especialmente quando envolvem privação de liberdade, inviolabilidade do domicílio e restrições à liberdade de imprensa.

6.3 Lições Comparadas: Síntese para o Sistema Brasileiro

A análise comparada permite extrair três lições funcionais de relevância direta para os problemas identificados neste artigo:

Primeira lição - Formalização como proteção. A disciplina constitucional rigorosa dos pressupostos e procedimentos como faz a CF/1988 é uma vantagem estrutural: sistemas com menor formalização tendem a apresentar maior expansão discricionária dos poderes executivos em crises. O Brasil deve preservar e aprimorar, não flexibilizar, sua arquitetura constitucional de crises.

REMUNOM
ISSN 2178-6925

Received: 13/01/2026 - **Accepted:** 07/04/2026
Vol: 13.05
DOI: 10.66104/z6njjr86
Pages: 1-29

Segunda lição - Controles parlamentares prévios e concomitantes são mais protetores. A experiência comparada demonstra que o controle exclusivamente posterior é o mais fraco. Sistemas que combinam autorização parlamentar prévia (como o Estado de Sítio brasileiro) com comissões de fiscalização ativas e com controle jurisdicional concomitante apresentam menor incidência de abusos e maior eficácia reparatória quando abusos ocorrem.

Terceira lição - Independência judicial é condição necessária, não suficiente. O papel ativo do Judiciário como controlador das medidas de crise é indispensável, mas depende de um ambiente institucional que proteja a independência judicial de pressões políticas. A solidez formal das garantias constitucionais do Judiciário não assegura, por si só, a disposição de juízes e ministros de exercê-las em momentos de alta pressão institucional como demonstra a história dos tribunais que se omitiram diante de abusos em nome da crise.

O Brasil possui, nesse sentido, um arcabouço constitucional de crises comparativamente robusto. O desafio não é apenas normativo: é também institucional e cultural garantir que as regras existentes sejam efetivamente observadas, que os controles sejam ativados com independência e tempestividade, e que a responsabilização dos transgressores seja real e não meramente simbólica.

7. CONCLUSÃO

O estudo do sistema constitucional das crises e do poder de polícia revela que a democracia brasileira optou por um modelo de "legalidade extraordinária" que não abre mão da vigilância institucional. A CF/1988, marcada pela memória das experiências autoritárias anteriores, estabeleceu um conjunto rigoroso de pressupostos, procedimentos e controles para os estados de crise mecanismo que se distingue favoravelmente de muitos outros ordenamentos constitucionais contemporâneos.

Ao longo deste artigo, identificamos dois tipos de problemas distintos que a conclusão deve diferenciar com rigor:

7.1 O Déficit de Desenho Normativo

REMUNOM
ISSN 2178-6925

Received: 13/01/2026 - **Accepted:** 07/04/2026
Vol: 13.05
DOI: 10.66104/z6njjr86
Pages: 1-29

O primeiro tipo de problema é de natureza normativa: a CF/1988 apresenta lacunas estruturais que nenhuma excelência de atuação institucional pode suprir. Essas lacunas incluem:

(a) A ausência de um regime constitucional próprio para crises sanitárias, climáticas e cibernéticas situações que não se enquadram com precisão nas hipóteses do Estado de Defesa ou do Estado de Sítio, concebidas para perturbações de natureza político-militar, mas que impõem ao Estado poderes restritivos de alcance equivalente ou superior.

(b) A insuficiência dos controles concomitantes previstos: a comissão de cinco membros do art. 141, embora formalmente relevante, carece de poderes de sustação imediata de atos inconstitucionais e de mecanismos de acesso direto ao STF para provocar controle abstrato durante a vigência do estado de crise.

(c) A inexistência de previsão expressa de controle jurisdicional *cautelar* durante a vigência dos estados formais de crise o que força os afetados a recorrer às vias ordinárias, com toda a demora processual que isso implica em contextos urgentes.

Esses déficits normativos exigem resposta legislativa e, em alguns casos, reforma constitucional. Não podem ser resolvidos por interpretação extensiva, pois o regime de estados de crise é matéria de reserva constitucional estrita.

7.2 O Déficit de Atuação Institucional

O segundo tipo de problema é de natureza institucional: mesmo com o arcabouço normativo existente, há falhas sistemáticas de atuação dos órgãos responsáveis pelo controle. Essas falhas incluem:

(a) A **inatividade legislativa**: o Congresso Nacional nunca teve que decidir sobre a aprovação ou rejeição de um Estado de Defesa ou Sítio sob a CF/1988, o que significa que os mecanismos de controle político nunca foram testados em condições reais. A preparação institucional para o exercício dessas competências é desconhecida.

(b) A **deferência judicial excessiva**: o STF, historicamente, tem demonstrado hesitação em exercer controle de legalidade sobre atos do Executivo em situações de alta pressão política. A pandemia de COVID-19 revelou uma postura mais ativa do Tribunal a ADI 6.341 é um exemplo relevante, mas também revelou os limites dessa atividade quando confrontada com resistências executivas.

REMUNOM
ISSN 2178-6925

Received: 13/01/2026 - **Accepted:** 07/04/2026
Vol: 13.05
DOI: 10.66104/z6njjr86
Pages: 1-29

(c) A **subativação das comissões de fiscalização**: em nenhum dos episódios históricos de estados de crise no Brasil recente as comissões previstas no art. 141 operaram com a plenitude de suas atribuições. O mecanismo existe no papel, mas sua ativação real depende de vontade política que historicamente não se manifestou com suficiência.

A separação entre déficit normativo e déficit de atuação é crucial para a formulação de propostas adequadas: os primeiros exigem reforma normativa; os segundos, fortalecimento da independência institucional, capacitação dos órgãos de controle e cultura jurídica democrática. Tratar um problema como se fosse o outro é um erro de diagnóstico que compromete a eficácia de qualquer proposta de melhoria.

7.3 Síntese e Proposições

A suficiência do controle a posteriori depende, em última análise, da independência e da disposição das instituições democráticas de cobrar os excessos cometidos durante a crise. Mas o controle posterior é, por definição, incapaz de prevenir danos irreversíveis. Uma democracia que não protege direitos fundamentais *durante* a crise confiando exclusivamente na reparação *após* — está estruturalmente vulnerável ao autoritarismo com verniz constitucional.

O aperfeiçoamento do sistema requer, portanto, a combinação de: (a) reforma normativa para criar regime constitucional próprio de crises sanitárias, climáticas e cibernéticas; (b) ampliação dos poderes da comissão parlamentar de fiscalização, incluindo mecanismo de sustação imediata de atos manifestamente inconstitucionais; (c) consolidação jurisprudencial de um modelo de controle jurisdicional concomitante calibrado deferência ao mérito político da crise, controle pleno da proporcionalidade dos atos de execução; e (d) afirmação da responsabilidade pessoal efetiva dos agentes que praticarem abusos "em nome da crise", como mecanismo real de dissuasão.

Uma Constituição que não é aplicada em seus momentos mais difíceis é, a rigor, uma Constituição apenas para os tempos fáceis o que equivale a não ter Constituição alguma. O núcleo essencial da dignidade humana permanece intangível mesmo no pior dos cenários: essa é a pedra angular sobre a qual repousa todo o edifício democrático.

REMUNOM
ISSN 2178-6925

Received: 13/01/2026 - **Accepted:** 07/04/2026
Vol: 13.05
DOI: 10.66104/z6njjr86
Pages: 1-29

Referências

ALEXY, Robert. *Teoria dos direitos fundamentais*. 2. ed. Tradução de Virgílio Afonso da Silva. São Paulo: Malheiros, 2011.

BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. *Curso de direito administrativo*. 35. ed. São Paulo: Malheiros, 2021.

BONAVIDES, Paulo. *Curso de direito constitucional*. 32. ed. São Paulo: Malheiros, 2017.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF: Senado Federal, 1988. Disponível em: https://www.planalto.gov.br. Acesso em: 10 jan. 2025.

BRASIL. Decreto Legislativo n.º 6, de 20 de março de 2020. Reconhece, para os fins do art. 65 da Lei Complementar n.º 101, de 4 de maio de 2000, a ocorrência do estado de calamidade pública. Brasília, DF: Congresso Nacional, 2020.

BRASIL. Lei n.º 13.979, de 6 de fevereiro de 2020. Dispõe sobre as medidas para enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus responsável pelo surto de 2019. Brasília, DF: Presidência da República, 2020.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Ação Direta de Inconstitucionalidade n.º 6.341/DF*. Relator: Min. Marco Aurélio. Julgamento em 15 de abril de 2020. Brasília, DF: STF, 2020. Disponível em: https://www.stf.jus.br. Acesso em: 10 jan. 2025.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes. *Direito constitucional e teoria da constituição*. 7. ed. Coimbra: Almedina, 2003.

FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. *Estado de direito e constituição*. 4. ed. São Paulo: Saraiva, 2007.

MENDES, Gilmar Ferreira; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. *Curso de direito constitucional*. 17. ed. São Paulo: Saraiva, 2022.

MORAES, Alexandre de. *Direito constitucional*. 39. ed. São Paulo: Atlas, 2023.

SARLET, Ingo Wolfgang. *A eficácia dos direitos fundamentais: uma teoria geral dos direitos fundamentais na perspectiva constitucional*. 13. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2018.

SARLET, Ingo Wolfgang; MARINONI, Luiz Guilherme; MITIDIERO, Daniel. *Curso de direito constitucional*. 11. ed. São Paulo: SaraivaJur, 2022.

SILVA, José Afonso da. *Curso de direito constitucional positivo*. 43. ed. São Paulo: Malheiros, 2020.

REMUNOM
ISSN 2178-6925

Received: 13/01/2026 - **Accepted:** 07/04/2026
Vol: 13.05
DOI: 10.66104/z6njjr86
Pages: 1-29

SUNSTEIN, Cass R. *Laws of fear: beyond the precautionary principle*. Cambridge: Cambridge University Press, 2004.

SUPREMA CORTE DOS ESTADOS UNIDOS. *Korematsu v. United States*, 323 U.S. 214 (1944).

SUPREMA CORTE DOS ESTADOS UNIDOS. *Trump v. Hawaii*, 585 U.S. 667 (2018).

TRIBUNAL EUROPEU DE DIREITOS HUMANOS. *Aksoy v. Turkey* (Application n.º 21987/93). Strasbourg: ECHR, 1996.