CONSTITUIÇÃO SOB CERCO: DIREITO CONSTITUCIONAL DAS CRISES, CONTINUIDADE GOVERNAMENTAL E PLANO COG (CONTINUITY OF GOVERNMENT) NO BRASIL

Pietro Gregório Silva Reis Sartório (IC) e Profª. Dra. Nathalia Penha Cardoso de França (Orientadora)

Apoio:PIVIC Mackenzie

RESUMO

O artigo investiga os mecanismos de continuidade governamental desenvolvidos nos Estados Unidos e examina em que medida o ordenamento jurídico brasileiro está preparado para situações de grave incapacitação institucional. A pesquisa nasce de uma pergunta concreta e urgente: se um acontecimento atingir a Capital Federal e tornar indisponíveis, ao mesmo tempo, os núcleos decisórios dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário da União, quais normas asseguram a permanência do governo constitucional e a recomposição de suas autoridades? A partir de pesquisa bibliográfica e documental, orientada pelo método jurídico-comparativo, o estudo recupera o percurso histórico do *Continuity of Government* (COG) norte-americano e analisa a Constituição de 1988, a legislação infraconstitucional, os regimentos internos e os atos normativos da Câmara dos Deputados, do Senado Federal e do Supremo Tribunal Federal. A análise acadêmica indica que o Brasil dispõe de instrumentos legais relevantes, como a sucessão presidencial, a suplência parlamentar, a mudança temporária de sede, a deliberação remota e o julgamento eletrônico. Esses mecanismos institucionais, entretanto, permanecem fragmentados e não formam um plano integrado para enfrentar a incapacitação simultânea ou massiva dos órgãos de cúpula. A lacuna sistêmica revela a necessidade de um debate legislativo preventivo, acompanhado de salvaguardas democráticas estritas, capaz de proteger a separação de Poderes, a coordenação federativa e a continuidade do próprio pacto constitucional.

Palavras-chave: continuidade governamental. Sucessão constitucional. Pacto Federativo.

ABSTRACT

This article investigates the mechanisms of governmental continuity developed in the United States and examines to what extent the Brazilian legal system is prepared for situations of severe institutional incapacitation. The research stems from a concrete and urgent question: if an event were to strike the Federal Capital and render unavailable, at the same time, the decision-making cores of the Executive, Legislative, and Judiciary Powers of the Union, what

rules ensure the permanence of constitutional government and the recomposition of its authorities? Based on bibliographic and documentary research, guided by the comparative-legal method, the study recovers the historical path of the North American Continuity of Government (COG) and analyzes the 1988 Constitution, infra-constitutional legislation, internal regulations, and normative acts of the Chamber of Deputies, the Federal Senate, and the Federal Supreme Court. The academic analysis indicates that Brazil possesses relevant legal instruments, such as presidential succession, parliamentary substitution, temporary relocation of headquarters, remote deliberation, and electronic trial. These institutional mechanisms, however, remain fragmented and do not form an integrated plan to face the simultaneous or massive incapacitation of top-tier bodies. This systemic gap reveals the urgent need for a preventive legislative debate, accompanied by strict democratic safeguards, capable of effectively protecting the separation of Powers, federal coordination, and the continuity of the constitutional pact itself.

Keywords: Governmental continuity. Constitutional succession. Federal pact.

1. INTRODUÇÃO

É possível perceber que nos períodos de normalidade, o tema da continuidade do Estado resta quase imperceptível. Os governos se sucedem, mandatos terminam e as instituições permanecem. Entretanto, é preciso compreender que essa estabilidade depende de pessoas, edifícios, sistemas de comunicação e procedimentos jurídicos que também podem falhar. Diante disso, ao considerar-se um evento extremo, como um ataque, um desastre, um cataclismo ou um colapso tecnológico, capaz de atingir a Capital Federal do Brasil e incapacitar, ao mesmo tempo, os principais membros dos núcleos decisórios dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário da União, pergunta-se: nas horas seguintes, o que asseguraria a firmeza da ordem constitucional e a continuidade do pacto federativo? Seria suficiente a confiança política dos Estados federados, do Distrito Federal e dos Municípios remanescentes na existência do pacto, ou seria necessário um desenho normativo previamente preparado para preservar e recompor os Poderes da União? Aliás, nessa hipótese, algum Estado federado teria de tomar a frente das discussões para a recomposição dos Poderes da União?

Essa questão vai muito além da simples sucessão de uma autoridade. A continuidade governamental compreende, pelo menos o que aponta a doutrina conhecida sobre o tema, três dimensões: (1) a substituição ou a sucessão dos titulares dos Poderes; (2) a manutenção das funções essenciais quando a sede dos Poderes estiver indisponível; e (3) a recomposição extraordinária de órgãos que tenham perdido o número mínimo de integrantes necessário para deliberar. Essa distinção é de suma importância, pois o Brasil, por exemplo, só alcançou um desses três prismas, como será demonstrado no presente artigo. Ocorre que uma linha sucessória pode resolver a ausência individual do chefe do Executivo, mas ainda ser insuficiente quando todos os seus componentes forem atingidos. De igual modo, uma plataforma de deliberação remota somente mantém um colegiado em atividade se ainda houver membros em número juridicamente suficiente para constituí-lo. Esse problema se agrava quando se considera a hipótese de um ataque às redes de telecomunicações, sobretudo a internet.

Ao voltar-se à Constituição de 1988, é possível ver que a Carta fornece o ponto de partida para a análise desse artigo. O Texto Magno estabelece que a República Federativa do Brasil resulta da união indissolúvel dos entes federados, reconhece a independência e a harmonia entre os Poderes e protege, como cláusulas pétreas, a forma federativa de Estado e a separação de Poderes (BRASIL, 1988, arts. 1º, 2º e 60, § 4º, I e III). Essas garantias dão estabilidade jurídica ao pacto, mas não esclarecem, por si sós, como preservá-lo materialmente diante de uma crise que incapacite os centros de decisão da União. A permanência formal da Federação não dispensa respostas para as perguntas elementares

que foram feitas até aqui: quem exerce as competências indelegáveis, como se alcança o quórum necessário para deliberar e por qual procedimento se reconstituem os Poderes da União?

Nesse diapasão, é possível afirmar, preliminarmente, que a experiência dos Estados Unidos oferece um parâmetro comparativo particularmente útil. Em sua história, os EUA contemplaram assassinatos presidenciais, guerras, a ameaça nuclear e os atentados de 11 de setembro de 2001. Ambos contribuíram, em diferentes momentos, para o desenvolvimento de medidas do chamado "*Continuity of Government Plan - COG*" (Plano de Continuidade do Governo – COG), destinadas a manter em funcionamento um governo constitucional em circunstâncias extraordinárias (RELYEA, 2005). Isso não significa que o modelo norte-americano deva ser reproduzido mecanicamente no Brasil. Medidas emergenciais mal delimitadas podem concentrar poder e transformar a exceção em normalidade. Como adverte ACKERMAN (2004), o desafio constitucional consiste, justamente, em preservar as instituições sem converter a emergência em autorização aberta para o arbítrio, regimes militares, ditaturas, etc.

Diante desses problemas elencados, o presente artigo procura responder em que medida o ordenamento brasileiro assegura a continuidade e a recomposição dos três Poderes da União em virtude de uma incapacitação grave, simultânea ou massiva. Busca-se, ainda, identificar os mecanismos já existentes, distinguir respostas ordinárias de providências verdadeiramente extraordinárias e reconhecer os silêncios normativos, sem confundir a inexistência de um plano integrado com ausência completa de proteção. Para isso, será realizada pesquisa bibliográfica e documental, com método jurídico-acadêmico e comparativo. Será preciso, a princípio, avaliar a experiência dos Estados Unidos da América (EUA, doravante) e, no caso brasileiro, a Constituição Federal de 1988, a legislação infraconstitucional, como os regimentos internos e os atos normativos da Câmara dos Deputados, do Senado Federal e do Supremo Tribunal Federal.

2. ANTECEDENTES HISTÓRICOS DO PLANO DE CONTINUIDADE GOVERNAMENTAL

Acredita-se que o Plano de Continuidade Governamental (COG Plan), tenha se originado nos EUA, por volta do século XIX. A concepção moderna do plano COG, segundo Harold Relyea (2005), é a da "garantia, sob quaisquer circunstâncias, da manutenção e do regular funcionamento dos Poderes de um governo constitucionalmente estabelecido" (RELYEA, 2005, p. 01).

Num retrospecto histórico, Relyea afirma que a gênese do plano COG nos séculos XIX e XX ocorreu pelo assassinato de vários presidentes americanos: Abraham Lincoln (1865),

James A. Garfield (1881) e William McKinley (1901), bem como a tentativa de assassinato de Andrew Jackson (1835). Inicialmente, tais eventos levaram à criação estaturária do Serviço Secreto estadunidense em 1894, com o propósito de proteger-se o presidente e o vice-presidente dos EUA. Entretanto, não bastava proteger o indivíduo, chefe do Poder Executivo. Era necessário que o Poder Executivo federal, em sua amplitude, tivesse maiores garantias de continuidade do seu regular funcionamento na ausência do presidente e vice-presidente.

A partir dessa lógica, em 19/01/1886, o Congresso dos EUA aprovou o Act 4 (*U.S. Statue at Large, vol. 24*), o qual ampliou a linha sucessória do presidente para abranger os líderes de seu gabinete. Na hipótese de morte, renúncia ou impedimento (*impeachment*) de ambos, o presidente e o vice, o secretário de estado seria o próximo a assumir a chefia do executivo federal, seguido do secretário do tesouro, do secretário da guerra, etc. A lista consistia em sete secretários, ao todo, ampliando a linha sucessória para 8 (oito) indivíduos aptos a substituir o Presidente. Vide:

> Seja decretado pelo Senado e pela Câmara dos Representantes dos Estados Unidos da América reunidos em Congresso, Que **no caso de remoção, morte, renúncia, ou incapacidade tanto do Presidente quanto do Vice-Presidente dos Estados Unidos**, o **Secretário de Estado**, ou se não houver, ou no caso de sua remoção, morte, renúncia, ou incapacidade, então **o Secretário do Tesouro**, ou se não houver, ou no caso de sua remoção, morte, renúncia, ou incapacidade, então **o Secretário da Guerra**, ou se não houver, ou no caso de sua remoção, morte, renúncia, ou incapacidade, então **o Procurador-Geral**, ou se não houver, ou no caso de sua remoção, morte, renúncia, ou incapacidade, então **o Diretor-Geral dos Correios**, ou se não houver, ou no caso de sua remoção, morte, renúncia, ou incapacidade, então **o Secretário da Marinha**, ou se não houver, ou no caso de sua remoção, morte, renúncia, ou incapacidade, então **o Secretário do Interior**, deverá agir como Presidente até que a incapacidade do Presidente ou Vice-Presidente seja removida ou um Presidente seja eleito (...) (EUA, 1886, p. 36. Traduzi. Destaquei.).

Naturalmente, as nomenclaturas dos secretários incluídos na linha sucessória presidencial sofreram alterações nas legislaturas seguintes.

3. A CONSOLIDAÇÃO DO PLANO COG NO SÉCULO XX

Durante o curso da Segunda Guerra Mundial, houve o "desenvolvimento de bombardeiros a jato de alcance cada vez maior e seu reabastecimento em voo, bem como mísseis intercontinentais e submarinos carregando ogivas nucleares, que confirmaram a realidade de um possível ataque nuclear aos Estados Unidos." (RELYEA, 2005). Nessa época, Franklin D. Roosevelt faleceu de derrame cerebral, com Harry Truman assumindo a presidência dos EUA.

Em tal momento, Truman declarou, concernente à linha sucessória do presidente dos EUA que, ao formar os secretários de seu gabinete, também estaria escolhendo seus possíveis sucessores, ao que destacou: “Não acredito que, em uma democracia, esse poder deva caber ao Chefe do Executivo” (TRUMAN, 1945, p. 128). Logo, em 18 de julho de 1947 o Congresso aprovou o Act 199 (*U.S. Statue at Large*, v. 61, p. 380) incluindo o Presidente da Câmara e o presidente *pro tempore* do senado (senador mais antigo, do partido com mais cadeiras na Casa legislativa) na linha sucessória presidencial, antes dos secretários do gabinete. Também foram adicionados mais três secretários na linha sucessória. Vide:

> Subseção (a) 1) se, por razão de morte, renúncia, remoção do cargo, incapacidade, ou falta de qualificação, não houver nem Presidente nem Vice-Presidente para exercer os poderes e deveres do cargo de Presidente, então **o Presidente da Câmara dos Representantes** deverá, mediante sua renúncia como Presidente da Câmara e como Representante no Congresso, atuar como Presidente.
>
> 2) A mesma regra se aplicará no caso de morte, renúncia, remoção do cargo, ou incapacidade de um indivíduo atuando como Presidente sob esta subseção.
>
> Subseção (b) Se, no momento em que sob a subseção um Presidente da Câmara deva iniciar o exercício dos poderes e deveres do cargo de Presidente, não houver Presidente da Câmara, ou o Presidente da Câmara deixar de qualificar-se como Presidente Interino, então **o Presidente *pro tempore* do Senado** deverá, mediante sua renúncia como Presidente *pro tempore* e como Senador, atuar como Presidente.
>
> (...)
>
> Subseção (d) 1) Se, por razão de morte, renúncia, remoção do cargo, incapacidade, ou falta de qualificação, não houver Presidente *pro tempore* para atuar como Presidente sob a subseção (b), então o secretário dos Estados Unidos que for **o mais elevado na seguinte lista, e que não esteja sob incapacidade para exercer os poderes e deveres do cargo de Presidente, deverá atuar como Presidente: Secretário de Estado, Secretário do Tesouro, Secretário da Guerra, Procurador-Geral, Diretor-Geral dos Correios, Secretário da Marinha, Secretário do Interior, Secretário da Agricultura, Secretário do Comércio, Secretário do Trabalho**. (EUA, 1947, p. 404. Traduzi. Destaquei.).

A linha sucessória presidencial contava, agora, além do vice-presidente, com mais 12 (doze) indivíduos. Estaria apto, em ordem decrescente, o indivíduo que não estivesse sob processo de *impeachment*, fosse estadunidense nato, e estivesse com perfeita saúde.

Todavia, esse quadro muda após a morte do presidente John F. Kennedy, em que distintas normas foram criadas (como as *Executive Orders* 11.490 e 12.656) visando a proteção dos demais poderes. Garantem que, tanto o Presidente, como o Congresso e a

Suprema Corte, possa realizar suas tarefas longe de Washington D.C., ainda que no estrangeiro, ou mesmo em abrigos subterrâneos.[1]

4. OS ESTADOS UNIDOS HOJE

O evento fundamental nesta seara, que enrijeceu e trouxe a nomenclatura "COG Plan", foi o atentado ao *World Trade Center* em 11 de setembro de 2001. Após esse evento, as regras foram ampliadas, de modo que o Plano de Continuidade do Governo passou a englobar também o Poder Legislativo e o Poder Judiciário. Dentre as medidas, foram adicionadas a imediata evacuação, proteção, abrigo das autoridades dos três Poderes em bunkers e plano sucessório.

As *Executive Orders* 15.478 e 17.891 passaram a prever que, em caso de ataques ao Congresso que incapacitem ou causem a morte dos congressistas, os Governadores dos estados possuem autonomia de indicar, monocraticamente, os dois senadores que cabem ao seu respectivo estado, bem como convocar eleições locais para escolha de deputados, com o intuito de recompor o Congresso (RELYEA, 2005).

Quanto à Suprema Corte, também foi prevista a recomposição da Corte por indicação presidencial não-sujeita à aprovação do Congresso, de modo a garantir celeridade (Idem).

5. CONTINUIDADE GOVERNAMENTAL NO PODER EXECUTIVO BRASILEIRO

Pode-se dizer que o Poder Executivo federal dispõe de mecanismos de continuidade, embora eles não constituam uma resposta completa para situações de incapacitação simultânea. A CF/88 distingue o impedimento (*impeachment*), que tem natureza temporária, da vacância, caracterizada pela abertura definitiva do cargo. No caso do impedimento, o Vice-Presidente substitui o Presidente; na vacância, sucede-lhe. Se ambos estiverem impedidos ou se os dois cargos estiverem vagos, são chamados, sucessivamente, o Presidente da Câmara dos Deputados, o Presidente do Senado Federal e o Presidente do Supremo Tribunal Federal para exercer a Presidência da República:

> Art. 79. Substituirá o Presidente, no caso de impedimento, e suceder-lhe-á, no de vaga, o Vice-Presidente.
>
> Art. 80. Em caso de impedimento do Presidente e do Vice-Presidente, ou vacância dos respectivos cargos, serão sucessivamente chamados ao exercício da Presidência o Presidente da Câmara dos Deputados, o do Senado Federal e o do Supremo Tribunal Federal.

[1] Em 1992 Ted Gup publicou artigo intitulado "*The Last Resort*" (O último resort. Traduzi.) no Washington Post Magazine, em 31 de maio de 1992, pp. 11, 13-15, 24-27, sobre o Bunker Greenbrier, voltado à acomodação do Congresso e da Suprema Corte. Também publicou artigo intitulado "The Doomsday Plan" (O plano do juízo final), na revista Time, vol. 140, 10 de agosto de 1992, pp. 32-39.

> Art. 81. Vagando os cargos de Presidente e Vice-Presidente da República, far-se-á eleição noventa dias depois de aberta a última vaga.
>
> § 1º Ocorrendo a vacância nos últimos dois anos do período presidencial, a eleição para ambos os cargos será feita trinta dias depois da última vaga, pelo Congresso Nacional, na forma da lei.
>
> § 2º Em qualquer dos casos, os eleitos deverão completar o período de seus antecessores. (BRASIL, 1988, arts. 79–81).

Nota-se que a Constituição oferece respostas diferentes para o duplo impedimento e para a dupla vacância do Poder Executivo federal. No primeiro caso, os presidentes dos outros Poderes exercem temporariamente a Presidência enquanto subsistir a causa do afastamento. No segundo, asseguram a chefia transitória do Executivo até a eleição prevista no art. 81. Se a segunda vaga surgir nos dois primeiros anos do mandato, a CF/88 destaca que haverá eleição popular em até noventa dias; se ocorrer nos dois últimos anos do mandato, o Congresso Nacional é que deve eleger o Presidente e o Vice-Presidente em trinta dias. Nesse trilho, a Lei nº 4.321/1964 disciplinou essa eleição congressual indireta, exigindo a presença e o voto da maioria dos parlamentares. Também determinou escrutínios distintos para os dois cargos e previu, inicialmente, maioria absoluta para a escolha (BRASIL, 1964, arts. 1º–5º).

É nesse ponto que aparece o limite da solução constitucional. A linha sucessória termina no Presidente do Supremo Tribunal Federal. Embora os Ministros de Estado auxiliem o Presidente na direção superior da administração federal, eles não integram a ordem estabelecida pelos arts. 79 e 80 (BRASIL, 1988, art. 84, I e II). Aliás, é preciso destacar que tanto na CF/88, quanto na legislação federal examinada, não foi encontrada qualquer regra que indique uma autoridade subsequente caso o Presidente, o Vice-Presidente e os três ocupantes mencionados no art. 80 estejam simultaneamente mortos, desaparecidos ou juridicamente incapazes de exercer o cargo. Adicionalmente, não há procedimento extraordinário que permita recompor de imediato essa cadeia quando a Câmara, o Senado ou o STF não conseguem escolher seus próprios presidentes.

Noutro vértice, a Constituição também prevê medidas relacionadas ao local de funcionamento do poder público. Cabe ao Congresso Nacional, com sanção presidencial, dispor sobre a transferência temporária da sede do Governo Federal. É de sua competência, ainda, mudar temporariamente a própria sede do Poder, sem necessidade de sanção (BRASIL, 1988, arts. 48, VII, e 49, VI). O texto constitucional reconhece, assim, que a atuação estatal não depende de forma absoluta da permanência em Brasília. A dificuldade é que a transferência do Governo Federal exige atuação coordenada do Congresso e do Presidente, justamente os centros decisórios que podem estar indisponíveis no cenário dos hipotéticos problemas elencados no início deste artigo.

No Sistema Constitucional das Crises (SILVA, 2023), os estados de defesa e de sítio tampouco equivalem a um plano de continuidade governamental. Esses regimes constitucionais de crise destinam-se a preservar ou restabelecer a ordem pública e a paz social. Assevera-se, aliás, que essa decretação depende de iniciativa presidencial, da participação dos Conselhos da República e de Defesa Nacional e do controle do Congresso (BRASIL, 1988, arts. 136–141). Historicamente, pretendem evitar o arbítrio e o Estado de exceção, mas falham como respostas imediatas. Noutro giro, embora permitam medidas excepcionais e restrições específicas, não ampliam a linha sucessória nem reconstituem órgãos que tenham perdido seus integrantes.

Já no plano administrativo, o Decreto nº 12.572/2025 instituiu a Política Nacional de Segurança da Informação. Dentre seus objetivos, foram estabelecidos a disponibilidade, a integridade, a confidencialidade e a autenticidade da informação, além da proteção de infraestruturas críticas, de serviços essenciais e da gestão de riscos na administração pública federal (BRASIL, 2025, arts. 1º–4º). Essa é uma proteção importante para a continuidade operacional, mas seu alcance também não se confunde com a continuidade constitucional. Manter informações e serviços disponíveis não resolve quem possui legitimidade para exercer competências políticas indelegáveis. Além de que, por outro lado, o decreto não prevê caminhos para assegurar as informações num cenário de ruptura institucional.

Em síntese, pode-se dizer apenas afirmar que há continuidade no Executivo para sucessões individualizadas e para determinadas funções administrativas. Todavia, persiste uma lacuna quando a crise alcança todos os integrantes da cadeia constitucional ou impede a recomposição das autoridades que formam os Poderes.

6. CONTINUIDADE GOVERNAMENTAL NO PODER LEGISLATIVO BRASILEIRO

No Poder Legislativo, o ordenamento oferece regras ordinárias de substituição e mecanismos mais bem desenvolvidos para a mudança de local e a deliberação remota da agenda legislativa. A CF/88 determina que cada Senador seja eleito com dois suplentes. Para Deputados e Senadores, a Carta prevê a convocação do suplente nos casos de vaga, investidura em determinadas funções ou licença superior a cento e vinte dias. Quando surge uma vaga sem suplente, deve ser realizada eleição para preenchê-la se faltarem mais de quinze meses para o término do mandato:

> § 1º O suplente será convocado nos casos de vaga, de investidura em funções previstas neste artigo ou de licença superior a cento e vinte dias.
>
> § 2º Ocorrendo vaga e não havendo suplente, far-se-á eleição para preenchê-la se faltarem mais de quinze meses para o término do mandato. (BRASIL, 1988, art. 56, §§ 1º e 2º).

O Regimento Interno do Senado Federal (RISF) detalha essas hipóteses. Às vagas no Senado que decorrem de falecimento, renúncia ou perda do mandato também aplica-se a convocação do suplente, nos exatos termos da hipótese de vaga, afastamento para o exercício de determinadas funções ou licença superior a cento e vinte dias (SENADO FEDERAL, 1970, arts. 28 e 45).

O modelo responde de maneira clara à ausência individual. Diante de perdas massivas, porém, sua eficácia dependeria da sobrevivência e da localização dos suplentes e, na falta deles, da realização de eleições. O art. 47 da Constituição exige a presença da maioria absoluta dos membros para que cada Casa delibere, mas não estabelece um quórum alternativo para situações catastróficas. Se titulares e suplentes fossem incapacitados simultaneamente em número elevado, as regras ordinárias poderiam não recompor o Plenário com a rapidez necessária.

Também há autorização expressa para que as sessões ocorram em outro local. Além da competência constitucional do Congresso para mudar temporariamente sua sede, o Regimento Interno da Câmara dos Deputados Federais (RICDF) permite que a Casa, por motivo relevante ou de força maior, se reúna em outro edifício ou em ponto diverso do território nacional. A decisão cabe à Mesa e deve ser submetida ao referendo da maioria absoluta dos Deputados (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 1989, art. 1º, parágrafo único).

O Regimento do Senado define de modo ainda mais direto as situações que autorizam a mudança de reunião para outro local da federação, por tempo indeterminado:

> Em caso de guerra, de comoção intestina, de calamidade pública ou de ocorrência que impossibilite o seu funcionamento na sede, o Senado poderá reunir-se, eventualmente, em qualquer outro local, por determinação da Mesa, a requerimento da maioria dos Senadores. (SENADO FEDERAL, 1970, art. 1º, parágrafo único).

As duas Casas podem, portanto, funcionar fora de Brasília e do próprio Distrito Federal. O grande problema está na forma de justamente executar essa possibilidade. Câmara e Senado dependem de deliberação ou determinação de suas Mesas e da manifestação das maiorias parlamentares previstas em seus regimentos. Na hipótese de a crise atingir exatamente esses órgãos ou tornar inalcançável o *quórum* das Casas Legislativas federais, a regra que permite a mudança de local torna-se impraticável.

A pandemia de COVID-19 (sobretudo nos anos de 2020 e 2021) demonstrou que o trabalho parlamentar também pode continuar sem a reunião física, por óbvio. No exemplo da Câmara dos Deputados, a Resolução nº 14/2020 instituiu o “Sistema de Deliberação Remota” (SDR) para o Plenário, as comissões e o Conselho de Ética da Câmara. A resolução, porém, vinculou o sistema à emergência de saúde pública internacional decorrente da COVID-19 e

atribuiu ao Presidente da Câmara a decisão de acioná-lo (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2020, arts. 1º e 2º).

Alves e Soares registram que o SDR foi criado para “permitir a continuidade dos trabalhos legislativos” diante da necessidade de virtualização do Parlamento e que sua adoção modificou o equilíbrio procedimental e o espaço do dissenso (ALVES; SOARES, 2024, p. 34). A experiência confirmou a capacidade técnica da Casa para proceder a um plano de continuidade mais efetivo, mas a norma vigente não contém uma cláusula geral aplicável a guerra, desastre, ataque ou indisponibilidade da sede.

Por sua vez, o Senado adotou uma solução mais ampla e permanente. O Ato da Comissão Diretora nº 1/2023 mantém o SDR, com videoconferência e aplicação de registro de voto, e dispõe:

> Art. 3º Em situações de guerra, convulsão social, calamidade pública, pandemia, emergência epidemiológica, colapso do sistema de transportes, situações de força maior ou de urgência devidamente justificada, caso haja impossibilidade de reunião presencial dos Senadores e Senadoras em qualquer local, as sessões poderão ser realizadas de maneira exclusivamente remota, mediante a utilização do SDR. (SENADO FEDERAL, 2023).

O regime do Senado combina a possibilidade de sede alternativa com a sessão exclusivamente remota. Primeiro, deve considerar-se a realização de encontro presencial em qualquer local; se isso não for possível, só então o SDR pode ser acionado. Fora das hipóteses excepcionais, como visto anteriormente no SDR da Câmara dos Deputados, o próprio ato limita a participação remota e mantém a presencialidade como regra (SENADO FEDERAL, 2023, arts. 3º e 5º).

Durante a pandemia, o Congresso Nacional também realizou sessões conjuntas remotas e semipresenciais, inclusive para apreciar vetos e matérias orçamentárias. Apesar dessa experiência, não foi identificada, nos atos analisados até o presente momento, disciplina permanente e integrada que harmonize os diferentes regimes das duas Casas para todas as sessões conjuntas em situações de desastre.

Portanto, em síntese, o Legislativo brasileiro conta com locais alternativos, tecnologia já testada durante a pandemia de COVID-19 e normas de suplência previstas também na CF/88. Ocorre que sua principal fragilidade não reside na continuidade operacional dos parlamentares que permanecem em atividade, mas na impraticável recomposição do Congresso após uma perda massiva de mandatos para executar tais mecanismos quando não houver Mesa ou maioria capaz de deliberar.

De forma mais objetiva ainda: sem um Congresso existente, nos atuais termos, não é possível recompor um novo Congresso e, se necessário, alterar o local e o método de

reuniões das Casas Legislativas do âmbito federal. A legislação trata a vaga individual por meio da suplência e, quando necessário, de eleição posterior. Não estabelece, nesse passo, uma sequência nacional de emergência, prazos abreviados ou ao menos um *quórum* transitório para reconstruir um Congresso materialmente incapacitado.

7. CONTINUIDADE GOVERNAMENTAL NO PODER JUDICIÁRIO BRASILEIRO

O Poder Judiciário brasileiro está distribuído por todo o território nacional. Por essa razão, a perda de acesso aos edifícios da Capital não paralisaria automaticamente todos os juízos e tribunais do País. A questão central está na continuidade do Supremo Tribunal Federal, composto por onze Ministros, sediado na Capital Federal, dotado de jurisdição nacional e responsável por competências constitucionais próprias, entre elas a guarda da Constituição (BRASIL, 1988, arts. 92, §§ 1º e 2º, 101 e 102; SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL, 2025, art. 2º). Nas normas examinadas, não há autorização para que outro tribunal assuma, em conjunto, as competências exclusivas do STF se a Corte for incapacitada.

A recomposição ordinária do STF depende da atuação de dois outros Poderes. O Presidente da República nomeia os Ministros depois de a escolha ser aprovada pela maioria absoluta do Senado Federal (BRASIL, 1988, art. 101, parágrafo único). Se a hipotética catástrofe estiver restrita à Corte, o procedimento permite o preenchimento das vagas. Se a crise também alcançar o Executivo e o Legislativo, a falta de Presidente da República ou de um Senado com *quórum* pode impedir a conclusão das nomeações para os respectivos cargos. A CF/88 não estabelece lista de juízes substitutos, nomeação temporária automática ou procedimento excepcional que dispense uma dessas etapas para reconstituir toda a Corte.

O Regimento Interno disciplina as ausências dentro do conjunto de Ministros existentes. O Presidente é substituído pelo Vice-Presidente e, em seguida, pelos demais Ministros, observada a ordem decrescente de antiguidade. Para completar o *quórum* do Plenário, e em caso de impedimento ou licença superior a trinta dias, o Presidente do STF pode convocar o próprio Ministro licenciado (SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL, 2025, arts. 37, I, e 40).

A redação vigente não autoriza a convocação de magistrado de outro tribunal, ainda que Tribunal Superior, para suprir as vagas em aberto da Suprema Corte. Além disso, os limites numéricos para o funcionamento do Plenário são expressos:

> Art. 143. O Plenário, que se reúne com **a presença mínima de seis Ministros**, é dirigido pelo Presidente do Tribunal.
>
> Parágrafo único. O quorum para votação de matéria constitucional e para a eleição do Presidente e do Vice-Presidente [...] **é de oito Ministros**. (SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL, 2025, art. 143. Destaquei).

Essas regras atendem a impedimentos pontuais, mas não solucionam a existência de muitas vagas simultâneas. Com menos de seis Ministros, o Plenário não atinge o mínimo regimental. Com menos de oito, não pode deliberar validamente sobre matéria constitucional nem eleger a direção da Corte. O art. 40 também não oferece resposta para morte, desaparecimento ou incapacidade total, pois sua única alternativa consiste em convocar Ministro licenciado. Logo, é possível dizer que a sucessão administrativa da Presidência permanece restrita aos próprios integrantes do Tribunal e se encerra com eles.

Já no campo operacional, a proteção é mais consistente. A Emenda Regimental nº 53/2020 ampliou o art. 21-B do Regimento Interno do Supremo Tribunal Federal (RISTF) e passou a permitir que todos os processos da competência do Tribunal possam ser submetidos, conforme os critérios regimentais, a ser realizado em julgamento presencial ou eletrônico. A Resolução nº 672/2020 também autorizou a realização integral, por meio de videoconferência, das sessões do Plenário e das Turmas, a critério do Presidente da Corte (SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL, 2020, art. 1º).

Esses instrumentos até permitem que o Tribunal funcione sem a presença dos Ministros no edifício-sede, mas ainda não soluciona os problemas lançados inicialmente. Souza observa que, após os atos antidemocráticos de 8 de janeiro de 2023 destruírem as instalações do STF, “o colegiado pôde continuar trabalhando justamente na modalidade de sessões virtuais”, convocadas extraordinariamente para apreciar medidas cautelares (SOUZA, 2023, p. 3).

É preciso destacar que não foi encontrada, na CF/88 ou no Regimento Interno do STF, autorização expressa para a instalação temporária da sede física oficial da Corte em outra unidade da Federação. Assim, enquanto houver comunicações seguras e ambientes eletrônicos disponíveis, essa ausência tende a produzir impacto menor. A discussão se torna relevante, contudo, se a crise também comprometer redes, energia ou cibersegurança. A jurisdição nacional do Tribunal não equivale, por si só, a uma autorização regimental para transferir sua sede.

Por outro lado, as sessões por videoconferência mostram que o exercício da jurisdição já não depende da presença simultânea de todos os Ministros no mesmo recinto, o que significa um passo importante para criação de um plano de continuidade, mas não é suficiente.

Finalmente, vê-se que há continuidade jurisdicional e administrativa enquanto permanecerem Ministros em número suficiente e existirem meios tecnológicos utilizáveis. O ordenamento não oferece, porém, continuidade em face da perda total ou quase total da Corte.

As regras atuais até preservam processos e permitem julgamentos a distância, mas não criam novos julgadores. Em uma crise que alcance os três Poderes, formar-se-ia uma dependência por natureza: (1) O STF integra a linha de exercício da Presidência da República; (2) o Presidente da República indica os Ministros do STF; e (3) o Senado aprova essas indicações. Sem norma extraordinária, a incapacitação simultânea poderia paralisar a prática dos três procedimentos. A situação é ainda mais grave quando se imagina o caso dos demais Tribunais Superiores (STJ, TST, TSE, STM).

8. CONSIDERAÇÕES FINAIS

A comparação, feita até aqui, demonstrou que o Brasil não está inteiramente desprovido de mecanismos de continuidade governamental. O ordenamento até contém proteções singulares: a sucessão presidencial prevista nos arts. 79 a 81 da Constituição, a eleição decorrente da dupla vacância, a suplência parlamentar, as eleições para vagas sem suplentes, a mudança temporária de sede, os sistemas de deliberação remota, os julgamentos eletrônicos e por videoconferência e as políticas administrativas de segurança da informação e preservação de serviços essenciais.

No contexto de crises delimitadas, esses instrumentos podem ser suficientes. Alguns deles já demonstraram utilidade prática durante a pandemia e depois dos ataques de 8 de janeiro de 2023.

A dificuldade está na fragmentação das respostas. Cada norma pressupõe, em regra, a sobrevivência de outro órgão capaz de colocá-la em funcionamento. Isso permite que não haja eficácia dos mecanismos de continuidade dos Poderes da União (se é que pode-se chamá-los assim). A linha do Executivo termina no Presidente do STF. A eleição presidencial indireta exige um Congresso com presença majoritária. A mudança de sede depende das Mesas e de deliberação parlamentar. A recomposição do STF requer indicação presidencial e aprovação do Senado.

Além de tudo, ao mesmo tempo, os *quóruns* continuam calculados sobre composições que uma catástrofe pode tornar materialmente inalcançáveis e impraticáveis. O sistema responde à ausência individual e à indisponibilidade de edifícios, mas não apresenta qualquer solução integrada para a incapacitação simultânea ou para a perda massiva de autoridades, como um ataque hipotético, de consequências monumentais, à Capital Federal.

Os Estados Unidos desenvolveram seus mecanismos em resposta a experiências históricas concretas, entre elas assassinatos presidenciais, guerra mundial, ameaça nuclear e terrorismo. No Brasil, o desenvolvimento ocorreu de forma mais episódica e recente. A pandemia levou o Parlamento e o STF a institucionalizarem meios remotos, enquanto os

ataques de janeiro de 2023 serviram para parametrizar a infraestrutura virtual do Tribunal. Essas providências pertencem, no entanto, ao campo da continuidade operacional e administrativa. Não há qualquer laço com a continuidade da existência dos cargos em medidas extremas.

Há espaço para uma disciplina constitucional e administrativa que trate de maneira integrada da continuidade constitutiva dos Poderes, o que pode ser entendido como a capacidade de reconstruí-los quando não houver integrantes suficientes para utilizar as ferramentas existentes. É justamente a garantia de recomposição de um Congresso e de uma Suprema Corte, aliás, que garantiriam nas circunstâncias hipotéticas de abalo institucional o início e perpetuação de estados de exceção *ad eternum* e, com isso, o arbítrio e o despotismo.

Essas lacunas também podem afetar o pacto federativo. Isso porque a Federação não depende da presença física das autoridades em Brasília, pois constitui uma ordem constitucional cuja forma não pode ser abolida e que distribui competências entre União, Estados, Distrito Federal e Municípios. Mas se for considerada a realidade dos fatos em face de crises de grande escala, há exigência de coordenação.

Ao estudar a pandemia, Abrucio e*t al*. concluíram que “as crises sanitária e federativa caminham juntas” e destacaram a importância da coordenação governamental (ABRUCIO et al., 2020, p. 663). A constatação pode ser aplicada com cautela ao problema examinado até aqui. Se os órgãos de cúpula da União não puderem decidir, representar o País, legislar ou exercer a jurisdição constitucional, a Federação continuará formalmente indissolúvel, mas sua capacidade prática de coordenação sofrerá forte abalo, com irreparáveis consequências.

Por ora, nenhum Estado federado possui, no ordenamento vigente, qualquer primazia para assumir as competências da União ou conduzir a reconstrução dos Poderes federais. A resposta também não pode depender de uma disputa política entre os entes que permanecerem em funcionamento. Aliás, nesse cenário, poderia haver disruptura do pacto.

A confiança recíproca é essencial ao federalismo, mas não substitui competência constitucional, investidura legítima, procedimento público e controle. Se fossem entregues tais problemas ao acaso, a solução em medida de improviso permitiria que a autoridade emergencial surgisse da força mais efetiva para repelir o problema diante da instabilidade institucional e, nesse cenário, como dito anteriormente, a República ficaria à mercê da possibilidade do arbítrio.

Existe, por isso, espaço para se discutir uma produção legislativa preventiva, tal qual a estadunidense. Algumas soluções exigiriam emenda constitucional; outras poderiam até ser disciplinadas por lei e pelos regimentos internos das Casas Legislativas federais e do STF. Esse debate deveria abranger gatilhos objetivos e verificáveis, autoridades responsáveis pela

ativação, locais alternativos, comunicações seguras, regras para perda massiva de mandatos, eleições e nomeações emergenciais, recomposição temporária do STF, compatibilização dos sistemas remotos das duas Casas e coordenação com os entes subnacionais.

Dessa sorte, a continuidade do pacto federativo não repousaria apenas na expectativa de que os entes remanescentes confiassem uns nos outros até o retorno da normalidade institucional. Exigem-se, por óbvio, regras previamente aprovadas por vias democráticas no atual cenário de estabilidade, capazes de definir quem pode agir, quais competências poderá exercer, por quanto tempo e sob que formas de controle nos casos de instabilidade.

Por tal, a continuidade governamental não é apenas uma técnica destinada à sobrevivência das autoridades, mas deve ser enxergada como uma garantia de que, mesmo uma ruptura material, não afetaria a certeza do contínuo exercício dos Poderes políticos previstos na CF/88.

REFERÊNCIAS

ABRUCIO, Fernando Luiz; GRIN, Eduardo José; FRANZESE, Cibele; SEGATTO, Catarina Ianni; COUTO, Cláudio Gonçalves. Combate à COVID-19 sob o federalismo bolsonarista: um caso de descoordenação intergovernamental. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 54, n. 4, p. 663–677, jul./ago. 2020. DOI: 10.1590/0034-761220200354. Disponível em: https://www.scielo.br/j/rap/a/bpdbc9zSGCKZK55L3ChjVqJ/?format=pdf&lag=pt. Acesso em: 13 ago. 2026.

ACKERMAN, Bruce. The emergency constitution. **Yale Law Journal**, New Haven, v. 113, n. 5, p. 1029–1091, 2004.

ALVES, Douglas Souza; SOARES, Fabiana de Menezes. A Resolução n.º 21/2021 da Câmara dos Deputados e a redução do papel do dissenso no parlamento: impactos da alteração de regras de procedimento legislativo. **E-Legis**, Brasília, v. 16, n. 40, p. 33–59, jan./jun. 2024. DOI: 10.51206/elegis.v16i40.842. Disponível em: https://e-legis.camara.leg.br/cefor/index.php/e-legis/article/view/842. Acesso em: 13 ago. 2026.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, 1988. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm. Acesso em: 13 ago. 2026.

BRASIL. **Decreto nº 12.572, de 4 de agosto de 2025**. Institui a Política Nacional de Segurança da Informação e dispõe sobre a governança da segurança da informação no âmbito da administração pública federal. Brasília, DF: Presidência da República, 2025. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2023-2026/2025/decreto/d12572.htm. Acesso em: 13 ago. 2026.

BRASIL. **Lei nº 4.321, de 7 de abril de 1964**. Dispõe sobre a eleição, pelo Congresso Nacional, do Presidente e Vice-Presidente da República. Brasília, DF: Presidência da

República, 1964. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/1950-1969/l4321.htm. Acesso em: 13 ago. 2026.

CÂMARA DOS DEPUTADOS. **Regimento Interno da Câmara dos Deputados**: Resolução nº 17, de 1989. Texto atualizado até a Resolução nº 34, de 2026. Brasília, DF: Câmara dos Deputados, 2026. Disponível em: https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/legislacao/regimento-interno-da-camara-dos-deputados. Acesso em: 13 ago. 2026.

CÂMARA DOS DEPUTADOS. **Resolução nº 14, de 2020**. Institui, no âmbito da Câmara dos Deputados, o Sistema de Deliberação Remota. Brasília, DF: Câmara dos Deputados, 2020. Disponível em: https://www2.camara.leg.br/legin/fed/rescad/2020/resolucaodacamaradosdeputados-14-17-marco-2020-789854-normaatualizada-pl.pdf. Acesso em: 13 ago. 2026.

CÂMARA DOS DEPUTADOS. **Congresso realiza sessão para análise de vetos**. Brasília, DF, 8 fev. 2022. Disponível em: https://www.camara.leg.br/noticias/849037-congresso-realiza-sessao-para-analise-de-vetos-acompanhe. Acesso em: 13 ago. 2026.

CONGRESSO NACIONAL. **4ª Sessão Deliberativa Remota (CN)**. Brasília, DF, 17 mar. 2021. Disponível em: https://www.congressonacional.leg.br/sessoes/agenda-do-congresso-nacional/-/pauta/24474. Acesso em: 13 ago. 2026.

EUA. Congresso. Act 4. **United States Statutes at Large, v. 24**, 49th Congress, 1886. Disponível em: https://www.loc.gov/item/llsl-v24/. Acesso em: 13 fev. 2025.

EUA. Congresso. Act 199. **United States Statutes at Large, v. 61, 80th Congress**, 1st Session, p. 380–381, 18 jul. 1947. Disponível em: https://www.loc.gov/item/llsl-v61/. Acesso em: 17 fev. 2025.

GUP, Ted. The Doomsday Plan. **Time**, v. 140, p. 32–39, 10 ago. 1992.

GUP, Ted. The Last Resort. **The Washington Post Magazine**, p. 11, 13–15, 24–27, 31 maio 1992.

RELYEA, Harold C. **Continuity of government: current federal arrangements and the future**. Washington, D.C.: Congressional Research Service, Library of Congress, 7 jan. 2005. CRS Report for Congress, **Order Code RS21089**. Disponível em: https://sgp.fas.org/crs/RS21089.pdf. Acesso em: 13 ago. 2026.

SENADO FEDERAL. **Ato da Comissão Diretora nº 1, de 2023**. Dispõe sobre a participação remota dos Senadores e das Senadoras nas sessões e reuniões do Senado Federal e disciplina a votação por intermédio de aplicação de registro de voto. Brasília, DF: Senado Federal, 7 fev. 2023. Disponível em: https://adm.senado.leg.br/normas/ui/pub/normaConsultada?idNorma=14380764. Acesso em: 13 ago. 2026.

SENADO FEDERAL. **Regimento Interno**: Resolução nº 93, de 1970. Brasília, DF: Senado Federal, 1970. Disponível em: https://legis.senado.leg.br/norma/563958/publicacao/16433779. Acesso em: 13 ago. 2026.

SOUZA, Raphael Ramos Monteiro de. Supremo remoto e a expansão do Plenário Virtual após a pandemia. **Revista Direito GV**, São Paulo, v. 19, e2312, p. 1–27, 2023. DOI: 10.1590/2317-6172202312. Disponível em: https://periodicos.fgv.br/revdireitogv/article/view/89239. Acesso em: 13 ago. 2026.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. **Regimento Interno**. Atualizado até a Emenda Regimental nº 59/2023. Brasília, DF: STF, Secretaria de Altos Estudos, Pesquisas e Gestão da Informação, 2025. Disponível em: https://api-atosnormativosprd.azurewebsites.net/api/normativo/apresentacao/consolidado/1737. Acesso em: 13 ago. 2026.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. **Resolução nº 672, de 26 de março de 2020**. Autoriza a realização das sessões de julgamento do Plenário e das Turmas por videoconferência. Brasília, DF: STF, 2020. Disponível em: https://www.stf.jus.br/ARQUIVO/NORMA/RESOLUCAO672-2020.PDF. Acesso em: 13 ago. 2026.

TRUMAN, Harry S. President Harry S. Truman: 1945. In: UNITED STATES. General Services Administration; National Archives and Records Service; Office of the Federal Register. **Public Papers of the Presidents of the United States**. Washington, D.C.: GPO, 1961. p. 128–131.

Contatos: pietrosarthorio@gmail.com e nathalia.franca@mackenzie.br