



CENTRO UNIVERSITÁRIO FAMETRO

CURSO DE DIREITO

RICARDO DE VASCONCELOS MARTINS

**INTERVENÇÃO FEDERAL NO RIO DE JANEIRO: ANÁLISE DA
COMPATIBILIDADE DO DECRETO N. 9.288/2018 COM OS PRINCÍPIOS
CONSTITUCIONAIS**

Fortaleza-CE

2019

RICARDO DE VASCONCELOS MARTINS

INTERVENÇÃO FEDERAL NO RIO DE JANEIRO: ANÁLISE DA
COMPATIBILIDADE DO DECRETO N. 9.288/2018 COM OS PRINCÍPIOS
CONSTITUCIONAIS

Artigo científico apresentado ao Curso de Direito do Centro Universitário Fametro (UNIFAMETRO), como requisito para obtenção do grau de bacharel, sob a orientação da Professora Ma. Vanessa Gomes Leite.

Fortaleza-CE

2019

RICARDO DE VASCONCELOS MARTINS

INTERVENÇÃO FEDERAL NO RIO DE JANEIRO: ANÁLISE DA
COMPATIBILIDADE DO DECRETO N. 9.288/2018 COM OS PRINCÍPIOS
CONSTITUCIONAIS

Artigo científico apresentado ao Curso de Direito do Centro Universitário Fametro (UNIFAMETRO), como requisito para obtenção do grau de bacharel, sob a orientação da Professora Ma. Vanessa Gomes Leite.

BANCA EXAMINADORA

Prof.^a Ma. Vanessa Gomes Leite
Orientadora – Centro Universitário Fametro

Prof.^a Dra. Ma. Juliana Wayss Sugahara
Membro – Centro Universitário Fametro

Prof.^o Me. João Marcelo Negreiros Fernandes
Membro – Centro Universitário Fametro

INTERVENÇÃO FEDERAL NO RIO DE JANEIRO: ANÁLISE DA COMPATIBILIDADE DO DECRETO N. 9.288/2018 COM OS PRINCÍPIOS CONSTITUCIONAIS

Ricardo de Vasconcelos Martins¹

RESUMO

O presente estudo analisa o Decreto nº 9.288/2018 que instituiu a Intervenção Federal no Rio de Janeiro, à luz dos princípios constitucionais. Como se trata de medida de exceção, foi analisada a forma federativa do Brasil, como se decreta a intervenção, os princípios da intervenção federal, bem como os pressupostos formais e materiais. A Intervenção Federal no Rio de Janeiro inaugura esse instrumento constitucional, raramente, invocado, depois de quase 30 anos da promulgação da Constituição da República Federativa do Brasil, uma vez que o Decreto traz, pela primeira vez, a Intervenção Federal de Ente Político Federativo, sendo nomeado militar como interventor, na pasta da segurança pública. O Decreto foi abordado de forma específica, como forma de analisar a constitucionalidade, se ocorreu algum vício material ou formal. Foram pesquisados, ainda, resultados e impactos da intervenção federal de ente federativo, bem como os reflexos nas contas públicas da União e do ente intervindo, e qual a importância de autonomia dos entes federativos fica sobrestada, ainda que parcialmente, mediante decreto interventivo. Assim, para análise do Decreto, realizou-se pesquisa qualitativa e descritiva, com as informações organizadas, analisadas e descritas para se realizar análise crítica acerca da compatibilidade do referido Decreto com os princípios constitucionais que regem a intervenção. Ademais, revela-se, de forma bibliográfica e documental, fundamentada em leis, jurisprudência, artigos, recursos e publicações que versarem sobre o objetivo temático, assuntos que corroboraram com a temática.

No entanto, o presente estudo concluiu que o Decreto 9.288/2019 não cumpriu com os requisitos formais expressos nos artigos 90, I e 91 II, da Constituição Federal de 1988, e que, embora tenham sido atendidas as exigências dos artigos 34, 36 e 49, IV, da Carta Magna, houve inconstitucionalidade formal objetiva.

¹ Graduando em Direito pelo Centro Universitário Fametro – Unifametro. E-mail: ricardoresolve@gmail.com

Palavras-chave: Intervenção Federal. Princípios da Intervenção Federal. Procedimentos para Intervenção Federal. Crise na segurança pública. Decreto n. 9288/2018.

1 INTRODUÇÃO

A Intervenção Federal no Rio de Janeiro, RJ, espontânea, objeto deste estudo, foi decretada em ofício pelo ex-Presidente da República Michel Temer, no dia 16 de fevereiro de 2018, mediante Decreto interventivo nº 9.288, de 16 de fevereiro de 2.018, justificado pela crise instalada na segurança pública daquele estado, bem como para combater o crime organizado avançado, com fulcro no artigo 34, III da CRFB/88.

Essa medida tornou-se possível desde a crise econômica de 2.016, instalada naquele estado, cujo orçamento estava bastante limitado e que acarretou atraso dos salários dos funcionários públicos. Nesse ínterim, sem orçamento efetivo e com crescimento da crise econômica e na segurança pública, bem como impedimento em poder assumir os compromissos dos Jogos Olímpicos e Paraolímpicos de 2016, o ex-governador, Luiz Fernando de Souza, o Pezão, declarou estado de calamidade pública pela primeira vez, em 17 de junho de 2016, mediante Decreto 45.692/2016.

Para alguns especialistas, a exemplo do procurador de Estado de São Paulo Olavo Alves Ferreira, a intervenção no RJ foi inconstitucional, sem resultados e benefício para sociedade daquele estado, já que o ex-Presidente declarou que o Decreto seria revogado temporariamente, caso conseguisse votos no Congresso Nacional suficientes para reformar a previdência (CONJUR, 2018).

Para a advogada Eloísa Machado, professora de Direito Constitucional da FGV Direito SP, o fato de o ex-Presidente Michel Temer ter nomeado um militar ao invés de um civil como interventor é inconstitucional:

A intervenção trata da substituição temporária e excepcional de uma autoridade estadual civil por uma federal civil. Não de uma autoridade civil por um militar. O interventor tem poderes de governo, e governo, pela Constituição, até agora, só é civil.²

² Disponível em: <<https://www.conjur.com.br/2018-fev-16/intervencao-federal-rio-inconstitucional-nao-dara-resultados>>. Acesso em: 20 fev. 2019.

Diante do exposto, é importante pontuar a diferença de intervenção federal e militar. No caso do Rio de Janeiro, foi nomeado interventor o general do Exército, Walter Souza Braga Netto, que assumiu a Segurança Pública do Estado. O governo ficou afastado de atuar na segurança pública, passando, então, somente a administrar o estado o atual governador. Por esse motivo, não se pode confundir a intervenção como inconstitucional nesse ponto, mesmo o general não sendo civil, esteve encarregado para atuar apenas na área da segurança pública. Neste caso, o interventor militar não se subordina às regras do Estado, já que este atua em nome da União, por isso, a polêmica.

Miranda e Salgado (2018, s.p) lecionam que:

[...] não se trata de uma intervenção militar. A intervenção militar é a tomada de poder por parte dos militares, é a assunção do governo do País pelo comando das Forças Armadas. A intervenção militar é absolutamente inconstitucional. O fato do nomeado ao cargo de interventor ser um militar em nada altera a natureza jurídica do instituto.

Por outro lado, Silva (1989) esclarece que pode haver, na verdade, intervenção sem interventor, porque a intervenção:

[...] pode atingir qualquer órgão do poder estadual. Se for o Executivo, o que tem sido a regra, a nomeação do interventor será necessária, para que exerça as funções do governador. Se for no Legislativo apenas, tornar-se-á desnecessário o interventor, desde que o ato de intervenção atribua as funções legislativas ao Chefe do Executivo estadual. Se for em ambos, o interventor será também necessário para assumir as funções executivas e legislativas (SILVA, 1989, p. 418-419).

Outra inconstitucionalidade alegada é o fato de o Decreto ter sido editado sem o pronunciamento do Conselho da República e do Conselho de Segurança Nacional, conforme previsão expressa nos artigos 90, e 91, §1º, II da CRFB/88.

Ainda com relação à segurança pública, não somente o Rio de Janeiro como outros estados, a exemplo do Ceará, em janeiro de 2019, foram auxiliados pela União na administração da segurança pública, através das operações de Garantia da Lei e da Ordem (GLO) e da Força Nacional, o que permitiu que as Forças Armadas atuassem diretamente na segurança pública em caráter excepcional, nos momentos de grave perturbação da ordem.

A Força Nacional é uma força de segurança federal, usada para auxiliar as operações de segurança dos estados, quando assim é solicitado na pessoa do governador do ente federativo (ROSSI, 2018).

No período de atuação da Força Nacional, bem como nas operações da GLO, os governos estaduais continuaram responsáveis pela gestão da segurança pública e atividades com os Estados. No Rio de Janeiro, a segurança pública saiu da esfera estadual e foi comandada pelo interventor militar. Em outras palavras, a União geriu, momentaneamente, determinada área do governo, antes gerida pelo Estado.

Portanto, a intervenção do Rio de Janeiro foi parcial, como medida excepcional para garantia da segurança e combate ao crime organizado, continuando o Estado do Rio com autonomia de Estado-membro da nação.

No caso da nomeação de militares, não houve vedação legal, não ocorreu atentado ao poder civil e, muito mesmo, não se figurou enfraquecimento da democracia, somente na possibilidade de o militar não ser de extrema confiança do Presidente e, ainda assim, esse fosse nomeado, por exemplo.

Foi visível a existência dos pressupostos materiais na intervenção do Rio, com fulcro no inciso III, artigo 34, da CF/1988. Esse fim foi justificado pela insegurança pública generalizada e combate ao crime organizado. Já os aspectos formais são objetos de questionamento, pelo fato de os artigos 90 e 91 da CF/88 não terem sido respeitados.

A princípio, o principal reflexo foi restituir a segurança pública, o que não quer significa acabar 100% com a violência e o tráfico de drogas. Ações desastrosas nessa operação podem trazer problemas muito mais graves para aquela população vítima da negligência e ingerência por parte do Estado. Não é de se comemorar tal mecanismo, pois se trata de reflexo da corrupção instalada e que assola o país.

A intervenção federal no Rio é um precedente, embora prevista na CRFB/88. É de suma importância o levantamento dos pressupostos materiais e formais no caso em tela.

Para melhor explanação, o estudo foi dividido em capítulos, sendo que o segundo capítulo, que sucede esta introdução, numerada como primeiro capítulo, abordará o federalismo brasileiro e a intervenção federal como medida excepcional, através da opinião doutrinária constitucionalista, de modo a indicar de forma consistente considerações, justificativas e polêmicas para cada tópico, traçando paralelo entre a opinião pública e a crítica jurídica.

Seguindo a análise, no terceiro capítulo, serão estudados os requisitos e limites da intervenção federal, os princípios que regem, os pressupostos e procedimentos.

Por fim, o quarto capítulo será uma abordagem crítica acerca da constitucionalidade da intervenção federal no Rio de Janeiro. É de extrema relevância, jurídica, política, econômica e social, os aspectos e os reflexos da atual intervenção, desde a decretação, execução e término. Elencar de forma objetiva o resultado em cada um desses setores, de modo a fornecer leitura complexa, específica, pois, no Direito, inúmeras são as vertentes: há quem diga que é constitucional, outros dizem ser inconstitucional. Na verdade, abordar o posicionamento sobre a inconstitucionalidade ou não do Decreto.

Com relação ao perfil econômico, buscará apresentar números da economia do Rio de Janeiro, de modo a traçar panorama acerca da real situação financeira antes, durante e após a intervenção, e a verificação com os gastos da intervenção pelo Governo Federal. Com a crise financeira do Rio, fruto da corrupção generalizada, apresentam-se os reais benefícios trazidos aos cofres públicos do Estado e respectivo impacto na sociedade.

Na intervenção, não estão em jogo somente uma decisão de ofício do PR. Muito mais importante é o impacto causado e deixado nas comunidades carentes do Estado, especialmente na capital, onde se concentra enorme número de criminosos. A dúvida que pode surgir está relacionada aos resultados positivos e negativos, se haverá de fato redução da violência e se a ideologia dos criminosos mudará. Espera-se que a sociedade, em geral, seja beneficiada e tenha garantia constitucional da segurança.

Por esse motivo, no geral, a presente pesquisa buscou leituras atuais sobre o tema, verificando possíveis jurisprudências decorrentes da IF, aspectos sociais e respectivas consequências, bem como a dinâmica desenvolvida na IF no Estado do Rio de Janeiro, o Federalismo Brasileiro e a Intervenção Federal como medida excepcional, requisitos e limites, os princípios e procedimentos, a constitucionalidade da intervenção no Rio e os reflexos no Brasil, visando facilitar e organizar a leitura, de modo a buscar a constatação sobre a inconstitucionalidade ou não do Decreto, traçando e buscando números da economia do Estado do Rio de Janeiro, com gastos na área da segurança pública, além de verificar os ônus da intervenção por parte do Governo Federal, os resultados sociais e econômicos e a redução ou não da violência.

2 FEDERALISMO BRASILEIRO E A INTERVENÇÃO FEDERAL COMO MEDIDA EXCEPCIONAL

O federalismo brasileiro surgiu do Estado Unitário que se descentralizou com a proclamação da República, materializado na Constituição de 1891, portanto, um federalismo por desagregação.

Estado Federal é, na verdade, forma de descentralização do poder, de descentralização geográfica do poder do Estado. Constitui técnica de governo, mas presta obséquio, também, à liberdade, pois toda vez que o poder se centraliza em um órgão ou pessoa, tende a tornar-se arbitrário (VELLOSO, 1993).

Trata-se, portanto, da organização do Estado Brasileiro político-administrativa, cujas entidades União, Estados Distrito Federal e Municípios, pessoas políticas de Direito Público Interno (art. 18, caput da CF), sustentam-se nas normas constitucionais, e da divisão espacial do poder, que o Brasil adotou a república como forma de governo, o presidencialismo como sistema de governo e a federação como forma de Estado, qualificada na Carta de 1988, também chamado de Estado Composto.

A construção normativa do Estado Federal pressupõe a adoção de determinados princípios, técnicas e instrumentos operacionais que se pode condensar na relação, recolhendo os subsídios da contribuição doutrinária e organização constitucional dominante do federalismo (HORTA, 1985).

Essa relação elenca que a decisão constituinte cria o Estado Federativo e suas partes indissociáveis, a União e os Estados-Membros, repartindo competências entre si, conferindo auto-organização constitucionais aos mesmos Estados-Membros e atribuição constitucional, a própria Intervenção Federal vem como instrumento de restabelecimento do equilíbrio federal, além dos Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário, que também dispõem de autonomia constitucional, cada um atuando conforme prevê a Carta Magna de 1988.

A ideia de Federação está necessariamente correlacionada com a noção de território, como limite espacial do exercício da soberania estatal. Na Federação, encontra-se um processo de descentralização política, no qual se tem a retirada de competências de um centro para transferi-las para novos centros, o que irá gerar não uma unidade central, mas outras entidades parciais, cuja capacidade foi concedida diretamente pela Constituição (CUNHA JÚNIOR, 2009).

Lopes Filho (2019, p. 133), destaca que “[...] a relação entre as competências materiais e legislativas da União se complementam, mas não se confundem”. Assim, consistirá em ofensa a separação dos poderes, se uma invade a competência do outro. Isto significa que atividades materiais administrativas são realizadas pelo executivo, já que normas do legislativo não poderão exercê-la; assim como a esfera administrativa, que não poderá editar normas de assunto material exclusivas das casas legislativas.

Portanto, os entes federados são pessoas jurídicas de Direito Público Interno como mencionado, e são dotadas de autonomia, possuindo capacidade de se auto-organizar, administrar, governar e legislar. Neste sentido, Bastos (1992, p. 248) diferencia soberania de autonomia:

[...] soberania é o atributo que se confere ao poder do Estado em virtude de ser ele juridicamente ilimitado. Um Estado não deve obediência jurídica a nenhum outro Estado. Isso o coloca, pois, numa posição de coordenação com os demais integrantes da cena internacional e de superioridade dentro do seu próprio território. [Autonomia é] a margem de discricção que uma pessoa goza para decidir sobre os seus negócios, mas sempre delimitada essa margem pelo próprio direito.

Pelo princípio da indissolubilidade do pacto ou vínculo federativo, União, Estado, Distrito Federal e Municípios não podem ser separados do Estado Federal, abrindo mão de respectivas autonomias para formar centros independentes de poder. Ao contrário, devem coexistir, de modo harmônico, solidário e pacífico, sob pena de intervenção federal (BULOS, 2009. Lopes Filho (2019, p.29) elucida que “[...] a soberania é titularizada pela federação como um todo, mas seu exercício fica a cargo das autoridades, órgãos e entidades da União”.

Horta (1985, p. 8) explica que

[...] em alguns casos, a autonomia constitucional do Estado-Membro praticamente deixa de existir, quando a Constituição federal se encarrega de preordenar o Estado-Membro em seu texto, tornando a Constituição federal um documento híbrido, federal e estadual.

Por isso, a Intervenção Federal é uma medida excepcional, dentro dos limites constitucionais do federalismo brasileiro, ou seja, com a intervenção federal, o Estado-Membro, Municípios, ou órgãos do poder executivo passam a ser parcial ou totalmente impedidos de exercerem a autonomia constitucional, perdendo temporariamente as atribuições a estes delegados, passando a serem administrados pelo ente federal, no caso da intervenção federal, ou pelo ente estadual, no caso dos municípios, na pessoa

do interventor, o que explica a questão da Constituição se tornar híbrida, pois um “invade” a competência do outro.

Nesse sentido, Mendes (2010, p.933) conceitua Estado Federal como:

Um modo de ser do Estado (daí se dizer que é uma forma de Estado) em que se divisa uma organização descentralizada, tanto administrativa quanto politicamente, erigida sobre uma repartição de competências entre o governo central e os locais, consagrada na Constituição Federal, em que os Estados federados participam das deliberações da União, sem dispor do direito de secessão. No Estado Federal, de regra, há uma Suprema Corte com jurisdição nacional e é previsto um mecanismo de intervenção federal, como procedimento assecuratório da unidade física e da identidade jurídica da Federação.

Akegawa (2013, p. 11) pontua que “[...] a administração pública deve ser entendida como atividade do Poder Executivo para que incida a medida interventiva federal nos moldes do preceito constitucional de número 36”. Do mesmo modo, Bastos e Martins (1993, p. 351) interpretam o artigo 36, inciso VII, alínea “d”, sobre o que vem a ser a intervenção federal:

Toda atividade que o Estado, ou qualquer corporação por ele instituída, exerça para atingir seus fins deve prestar suas respectivas contas sob pena, em caso de omissão, de sofrer intervenção federal. O Estado deve adotar as normas necessárias para poder contar com um sistema efetivo de tomada de contas. Nesse sentido existem diversos mecanismos de controle, tanto previstos pela Constituição (art. 75) como em leis estaduais que preveem a forma de controle das despesas públicas.

O pedido de intervenção federal deverá ser formulado expressamente sem qualquer equívoco, sem que haja precedente extra, e o Presidente da República, de forma discricionária ou vinculada, requisita de acordo com a situação em que se necessite intervir. Com efeito, ensina o constitucionalista Lenza (2012, p. 468):

Na hipótese de solicitação pelo Executivo ou Legislativo, o Presidente da República não estará obrigado a intervir, possuindo discricionariedade para convencer-se da conveniência e oportunidade. Por outro lado, havendo requisição do Judiciário, não sendo o caso de suspensão da execução do ato impugnado (art. 36. § 3º), o Presidente da República estará vinculado e deverá decretar a intervenção federal.

Significa que se os poderes Legislativo ou Executivo solicitarem intervenção federal, não fica obrigado o Presidente da República a intervir. Por isso que nem todo pedido de intervenção é atendido, o que o torna raro de ocorrer. Porém, uma vez requisitado pelo Poder Judiciário, o PR não possui a discricionariedade, e deve assinar o decreto de intervenção, pois perde a discricionariedade e o ato fica vinculado.

A Intervenção Federal ocorre mediante decreto do chefe do Executivo. É necessário especificar a condição geral e o prazo da execução da intervenção e, ainda, nos casos em que couber, trazer o nome do interventor. Assim, Silva (2009, p. 485) destaca que:

[...] a intervenção é uma antítese da autonomia. Por ela afastam-se momentaneamente a atuação autônoma do Estado, Distrito Federal ou Município que a tenha sofrido. Uma vez que a Constituição assegura a essas entidades a autonomia como princípio básico da forma de Estado adotada, decorre daí que a intervenção é medida excepcional,

Nas hipóteses taxativamente previstas pela Constituição Federal, é possível uma intervenção federal para substituir um governador e a intervenção estadual, um prefeito. Logo, a intervenção é um instrumento de competência administrativa da União, com previsão legal nos artigos 34 (pressupostos materiais) e 36 (pressupostos formais), do capítulo VI da CRFB/1988, e é de competência exclusiva, prerrogativa indelegável do Presidente da República, que pode decretar por iniciativa própria a intervenção federal (artigo 84, X, da CRFB/1988), e se trata, portanto, de exceção ao princípio da não intervenção.

No caso, para intervenção federal no Estado do Rio de Janeiro ser instituída, foi invocado o artigo 34, III, da CRFB/1988, que permite intervenção federal para finalizar o grave comprometimento da ordem pública, com finalidade de defesa do princípio federativo.

A Intervenção Federal é um instituto que faz parte do sistema federativo e tem a função de integrar a nação e manter a tranquilidade pública, podendo ser autorizada para acabar com invasões de estrangeiros e, ainda, cessar o mau uso da autonomia dos entes, que resulte na invasão de um ente em outro. Nesse diapasão, Cretella Júnior (1991, p. 2067) conceitua intervenção como:

[...] é o direito subjetivo público e, ao mesmo tempo, poder-dever reservado ao centro, nas Federações, de tomar as medidas necessárias para integrar, na União, política e administrativamente, os órgãos estaduais, sempre que qualquer anomalia, nestes, possa ameaçar ou perturbar em concreto, o sistema constitucional do centro ou causar o mau funcionamento do Estado-membro, nos casos taxativamente enumerados na Constituição Federal. Por sua vez, o Estado-membro pode também intervir no Município.

Cumprido salientar que as instituições públicas, no geral, estão cumprindo com os requisitos constitucionais a eles dirigidos, e que a intervenção destas poderá ocorrer se não respeitarem as normas constitucionais, ou ainda, nos casos de descumprimento de leis complementares ou ordinárias. A Constituição Federal prevê

essa condição como forma de garantir a forma de estado, a autonomia dos entes e instituições.

3 INTERVENÇÃO FEDERAL: REQUISITOS E LIMITES

Como mencionado, a Intervenção Federal é uma medida de exceção que para ser instaurada devem ser observados os requisitos constitucionais expressos.

Os pressupostos materiais estão previstos no artigo 34 da CRFB/88:

Art. 34. A União não intervirá nos Estados nem no Distrito Federal, exceto para:

I - manter a integridade nacional;

II - repelir invasão estrangeira ou de uma unidade da Federação em outra;

III - pôr termo a grave comprometimento da ordem pública;

IV - garantir o livre exercício de qualquer dos Poderes nas unidades da Federação;

V - reorganizar as finanças da unidade da Federação que:

a) suspender o pagamento da dívida fundada por mais de dois anos consecutivos, salvo motivo de força maior;

b) deixar de entregar aos Municípios receitas tributárias fixadas nesta constituição dentro dos prazos estabelecidos em lei;

VI - prover a execução de lei federal, ordem ou decisão judicial;

VII - assegurar a observância dos seguintes princípios constitucionais:

a) forma republicana, sistema representativo e regime democrático;

b) direitos da pessoa humana;

c) autonomia municipal;

d) prestação de contas da administração pública, direta e indireta;

e) aplicação do mínimo exigido da receita resultante de impostos estaduais, compreendida a proveniente de transferências, na manutenção e desenvolvimento do ensino e nas ações e serviços públicos de saúde.

Primeiramente, deverá ser analisado o motivo para se pretender intervir no estado, podendo esta ocorrer de forma distinta, com o Judiciário participando ou não. O rol elenca os requisitos matérias, casos em que determinam a materialidade do requisito.

Observa-se que o caput artigo expressa a regra “a União não intervirá nos Estados”, exceto, nos casos elencados nos incisos I ao VII. Trata-se, portanto, de garantia da autonomia do Ente Federativo que, por sua vez, será suprimida nos casos extremos em que o ente não conseguir suportar, seja por questões políticas, financeiras ou de desordem administrativa. É o princípio da não intervenção, como colocado anteriormente.

A intervenção federal será *espontânea* para defesa da unidade nacional (art. 34, I e II), da ordem pública (art. 34, III) e das finanças (art. 34, V), *provocada* por solicitação para defesa dos Poderes Executivo ou Legislativo (art. 34, IV) e, ainda,

poderá ser *requisitada* pelo Poder Judiciário – STF (art. 34, IV), pelo STF, STJ ou TSE por ordem ou decisão judicial (art. 34, VI segunda parte) e proposta pelo PGR nas ações de excoutoriedade de lei federal e ação direta de constitucionalidade interventiva - ADIN (art. 34, VI e VII e art. 36, III), endereçadas ao STF (Súmula 614 STF).

Acerca desses requisitos, serão analisados individualmente, no inciso I, que trata da manutenção da integridade nacional. É muito importante manter essa integridade elencada no primeiro inciso, ou seja, todos e quaisquer movimentos ou condições adversas à manutenção dessa integridade, pois não se admite em hipótese qualquer a separação dos Estados-Membros, já que a União é indissolúvel.

Na hipótese de ser dada autorização para ingresso ou permanência de forças estrangeiras em território nacional, por um ente federativo, o Presidente da República deverá decretar a intervenção *ex jure proprio*, ou seja, em caráter discricionário. Caso seja omissos nessa situação, poderá se configurar em crime de responsabilidade, nos termos do art. 85, I. Trata-se da forma mais básica de intervenção, ou seja, o PR não precisa de autorização para decretar, devido à gravidade da situação.

O inciso II traz em rol que a intervenção é possível para repelir invasão estrangeira ou de uma unidade da Federação em outra. Neste caso, em virtude da urgência em se repelir invasões de forças armadas em algum ente invadido, ou qualquer outro tipo de invasão estrangeira que tenha se dado de forma legal, ou ainda, o ente que interferir ou invadir outro ente, poderá ser decretada a intervenção mediante decreto presidencial, podendo, também, em caso de omissão, responder por crime de responsabilidade, nos termos do art. 85, I da CRFB/88. O decreto presidencial deverá estipular prazos e condições para executar a intervenção, podendo, desde então, nomear interventor para fazer cumprir as condições do decreto do PR.

O inciso III foi o fundamento para o decreto colocar fim ao grave comprometimento da ordem pública. Nesta modalidade, após o decreto presidencial, que deverá especificar o prazo e as condições da execução, deverá obrigatoriamente serem ouvidos o Conselho da República, com fulcro nos art. 89 e 90 da CRFB/88, devendo, ainda, o decreto interventivo ser apreciado pelo Congresso Nacional para controle político, que poderá ou não autorizar a intervenção no prazo de 24 horas após o decreto, mediante decreto legislativo (art. 49, IV, da CF/88). Se não for autorizado,

será declarada a inconstitucionalidade do decreto do presidente (art. 36, § 1º, da CF/88).

A garantia do livre exercício de quaisquer dos Poderes nas unidades da Federação é expressa no inciso IV. Para ser instaurada a intervenção, tanto pode ser solicitada pelos poderes executivo e legislativo coactos ou impedidos, quanto pode ser requisitada pelo STF, se a coação for exercida contra o Poder Judiciário (art. 36, I, CF). Entende-se, no segundo caso, que o PR é obrigado a decretar, se for mediante requisição do STF, sob risco de responder por crime de responsabilidade, e, neste caso, não possui discricionariedade; enquanto que no primeiro caso, o PR tem discricionariedade para decretar ou não, já que ele legisla sem detrimento ao princípio da separação dos poderes, uma vez que se entender for o decreto legislativo inconstitucional ou por não atender às necessidades da população, o próprio PR suspende a execução do decreto (art. 36, IV, § 3º, CF). O inciso V trata da reorganização das finanças da unidade da Federação, que suspender o pagamento da dívida fundada por mais de dois anos consecutivos, salvo motivo de força maior, ou que deixar de entregar aos municípios receitas tributárias fixadas nesta constituição dentro dos prazos estabelecidos em lei.

No inciso VII, a intervenção pode ocorrer para prover a execução de lei federal, ordem ou decisão judicial, na primeira parte, a ação é proposta pelo Procurador-Geral da República, endereçada ao STF; e, na segunda parte, mediante requisição do STF, STJ ou TSE, no caso de descumprimento de ordem ou decisão judiciária, de modo que poderão requisitar ao Presidente que decrete a intervenção. Quanto ao STF, nos casos de descumprimento de suas decisões ou ordens judiciais, compete, exclusivamente, requisitar a intervenção endereçada diretamente ao presidente da República, para assegurar a execução de decisões das Justiça Federal, Estadual, do Trabalho e Militar.

Somente o TJ local é legítimo para encaminhar ao STF pedido de intervenção de suas decisões locais. Por fim, o inciso VII prevê que será para assegurar a observância dos princípios constitucionais, forma republicana, sistema representativo e regime democrático, os direitos da pessoa humana, a autonomia municipal, para prestação de contas da administração pública, direta e indireta, a aplicação do mínimo exigido da receita resultante de impostos estaduais, compreendida a proveniente de transferências, na manutenção e no desenvolvimento do ensino e nas ações e nos serviços públicos de saúde.

Nesse último inciso, a intervenção se dará para defesa dos Poderes, bem como os direitos fundamentais constitucionais, de modo a garantir a indissolubilidade da forma republicana, direitos da pessoa humana, pode-se citar saúde, educação, moradia, lazer, garantia da democracia, de que os municípios sejam autônomos, conforme prevê a CF, e esclarecimento e prestação das finanças públicas dos órgãos geridos pelos representantes do povo.

É importante salientar sobre os limites da intervenção, como nem os direitos, nem as garantias dos cidadãos serão tolhidas com a intervenção. Há restrição da autonomia do ente federativo, com impacto na capacidade e organização político-administrativa. Nenhum decreto interventivo poderá autorizar o Presidente da República a suprimir os direitos e as garantias fundamentais.

Continuam garantidos aos cidadãos direitos, como liberdade de reunião, livre manifestação de pensamento, imunidade domiciliar, sigilo de correspondência, dados e outros direitos e garantias fundamentais constitucionais.

Portanto, quem sentir que os direitos estão prejudicados, por força das decisões tomadas pelo Chefe do Executivo, poderá acionar o Poder Judiciário para requerer a garantia do exercício de liberdades individuais e, conseqüentemente, responderão as autoridades pelos próprios atos, independente de dolo ou culpa.

3.1 Princípios que regem a Intervenção Federal

Princípio é o fundamento, a essência, o início de um fenômeno, a origem de uma causa primária, que pode ser questionado, mesmo quando positivado no ordenamento jurídico. É o que possibilita a compreensão do ordenamento jurídico na constituição, nas leis, normas que integram o sistema jurídico positivo.

De acordo com pesquisas levantadas sobre o assunto, os três princípios que regem a intervenção federal constitucional são: *da excepcionalidade*, *taxatividade* e o *da temporalidade*.

O princípio da excepcionalidade indica que somente nos casos em que a lei prevê, prevalecerá a exceção, nas causas excepcionais. Assim, para que a intervenção federal seja instituída adequadamente, deverá obrigatoriamente esse princípio sustentar o decreto. É o oposto ao *princípio da não intervenção* expressa na primeira parte do art. 34, caput, “A União não intervirá nos Estados nem no Distrito Federal” (BRASIL, 1988), ou seja, no artigo 34, a Constituição Federal traz o rol de

hipóteses em que essa “excepcionalidade”, ou necessidade deverá ser invocada. Dadas as circunstâncias, prevalecerá o princípio da excepcionalidade, trazido na segunda parte do artigo 34, caput da CF.

O próximo princípio é o da taxatividade. São exatamente as hipóteses expressas na CF, artigo 34, I ao VII, tratando-se de rol fechado, taxativo (*numerus clausulus*), portanto, não se tratando de rol exemplificativo.

Não obstante, um princípio muito importante para o prosseguimento da intervenção é o princípio da temporalidade, expresso no artigo 36, § 1º da CF. Fernandes (2017, p. 940) sinaliza que o princípio da temporalidade “[...] indica que a intervenção terá sempre prazo determinado, justamente porque a regra é a autonomia. A ingerência buscará o reestabelecimento do equilíbrio”.

Portanto, será obrigatório constar no decreto interventivo o prazo de vigência do mesmo e, ainda assim, se terminado esse prazo, a situação não se normalizar, o decreto poderá ser prorrogado, estipulando-se novo prazo com termo final.

Por fim, o Supremo Tribunal Federal pacificou entendimento de que se deve adotar o *princípio da proporcionalidade* para guiar as decisões inerentes à intervenção nos entes federativos, o que justificaria a intervenção, caso se atenda no decreto a adequação, a necessidade e proporcionalidade em sentido estrito (IF 2915 SP-STF DJ 28/11/2003).

3.2 Procedimento da Intervenção Federal

Os requisitos formais para decretação estão previstos na CF, art. 36. Neste sentido, pontua Moraes (2009, p.318-321):

O procedimento de intervenção da União na autonomia política do Estado-membro ou do Distrito Federal pode ser explicado em quatro fases, com a finalidade de evitar a hipertrofia do Poder Executivo, observando-se, porém, que nenhuma das hipóteses constitucionais permissivas da intervenção federal apresentará mais do que três fases conjuntamente: a iniciativa; fase judicial (somente nas hipóteses de intervenção-CF, art. 34, VI e VII); decreto interventivo; controle (não ocorrerá em duas hipóteses de intervenção-CF, art. 34, VI e VII).

Na iniciativa, a CF prevê quem poderá deflagrar a intervenção. Nas hipóteses previstas no artigo 34, I, II, III e V da CF, como se trata de intervenção espontânea, de ofício, o Presidente da República decretará a intervenção e ouvirá os Conselhos da República (CF, art. 90, I) e o de Defesa Nacional (CF, art. 91, § 1º, II), que deverão

opinar a respeito do decreto interventivo, podendo, depois disso, decretar, de forma, discricionária a intervenção.

O decreto interventivo é formalizado mediante decreto do Presidente da República, conforme prevê a CF, art. 84, X, que se tornará eficaz quando publicado. Neste, deve estar específico a amplitude, o prazo e as condições para ser executado, com possível afastamento das autoridades e nomeação momentânea de um interventor, que passa a ser um servidor público federal, sendo seus limites de atuação funcional, os quais seguirão os limites decretados. O Presidente da República deverá seguir critérios, conforme a lesão institucional para decretar a intervenção, uma vez que os meios e as providências não foram discriminados na Constituição Federal.

O decreto de intervenção, conforme expresso no art. 36, I, II e III da CRFB, dependerá ainda de solicitação dos Poderes Legislativo ou Executivo coacto ou impedido, ou de requisição do STF, se a coação for exercida contra o Poder Judiciário, isso se ocorrer a situação prevista no art. 34, IV da CRFB; ocorrendo desobediência à ordem ou decisão judicial, a intervenção se dará mediante requisição do STF, do STJ ou do TSE; e, de provimento, pelo STF, de representação do PGR, na hipótese do art. 34, VII, e no caso de recusa à execução de lei federal e ADIN Interventiva.

A regra é que o decreto de intervenção será submetido pelo Presidente da República à apreciação do Congresso Nacional, no prazo de vinte e quatro horas, que será convocado extraordinariamente, no mesmo prazo, se não estiver funcionando, para conhecer do ato interventivo, dispensada a exigência, se a suspensão do ato impugnado houver produzido efeitos nos casos de provimento à representação do Procurador-Geral da República (SILVA, 2009).

No entanto, existem casos em que há a dispensa do controle político, ou seja, não há necessidade de análise pelo Congresso Nacional, tais casos encontram guarida no artigo 36, §3º da CF/88, estabelecendo que, em casos onde o decreto se limitar apenas à suspensão da execução do ato impugnado, não terá este controle. São as hipóteses do art. 34, VI e VII da CF (BRASIL, 1988).

Assim, pode-se aferir que a dispensa se relaciona quando for para “prover a execução de lei federal, ordem ou decisão judicial” (artigo 34, VI da CF/88) e para “assegurar a observância dos princípios sensíveis constitucionais” (artigo 34, VII da CRFB/1988).

Conforme supracitado, o controle político possui previsão constitucional, que deverá ser exercido pela Câmara dos Deputados e Senado Federal, para controle

excepcional da medida, e será apreciado no prazo de 24h, rejeitando ou aprovando mediante decreto (CF, art. 49, IV). Caso não seja aprovada, o Presidente da República cessará imediatamente o decreto, sob pena de crime de responsabilidade (CF, art. 85, II). Também dito anteriormente que o controle político será dispensado, nas hipóteses do art. 34, VI, VII, quando o decreto for para suspender a execução do ato impugnado, se assim se reestabelecer a normalidade (CF, art. 36, § 3º).

Por fim, na fase judicial, ocorre, nos casos de iniciativa do Procurador-Geral da República, conforme prevê a CF, art. 34, VI “execução de lei federal” e VII, na “ação direta de inconstitucionalidade interventiva”, já se endereçam ao Supremo Tribunal Federal.

O Procurador-Geral da República possui legitimidade para propor as ações de cumprimento de execução de lei federal e ação de inconstitucionalidade interventiva, cabendo ao STF julgar procedentes às ações, que serão encaminhadas ao Presidente da República para decretar, vinculando o mesmo para formalização.

4 INTERVENÇÃO FEDERAL DO RIO DE JANEIRO: ANÁLISE CRÍTICA ACERCA DA CONSTITUCIONALIDADE

Objeto de polêmica, o Decreto 9.288/2018, tomando por base o estudo aqui elencado, pode ter sido inconstitucional, O que motiva esta opinião é o fato, primeiramente, do decreto não ter sido pronunciado aos Conselhos da República e Conselho de Defesa da República. O requisito formal previsto nos artigos 90 e 91 da CF não foi devidamente atendido, ou seja, rompeu-se regra instituída pela própria Constituição Federal, ao contrário dos pressupostos materiais, presentes no decreto.

Destarte, a quebra parcial de um dos pressupostos, no caso o formal, deveria ter sido objeto de arquivamento pelo controle político. Ora, se o legislador sustenta que esse requisito é necessário, é porque isso delega aos representantes do povo, no caso, os deputados e senadores, esse controle. Embora o Congresso Nacional tenha aprovado o decreto do ex-Presidente da República Michel Temer, insta a falta de constitucionalidade do referido instrumento.

Certamente, se esse decreto foi aprovado pelo Congresso Nacional de forma “viciada”, tantos outros poderão também o ser, o que pode trazer insegurança jurídica para o federalismo brasileiro, acarretando problemas gravíssimos, principalmente na autonomia político-administrativa daquele ente intervindo.

Com efeito, o que se buscou mostrar, em linhas gerais, neste estudo, foi exatamente, analisar realmente a ausência de pressupostos para decretação. Percebe-se falha, omissão, ou ainda, interesse político por trás da intervenção federal no Estado do Rio Janeiro.

É certo que o Rio de Janeiro é um dos estados que mais sofrem com a violência. Estudo aponta a escassez de investimento por parte do Estado do Rio, deixando a desejar nas áreas da educação, moradia e segurança pública. A crise financeira foi o “start” para que a União intervisse na autonomia parcial do Rio de Janeiro. O que não significa que o decreto foi a solução da crise na segurança pública naquele ente. Cabe reforçar que o mesmo não trouxe ou implementou quaisquer políticas de cunho social (BRASIL, 2018).

Em se tratando de segurança pública, além das três principais organizações criminosas do Rio de Janeiro, quais sejam, o Comando Vermelho – CV, o Terceiro Comando Puro (TCP) e o Amigos dos Amigos (ADA), o Estado está dominado por nova modalidade de criminosos, as milícias, pouco combatidas pelo Estado, pois políticos as defendiam, por se tratarem de organizações formadas por ex-militares policiais e das forças armadas. Porém, com a crescente demanda de crimes controlados pelas milícias, dentre as quais destacam-se, fornecimento de gás, transporte, mercadorias, serviço de TV de assinatura e Internet, bem como agiotismo, o Estado do Rio de Janeiro as reconhece como altamente nocivas para população (MARÇAL, 2018).

Recentemente, a mídia veiculou matéria em que milícias construía imóveis e revendiam as unidades para população local, que era obrigada a adquirir, pagando preços altíssimos por um imóvel que possivelmente nunca seriam transmitidos após a quitação, e o pior, um desses imóveis ruiu, matando inúmeros inocentes (ROSA, 2019).

Para que a Intervenção pudesse ser analisada, foi criado o Observatório da Intervenção, no Centro de Estudos de Segurança e Cidadania da Universidade Candido Mendes (UCAM), que buscou números da Intervenção Federal no Rio de Janeiro.

A princípio, a Intervenção utilizou efetivo de 105 mil agentes de segurança pública, entre fevereiro e junho de 2018. Houve crescimento de 55% de mortes, decorrentes de ações da polícia, se comparado com outubro de 2017. A violência civil, o número de homicídios dolosos decaiu 15%, em comparação ao mesmo período de

outubro de 2017. Por fim, com relação a roubos, a redução foi de aproximadamente 1%, se comparado com o mesmo período citado (BRASIL, 2018).

O indicador homicídio doloso registrou o menor número para outubro de 2018 desde 2014, com 378 vítimas. Comparado a outubro de 2017, houve queda de 22% e de 1% em relação a setembro de 2018; de agosto a outubro de 2017, no mesmo período de 2018, houve queda de 7%. Com relação aos crimes violentos, como homicídio doloso, latrocínio, lesão corporal, seguida de morte e morte por intervenção legal, a redução foi de 15%, quando confrontada com outubro de 2017; e aumento de 3% em relação ao mês de setembro deste ano. Quanto às mortes por intervenção legal, o aumento em relação ao mês de outubro 2017, no mesmo período de 2018, foi de 30% (BRASIL, 2018).

Por fim, observam-se, no presente estudo, fontes que tratam do assunto, a Intervenção Federal não colocou termo quando o assunto foi organização criminosa, ao que tudo indica é que, apenas é finalizada nas favelas, atingindo os mais carentes, à margem da sociedade, vítimas da corrupção generalizada que assola o estado há mais de 30 anos.

4.1 Análise de pressupostos e requisitos constitucionais

A relação entre intervenção federal e falta de segurança pública, a exemplo no Rio de Janeiro, não está associada apenas ao quesito direto da criminalidade. Surge da falta da aplicação de recursos por parte dos entes federativos de ordem financeira nas áreas da educação, infraestrutura, habitação, dentre outros casos constitucionalmente previstos.

Como as finanças dos entes preocupa o ente federal, a Intervenção Federal é a forma legal para conter o caos, conforme as alíneas “a” e “b” do inciso V, do art. 34³, CR/88, uma vez que os estados têm o dever e a autonomia para gerir de forma positiva a economia e administrar suas finanças públicas. Neste diapasão, Cretella Júnior (1991, p. 2002) afirma que:

³ Art. 34. A União não intervirá nos Estados nem no Distrito Federal, exceto para: [...] V - reorganizar as finanças da unidade da Federação que: a) suspender o pagamento da dívida fundada por mais de dois anos consecutivos, salvo motivo de força maior; b) deixar de entregar aos Municípios receitas tributárias fixadas nesta Constituição dentro dos prazos estabelecidos em lei.

Com efeito, inscreve-se como sendo de “interesse nacional relevantíssimo” a boa gestão das finanças públicas, pelo que se impõe, de imediato, a intervenção federal no Estado-membro para reorganizar-lhe as finanças, pois a má situação financeira estadual é causa certa de perturbação da ordem, no âmbito do Estado-membro, o que determina a ingerência da União, para que este exercite as competências que lhe foram atribuídas.

O Decreto n. 9.288, de 16 de fevereiro de 2018 “decreta intervenção federal no Estado do Rio de Janeiro com o objetivo de pôr termo ao grave comprometimento da ordem pública” (BRASIL, 2018), com fulcro na Constituição Federal, artigo 34, III, aqui estudado. O termo final foi 31 de dezembro de 2018, e se limitou a atuar apenas na pasta da segurança pública.

O Decreto nomeia como interventor um general do exército, subordinado ao ex-Presidente da República Michel Temer, autorizado a requisitar das pastas cíveis e militares da administração pública federal, os meios necessários para consecução da intervenção. Substituiu o secretário de segurança pública do estado, passou a comandar as polícias civil e militar, bem como o Corpo de Bombeiros Militar.

Observa-se no Decreto que prevaleceu a exceção ao princípio da não intervenção no caso do Rio de Janeiro. Declarações do próprio ex-presidente, bem como o de outras autoridades do governo, relataram que o crime organizado estava dominando o estado de forma insustentável, e que, por isso, com a escassez de recursos e o agravamento da crise financeira do estado, deveria a intervenção pôr termo ao grave comprometimento da ordem pública.

Com isso, o Decreto cumpriu os pressupostos materiais quanto ao conteúdo e à invocação. O Presidente Michel Temer decretou de ofício, e foi apreciado pelo Congresso Nacional, dentro do prazo estipulado, no artigo 36, § 1º da CRFB/88.

A grande polêmica envolvendo o Decreto seria a nomeação de um militar como interventor, o que gerou preocupação, no sentido de se vislumbrar possível retomada por parte dos militares no poder Executivo. Muitas especulações giraram em torno disso. Não obstante, o interventor foi nomeado e subordinado ao presidente, mas não se subordinaria às normas estaduais, por venturas conflitantes, na consecução da intervenção. Assim, previu o artigo 3º do Decreto 9.288/2018:

Art. 3º As atribuições do Interventor são aquelas previstas no art. 145 da Constituição do Estado do Rio de Janeiro necessárias às ações de segurança pública, previstas no Título V da Constituição do Estado do Rio de Janeiro. § 1º O Interventor fica subordinado ao Presidente da República e não está sujeito às normas estaduais que conflitarem com as medidas necessárias à execução da intervenção. § 2º O Interventor poderá requisitar, se necessário,

os recursos financeiros, tecnológicos, estruturais e humanos do Estado do Rio de Janeiro afetos ao objeto e necessários à consecução do objetivo da intervenção. § 3º O Interventor poderá requisitar a quaisquer órgãos, civis e militares, da administração pública federal, os meios necessários para consecução do objetivo da intervenção. § 4º As atribuições previstas no art. 145 da Constituição do Estado do Rio de Janeiro que não tiverem relação direta ou indireta com a segurança pública permanecerão sob a titularidade do Governador do Estado do Rio de Janeiro. § 5º O Interventor, no âmbito do Estado do Rio de Janeiro, exercerá o controle operacional de todos os órgãos estaduais de segurança pública previstos no art. 144 da Constituição e no Título V da Constituição do Estado do Rio de Janeiro.

Portanto, essa foi uma das grandes polêmicas acerca da nomeação de um militar na Intervenção Federal no Estado do Rio de Janeiro, que por sinal, como estava a serviço da União, deveria seguir o que estava no decreto interventivo, e não se submeter às normas estaduais com relação à pasta em que atuaria, em nome da União. Se assim não fosse, a intervenção não seria necessária. Neste caso, lembre-se de que o ente perdeu a autonomia.

Outra preocupação foi que alguns especialistas acreditavam que ela seria inconstitucional, pelo fato de a grande parte da consecução ter sido dentro do Município do Rio de Janeiro. Como se pode verificar, o Decreto interviu no Estado do Rio de Janeiro, e não apenas no município. O estado não teria condições de intervir, haja vista a grande crise econômica vivida até o presente, fruto da corrupção generalizada na região fluminense. No entanto, o interventor poderia usar de atribuições em quaisquer dos municípios, se assim fosse necessário (ROSSI, 2018).

Ademais, conforme mencionado, a maior das grandes polêmicas geradas com a intervenção federal no Rio de Janeiro foi o não cumprimento aos pressupostos formais expressos nos artigos 90, I que prevê, “compete ao Conselho da República pronunciar-se sobre: I – intervenção federal, estado de defesa e estado de sítio (...)”; e 91, § 1º, II que expressa:

Art. 91. O Conselho de Defesa Nacional é órgão de consulta do Presidente da República nos assuntos relacionados com a soberania nacional e a defesa do Estado democrático, e dele participam como membros natos: I - o Vice-Presidente da República; II - o Presidente da Câmara dos Deputados; III - o Presidente do Senado Federal; IV - o Ministro da Justiça; V - o Ministro de Estado da Defesa; VI - o Ministro das Relações Exteriores; VII - o Ministro do Planejamento; VIII - os Comandantes da Marinha, do Exército e da Aeronáutica. § 1º Compete ao Conselho de Defesa Nacional: I - opinar nas hipóteses de declaração de guerra e de celebração da paz, nos termos desta Constituição; II - opinar sobre a decretação do estado de defesa, do estado de sítio e da intervenção federal; III - propor os critérios e condições de utilização de áreas indispensáveis à segurança do território nacional e opinar sobre seu efetivo uso, especialmente na faixa de fronteira e nas relacionadas com a preservação e a exploração dos recursos naturais de qualquer tipo;

IV - estudar, propor e acompanhar o desenvolvimento de iniciativas necessárias a garantir a independência nacional e a defesa do Estado democrático. § 2º A lei regulará a organização e o funcionamento do Conselho de Defesa Nacional.

A norma constitucional é bastante clara, quando expressa os pressupostos de formalização da intervenção federal. Qualquer decreto, em desacordo com os pressupostos materiais, o que raramente ocorreria, ou com os pressupostos formais, como ocorreu no Rio, caberia ao controle político do Congresso Nacional, ou judiciário pelo STF declarar a inconstitucionalidade, rejeitando o decreto, o que não ocorreu.

O Partido Socialista e Liberdade (P-SOL) ingressou com Ação Direta de Inconstitucionalidade, com Pedido de Mediado Cautelar perante o Supremo Tribunal Federal – ADI 5915, em 14 de março de 2018, na qual se questionou a constitucionalidade do ato de Intervenção Federal no Estado do Rio de Janeiro, consubstanciado no Decreto 9.288/2018.

O partido sustentou a medida adotada pelo Presidente da República, na época Michel Temer, além de desproporcional e dispendioso, possuía caráter eleitoral e afrontava o art. 36, combinado com o art. 84, X, da Constituição Federal, além de vícios de formalidades essenciais, sustentando que o princípio constitucional da não intervenção da União nos Estados (art. 4º, IV). O Decreto foi editado sem justificativas e fundamentação suficientes, sem a prévia consulta aos Conselhos da República e da Defesa Nacional e sem especificar as medidas interventivas. Argumentou que o ato questionado seria inconstitucional por ter natureza de intervenção militar, com as atribuições de poderes civis de Governador a um General de Exército.

Tanto a Advocacia-Geral da União quanto à Procuradoria-Geral da República manifestaram-se pelo não conhecimento da ação e, no mérito, pela improcedência do pedido da ADI 5915.

O STF julgou em 28 de fevereiro de 2019, que esta ação direta de inconstitucionalidade restou prejudicada em razão da superveniente perda de objeto, tendo em vista que, nos termos do art. 1º, do Decreto 9.288/2018, o termo prefixado da Intervenção no Estado do Rio de Janeiro ocorreu em 31/12/2018. Portanto, ao atingir o termo, por não estar mais apto a produzir efeitos no mundo jurídico, sucedeu o esvaziamento da utilidade de exame do mérito da ação, sendo a ADI prejudicada pela perda superveniente de objeto e de interesse de agir, por não produzir mais efeitos (BRASIL, 2003).

4.2 Reflexos da intervenção no Brasil

Na sociedade em geral, a cultura do abuso é presente em várias ações policiais. Sempre que alguém discorda da forma como a polícia atua, embora de forma legal, ressoa como abuso de autoridade.

Ocorre que, muitos sabem que há sim abuso de autoridade por parte de muitos policiais, principalmente nos locais em que predominam os mais “miseráveis”. É como se fosse mais fácil “jogar a sujeira para debaixo do tapete” e, muitas vezes, a impunidade impera. A população marginalizada é o reflexo da falta de investimento efetivo por parte do governo, e que, se quer manter “acorrentadas” todas as pessoas que ali vivem, que têm direito de ir e vir ceifados naquele ente federativo.

Com efeito, mesmo tendo o Decreto 9.288/2018 intervindo de forma parcial, atuando direto e apenas na área da segurança pública, afastando secretário, os perigos, tanto do ente intervindo, quanto do restante da federação, são iminentes. A autonomia do Estado-Membro fragiliza, à medida que um decreto tira o poder de polícia da administração pública.

O controle político deve atuar de forma a limitar e controlar o decreto interventivo. Porém, os interesses políticos, geralmente, são os que prevalecem, alimentados pela corrupção, prejudicam os interesses sociais.

Certamente, a Intervenção Federal do Rio de Janeiro não conseguiu acabar com as organizações criminosas. Conseguiram ceifar vidas e manter os moradores das favelas, já que somente podiam deixar as comunidades, após cadastramento com RG, CPF e foto pelo exército.

A intervenção, no geral, deveria pôr termo ao grave comprometimento da ordem pública. De fato, o Rio de Janeiro tem essa gravidade na ordem pública. O grande problema é que somente o Decreto, por si só, não surtiria resultados, nem a longo prazo. Os quase 1,2 bilhões de reais previstos a serem gastos com a intervenção dariam para investir na educação da população, nas escolas e creches.

Por certo, notadamente, os direitos e as garantias individuais acabam sendo desinstitucionalizados, haja vista que deixam de exercer o direito de ir e vir, de liberdade, passando tal comunidade a viver reclusos nas próprias casas.

Essas comunidades, nas quais a intervenção atinge, retratam a discriminação apoiada por representantes do povo, que conforme veiculou a mídia recentemente, o

Estado do Rio de Janeiro sofreu o maior assalto em cofres nos últimos 30 anos. O Próprio ex-Presidente da República Michel Temer, que, por sinal, por força do *impeachment* chegou ao poder, foi preso por suposta participação em diversos processos por desvios de dinheiro público.

Nos últimos três anos, cinco governadores do Estado do Rio de Janeiro foram presos em desdobramento da operação lavo-jato. Na lista, estão os ex-governadores Sérgio Cabral, Luiz Fernando de Souza, o Pezão, Anthony Garotinho e Rosinha Garotinho, e o ex-ministro Moreira de Franco, todos envolvidos em corrupção, desvio e lavagem de dinheiro (JANUZZI, 2019).

Sem entrar na seara política, um ente federativo definitivamente assaltado, cujos representantes do povo somente tem a pretensão de desviar recursos públicos, ficando difícil de compreender a Intervenção Federal do Rio de Janeiro como exceção constitucional.

Cabe ao povo cobrar do Executivo, Legislativo e do Judiciário se direitos e garantias sofrerem reduções consideráveis, como no caso do Rio de Janeiro. A população mais pobre não pode ser a única a pagar essa conta “estourada” pelos corruptos. A sociedade fluminense precisa urgentemente se livrar dos corruptos, buscando eleger representantes com fichas limpas, participar mais veemente da política e cobrar por resultados. Reforça-se que a corrupção não ocorre apenas no Estado do Rio, é generalizada em todo território nacional, em que o “toma lá, dá cá” dos políticos prevalece sobre o interesse comum de todos.

A exemplo, têm-se os funcionários públicos, a despeito de possuírem estabilidade, estão com dificuldades nas finanças, pelo fato do estado está com dificuldades em manter os compromissos financeiros em dias. É o retrato do descaso na política. Acabar com a corrupção não é uma tarefa fácil. No entanto, buscando representantes sérios, que ainda existem, um dia talvez, invocar o artigo 34, III da CF não seja interpretado e nem invocado para coagir a população mais carente do nosso país.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O Decreto 9.288/208, que decretou a Intervenção Federal do Rio de Janeiro, foi motivado por questões de carência de segurança pública e falha nas finanças daquele estado. Tal decreto se materializou com fulcro na CF, artigo 34, III, para “pôr

termo a grave comprometimento da ordem pública”. Nota-se que este foi de fato pressuposto material para se decretar a intervenção.

No entanto, na ausência de apreciação pelos Conselho da República e Conselho de Segurança Nacional, caberia o controle político pelo Congresso Nacional, já que supostamente, na falta desse pressuposto formal, o Decreto poderia ter sido rejeitado e arquivado.

Ademais, não se identificou quaisquer irregularidades na nomeação de um militar como interventor na Pasta da segurança Pública, uma vez que este se manteve subordinado ao Presidente da República durante a vigência do Decreto, e que o mesmo é um funcionário público federal, subordinado ao Presidente da República, no caso do Rio de Janeiro-RJ.

Outras intervenções podem surgir com a mesma invocação, no caso a segurança pública. Os Estados são entes autônomos que devem buscar políticas sociais de inclusão. Investir, também, nas polícias investigativas, a fim de elucidar com precisão os crimes em geral. Se um ente federativo não consegue pôr “em casa”, isso poderá vir a ser o motivo para se invocar o artigo 34 da CRFB/88, casos em que a União concentrará poderes, fragilizando o Estado Federativo.

Dessa maneira, sobre a questão levantada acerca do Decreto, com a nomeação do interventor militar, não configurou a inconstitucionalidade, uma vez que militares também são funcionários públicos, a serviço da nação. No caso do Decreto, é expresso que o interventor do Rio é subordinado ao Presidente da República, e a Constituição Federal de 1988 não veda em nenhum artigo a participação de militares como possível interventor. Não existe nem previsão de lei para tanto, ou seja, a formalidade material para nomeação de interventor.

Ademais, é cediço que, no caso de não serem ouvidos os Conselhos da república e da Defesa Nacional, conforme prevê a Constituição Federal de 1988, nesse caso específico, sim, houve inconstitucionalidade, já que ambos não foram ouvidos, cabendo Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADIN), por vício formal objetivo.

Com efeito, como se trata de exceção, não ficou claro que a intervenção atuou diretamente nesse tipo de situação. Infere-se quebra inconstitucional, ao princípio da não intervenção, pondo em risco a soberania da República Federativa do Brasil, haja vista a criminalidade ser recorrente em todo o país.

De fato, a criminalidade é fruto da escassez de investimento na educação, moradia, saúde, a própria corrupção que fomenta a ira no povo, enfim, de fato há um caos. Se não houver investimentos suficientes, no mínimo na área da educação, os índices de criminalidade deverão subir novamente. O povo do Rio de Janeiro - RJ colhe frutos de anos de desvio de dinheiro público que deixaram de aplicar para toda população, e que torna os menos assistidos à margem do Estado, mas não apenas no Rio de Janeiro- RJ, já que a mídia traz diariamente notícias sobre desvio de verbas públicas pelos representantes que deveriam defender os interesses da população.

A corrupção é, sem dúvida, um dos maiores agravantes para o aumento do crime, e que sem investimento correto por parte dos governantes, os entes estaduais e municipais apelarão para União, para que medidas paliativas sejam providenciadas, e de forma pouco eficaz socialmente, como é o caso da intervenção federal.

Um governador, em decreto de calamidade pública estadual, alegar que o Estado não conseguirá assumir os compromissos com as Olimpíadas e as Paraolimpíadas naquele ano, por crise financeira, indica que, além de interesse político, certamente, há o interesse daqueles que lucrarão com o evento, de tal forma que o decreto de intervenção federal se dá para coibir a instabilidade na pasta da segurança pública, que não consegue “doutrinar” os marginalizados.

Isso a tal ponto de ser invocada a Constituição para “pôr termo na segurança pública”. Não somente o Rio de Janeiro sofre com o agravamento da crise, outros Estados também estão com dificuldades e falta de verba. Assim, há dúvidas: esse Decreto, de fato, resolveu a crise na segurança? Os valores bilionários desproporcionais que saíram dos cofres da União, foram de fato investidos da forma correta? Tudo indica que não, pois os resultados continuaram sendo insatisfatórios, assim como não há investimento nas comunidades carentes e nos mais necessitados, que poderiam ser inseridos em políticas de inclusão pelos entes Federal, Estadual e Municipal.

Conclui-se que com a crise na segurança agravada pela falta de investimentos e a corrupção de muitos, bem como o crime organizado que assola o país, inspira muito mais atenção, parece ser mais fácil e mais lucrativo retirar a autonomia de um ente-federativo, mesmo de forma parcial, do que investir naqueles em que o Estado deveria servir. Além disso, é mais fácil repreender os repreendidos, para assegurar eventos lucrativos para tantos por meio das forças armadas, inconstitucionalmente

decretada, uma vez que o vício não, como foi no caso o Decreto 9.288/2018, é uma preocupação.

REFERÊNCIAS

BASTOS, Celso Ribeiro. **Curso de Direito Constitucional**. São Paulo: Ed. Saraiva, 2001.

_____; MARTINS, Ives Gandra. **Comentários à Constituição do Brasil** (Promulgada em 5 de outubro de 1998). São Paulo: Saraiva, 1993. v. 3. t. II.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Dou de 5.10.1988**. Brasília: Casa Civil da Presidência da República, 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm>. Acesso em: 23 jul. 2019.

_____. Supremo Tribunal Federal. **Intervenção Federal - IF 2915 / SP - São Paulo**. 2003. Disponível em: <<https://stf.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/14745583/intervencao-federal-if-2915-sp>>. Acesso em 26 mai. 2019.

_____. Associação de Analistas da Fazenda. **Decreto de 17 de junho de 2017**. Decreta Estado de Calamidade Pública, no âmbito da Administração Financeira do Estado do Rio de Janeiro, e dá outras providências. 2017a. Disponível em: <<https://anaferj.blogspot.com/2016/06/doerj-extra-17062016-decretado-estado.html>>. Acesso em: 17 fev. 2018.

_____. **Decreto de 28 de julho de 2017**. Autoriza o emprego das Forças Armadas para a Garantia da Lei e da Ordem no Estado do Rio de Janeiro. 2017b. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2017/Dsn/Dsn14485.htm>. Acesso em: 17 fev. 2018.

_____. **Decreto de 29 de dezembro de 2017**. Altera o Decreto de 28 de julho de 2017, que autoriza o emprego das Forças Armadas para a Garantia da Lei e da Ordem no Estado do Rio de Janeiro. 2017c. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2017/Dsn/Dsn14506.htm#art1>. Acesso em: 17 fev. 2018.

_____. Presidência da República. Gabinete de Intervenção Federal no Rio de Janeiro. **Resultados**. 2018. Disponível em: <<http://www.intervencaofederalrj.gov.br/intervencao/resultados>>. Acesso em: 10 jun. 2019.

_____. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade: ADI 5915**. Distrito Federal. 2019. Disponível em: <<https://stf.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/692177108/acao-direta-de-inconstitucionalidade-adi-5915-df-distrito-federal>>. Acesso em 26 mai. 2019.

BULOS, Uadi Lammêgo. **Curso de Direito Constitucional**. 4ª ed. São Paulo: Saraiva, 2009.

CRETELLA JÚNIOR, José. **Comentários à Constituição Brasileira de 1988**. 2. ed. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 1992.

FERNANDES, Bernardo Gonçalves. **Curso de Direito Constitucional**. 9. ed. Salvador: JusPodvm, 2017.

HORTA, Raul Machado. Organização Constitucional do Federalismo. **Revista de Informação Legislativa**, v. 22, n. 87, p. 5-22, 1985.

JANUSSI, Flávia. **MPF identifica autor de movimentação de R\$ 20 milhões em empresa do Coronel Lima**. Disponível em: <<https://g1.globo.com/rj/rio-de-janeiro/noticia/2019/04/18/mpf-identifica-autor-de-movimentacao-de-r-20-milhoes-em-empresa-do-coronel-lima.ghtml>>. Acesso em: 17 fev. 2018.

LENZA, Pedro. **Direito Constitucional Esquematizado**. 16. ed. rev. atual. e ampliada. São Paulo: Editora Saraiva, 2012.

LEWANDOWSKI, Enrique Ricardo. Pressupostos materiais e formais da intervenção federal no Brasil. Belo Horizonte: Fórum, 2018.

LOPES FILHO, Juraci Mourão. **Competências Federativas**. 2. ed. Salvador: JusPodivm, 2019.

MARÇAL, Rafael Felipe da Cunha. **A Intervenção Federal na Segurança Pública do Estado do Rio de Janeiro: Ressurge a Problemática da Militarização da Política**. Disponível em: <<https://pantheon.ufrj.br/bitstream/11422/8324/1/RFCMar%C3%A7al.pdf>>. Acesso em: 12 jun. 2019.

MIRANDA, Daniel Carneiro. SALGADO, Ricardo Henrique Carvalho. II Congresso de Filosofia do Direito para o Mundo Latino. Estado de Exceção e Estado Constitucional de Direito. **A Intervenção Federal na Área de Segurança Pública no Estado do Rio de Janeiro: Reflexão Jusfilosófica Acerca dos Direitos e Garantias Fundamentais**. Disponível em: <http://conpedi.danielolr.info/publicacoes/kshuec3y/lpbod787/4C6ZUk2Y6R3n5J0W.pdf>. Acesso em: 25 mar. 2019.

MORAES, Alexandre de. **Direito Constitucional**. 24. ed. São Paulo: Atlas, 2009.

MORAES, Humberto Peña de. Do processo interventivo, em tema de Estado Federal: considerações em torno de aspectos estruturais dos institutos da intervenção federal, nos Estados e Distrito Federal, e da ação direta de

inconstitucionalidade interventiva. In: CÂMARA, Alexandre Freitas. **Acesso à justiça**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2004, p. 177-201.

RODAS, Sérgio. **Para especialistas, intervenção federal no RJ é inconstitucional e não dá resultados**. Disponível em: <<https://www.conjur.com.br/2018-fev-16/intervencao-federal-rio-inconstitucional-nao-dara-resultados>>. Acesso em: 30 jul. 2019.

ROSSI, Amanda. **Congresso aprova decreto de intervenção federal no Rio; entenda o que a medida significa**. Disponível em: <<https://www.bbc.com/portuguese/brasil/-43079114>>. Acesso em: 22 mar. 2019.

SANTOS, Marcelo Neres dos. Intervenção Federal – uma medida de exceção. **Revista da EJUSE**, n. 25, 2016. Disponível em: <<https://vdocuments.mx/intervencao-federal-uma-medida-de-excecao-marcelo.html>>. Acesso em 26 mai. 2019.

SARLET, Ingo Wolfgang; MARINONI, Luiz Guilherme; MITIDIERO, Daniel. **Curso de Direito constitucional**. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 1. Edição, 2012.

SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 32 ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2009.

VELLOSO, Carlos Mário da Silva. Estado federal e estados federados na Constituição brasileira de 1988: do equilíbrio federativo. **Boletim de Direito Administrativo**, v. 9, n. 5, p. 290-310, 1993.