

**FUNDAÇÃO EDUCACIONAL MACHADO DE ASSIS
FACULDADES INTEGRADAS MACHADO DE ASSIS
CURSO DE DIREITO**

DHYTER GUSTAVO FRIEDRICH KLEINIBING

**INTERVENÇÃO PARA FINS DE SEGURANÇA PÚBLICA: uma análise da sua
(in)eficácia**

Santa Rosa
2018

DHYTER GUSTAVO FRIEDRICH KLEINIBING

**INTERVENÇÃO PARA FINS DE SEGURANÇA PÚBLICA: ANÁLISE DA SUA
(IN)EFICÁCIA
TRABALHO DE CONCLUSÃO DE CURSO**

Monografia apresentada às Faculdades Integradas Machado de Assis, como requisito parcial para obtenção do Título de Bacharel em Direito.

Orientador: Mestre Guilherme Guimarães de Freitas

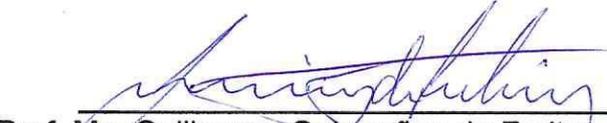
Santa Rosa
2018

DHYTER GUSTAVO FRIEDRICH KLEINIBING

**INTERVENÇÃO PARA FINS DE SEGURANÇA PÚBLICA: ANÁLISE DA SUA
(IN)EFICÁCIA.
TRABALHO DE CONCLUSÃO DE CURSO**

Monografia apresentada às Faculdades Integradas Machado de Assis, como requisito parcial para obtenção do Título de Bacharel em Direito.

Banca Examinadora



Prof. Ms. Guilherme Guimarães de Freitas – Orientador



Prof. Ms. Lairton Ribeiro de Oliveira



Prof. Ms. Tiago Neu Jardim

Santa Rosa, 05 de dezembro de 2018.

DEDICATÓRIA

Dedico esta obra a minha família
pelo apoio e compreensão.

AGRADECIMENTOS

Agradeço aos meus pais pelo auxílio e motivação que me fizeram seguir em frente.

Ao meu orientador por todas as considerações feitas a este trabalho.

E a todos os professores da FEMA que, de um ou outro modo, auxiliaram em minha maneira de pensar.

Não é o bastante ver que um jardim é bonito sem ter que acreditar também que há fadas escondidas nele?

Douglas Adams

RESUMO

O tema deste trabalho tem como enfoque o instituto da intervenção, elencado na Constituição Federal como medida de segurança pública. Sua problematização busca entender se a intervenção federal, tal como a decretada no Estado do Rio de Janeiro em 2018, auxilia para a garantia da ordem pública e pode ser considerada uma eficaz alternativa em termos de segurança pública. Este estudo pretende reunir conceitos, ideias, fatos e argumentos sobre a intervenção constitucional de maneira a esclarecer esse instituto jurídico. Sua elaboração baseia-se na análise da eficiência do atual cenário político e administrativo do país, fundamentado pela vigência da intervenção na época atual. Destina-se, assim, ao aperfeiçoamento do conhecimento acadêmico referente ao tema, bem como a uma elucidação mais objetiva da intervenção à sociedade brasileira. Desse modo, objetiva fazer uma análise no âmbito prático da intervenção decretada no Estado do Rio de Janeiro com o intuito de verificar sua consistência e sua efetividade na concretude do objetivo proposto por seu decreto. O presente tema possui alto grau de relevância na medida em que se mostra atual, recente na sociedade brasileira, envolvendo fatos e necessidades contemporâneos. Além disso, a intervenção decretada no Rio de Janeiro influencia em vários direitos fundamentais garantidos pela Constituição Federal. Dessa forma, o tema demonstra ter profundo impacto com direitos humanos. O tema em apreço cuida da aplicação da Constituição Federal, o que por si constitui matéria de nobre estudo, por envolver a organização e o regimento de toda uma sociedade em um dado território. Como desfecho, essa pesquisa também se fundamenta na necessidade de explicações à situação em que se encontra o povo brasileiro em aspectos relacionados à proporção da violência urbana e sua atenuação. O presente estudo possui natureza teórica. Tratar-se-á os dados de modo qualitativo. A pesquisa será conduzida utilizando-se de procedimentos bibliográficos e documentais. A coleta de dados será por meio de documentação indireta, utilizando-se de pesquisa bibliográfica em fontes secundárias como livros, artigos científicos, imprensa escrita, entre outros. O método de abordagem utilizado será o dedutivo. Ainda, como métodos de procedimento utilizados, ter-se-á o histórico e o comparativo. Dividiu-se o presente trabalho em dois capítulos, o primeiro relacionando-se a intervenção federal como instituto jurídico elencado na Constituição Federal, sua estruturação e procedimento e o segundo se referindo especificamente ao caso do Rio de Janeiro, em que a intervenção esteve em andamento até o fechamento da monografia, sua aplicação e eficácia. Como se pôde notar, a intervenção por si só não iria extinguir a violência e insegurança em que se encontra o Estado do Rio de Janeiro. Houve mudanças nas taxas de crimes cometidos, contudo a finalidade para qual foi decretada não foi exatamente atingida. Assim, percebeu-se que soluções efetivas estão no sentido de gestores públicos mais eficientes, operações com maior estratégia e inteligência e maior respeito aos direitos humanos.

Palavras-chave: Constituição – intervenção – Rio de Janeiro – militar.

ABSTRACT

The main subject of this study focuses on the intervention institute, scheduled in the Federal Constitution as a measure of public safety. Its issue seeks to understand to what extent a federal intervention, such as that enacted in the State of Rio de Janeiro in 2018, helps to guarantee public order and can be considered an effective alternative in terms of public safety. This research aims to gather concepts, ideas, facts and arguments about constitutional intervention in order to elucidate this legal institute. Its elaboration is based on the analysis of the efficiency of the current political and administrative scenario of the country, based on the validity of the intervention in our time. It aims, therefore, to improve the academic knowledge regarding the subject, as well as to a more objective explanation of the intervention to the Brazilian society. In this way, it aims to make an analysis in the practical scope of the intervention decreed in the State of Rio de Janeiro in order to verify its consistency and its effectiveness in the concrete of the objective proposed by its decree. The present theme has a high degree of relevance insofar as it is current, recent in Brazilian society, involving contemporary facts and needs. In addition, the intervention decreed in Rio de Janeiro influences several fundamental rights guaranteed by the CF. In this way, the theme has an insightful impact on human rights. The subject in question is concerned with the application of the Federal Constitution, which in itself is a matter of noble study, since it involves the organization and regulation of an entire society in a given territory. As a conclusion, this research is also based on the need for explanations to the desolate situation in which the Brazilian people are in aspects related to the proportion of urban violence and its attenuation. The present study has a theoretical nature. The data will be treated qualitatively. The research will be conducted using bibliographic and documentary procedures. Data collection will be through indirect documentation, using bibliographic re-search in secondary sources such as books, scientific articles, and written press, among others. The method of approach used will be the deductive. As well, as method of procedure used, will be the historical and comparative. The present work was divided into two chapters, the first one relating to federal intervention as a legal institute listed in the Federal Constitution, its structuring and procedure and the second referring specifically to the case of Rio de Janeiro, where the intervention was in progress until the closure of the paper, its application and effectiveness. As it turned out, intervention alone would not extinguish the violence and insecurity in which the State of Rio de Janeiro is located. There were changes in the rates of crimes committed, but the purpose for which they were enacted was not exactly achieved. Therefore, it was realized that effective solutions are in the sense of more efficient public managers, operations with greater strategy and intelligence and greater respect for human rights.

Keywords: Constitution – intervention – Rio de Janeiro – military.

LISTA DE ABREVIações, SIGLAS E SÍMBOLOS.

ADCT – Ato das Disposições Constitucionais Transitórias

ADI – Ação Direta de Inconstitucionalidade

Art. – Artigo

CESeC – Centro de Estudos de Segurança e Cidadania

CF – Constituição Federal

DF – Distrito Federal

DPRJ – Defensoria Pública do Rio de Janeiro

DPU – Defensoria Pública da União

ECA – Estatuto da Criança e do Adolescente

FGV – Fundação Getúlio Vargas

GIF – Gabinete da Intervenção Federal

IF – Intervenção Federal

ISP – Instituto de Segurança Pública

MDB – Movimento Democrático Brasileiro

MP – Medida Provisória

MPF – Ministério Público Federal

MPM – Ministério Público Militar

PEC – Proposta de Emenda à Constituição

PGR – Procurador-Geral da República

PMDB – Partido do Movimento Democrático Brasileiro

Psol – Partido Socialismo e Liberdade

PUC – Pontifícia Universidade Católica

RJ – Rio de Janeiro

SINTERGS – Sindicato dos Servidores de Nível Superior do Poder Executivo do Estado do Rio Grande do Sul

SP – São Paulo

STF – Supremo Tribunal Federal

Ucam – Universidade Candido Mendes

UFRJ – Universidade Federal do Rio de Janeiro

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO.....	10
1 A INTERVENÇÃO.....	12
1.1 DA RELAÇÃO ENTRE OS ENTES FEDERATIVOS.....	12
1.2 A INTERVENÇÃO NA CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988.....	21
2 A INTERVENÇÃO DECRETADA NO ESTADO DO RIO DE JANEIRO.....	28
2.1 DA LEGALIDADE E FINALIDADE DO DECRETO QUE INSTITUIU A INTERVENÇÃO.....	28
2.2 DA EFICÁCIA DA INTERVENÇÃO E SUAS IMPLICAÇÕES NA SEGURANÇA PÚBLICA.....	41
CONCLUSÃO.....	50
REFERÊNCIAS.....	51

INTRODUÇÃO

O presente trabalho tem como enfoque o instituto da intervenção elencado na Constituição Federal como medida de segurança pública. Nele serão analisados os meios de intervenção atualmente estabelecidos pela Constituição Federal bem como será posto em estudo o Decreto Presidencial que instituiu a intervenção federal no Estado do Rio de Janeiro em 2018 e sua efetividade para assegurar a ordem pública. Buscar-se-á analisar se uma intervenção federal, tal como a decretada no Estado do Rio de Janeiro em 2018, contribui para a garantia da ordem pública e pode ser considerada uma eficaz alternativa em termos de segurança pública.

Terá como objetivo a reunião de conceitos, ideias e fatos sobre a intervenção constitucional, além da análise no âmbito prático da intervenção decretada no Estado do Rio de Janeiro com o intuito de verificar sua consistência e sua efetividade na concretude do objetivo proposto por seu Decreto. Desse modo serão explicadas as modalidades de intervenção firmadas pelo texto constitucional brasileiro, será comparado o que diz a doutrina sobre o tema e o que houve de fato com a decretação no Estado do Rio de Janeiro e será analisado o cabimento do ato presidencial que decretou a intervenção com a situação atual do Estado.

O presente tema possui alto grau de relevância na medida em que se mostra atual na sociedade brasileira, envolvendo fatos e necessidades contemporâneos. Além disso, a intervenção decretada no Rio de Janeiro influencia em vários direitos fundamentais garantidos pela Constituição Federal. Isso se explica pelo fato de que houve mudança na gestão da segurança pública do povo fluminense, situação que envolve agentes públicos com poderes de polícia para restringir liberdades e direitos individuais. Dessa forma, o tema demonstra ter profundo impacto com direitos humanos.

O tema em apreço cuida da aplicação da Constituição Federal, o que por si constitui matéria de nobre estudo, por envolver a organização e o regimento de toda uma sociedade em um dado território. Além disso, essa pesquisa também se fundamenta na necessidade de explicações à situação em que se encontra o povo

brasileiro em aspectos relacionados à proporção da violência urbana e sua atenuação.

O presente estudo possui natureza teórica. Tratam-se os dados de modo qualitativo. A pesquisa foi conduzida utilizando-se de procedimentos bibliográficos e documentais. A coleta de dados deu-se por meio de documentação indireta, utilizando-se de pesquisa bibliográfica em fontes secundárias como livros, artigos científicos, imprensa escrita, entre outros. O método de abordagem utilizado foi o dedutivo. Ainda, como métodos de procedimento utilizados, teve-se o histórico e o comparativo.

Dividiu-se o presente trabalho em dois capítulos, o primeiro relacionando-se a intervenção federal como instituto jurídico elencado na Constituição Federal, sua estruturação e procedimento e o segundo se referindo especificamente ao caso do Rio de Janeiro, por ser o primeiro na vigência da Constituição Federal de 1988, em que a intervenção esteve em andamento até o fechamento da monografia, sua aplicação e eficácia.

1. A INTERVENÇÃO

Este capítulo será dividido em duas partes. Num primeiro momento será exposto como a Constituição estabelece a organização político-administrativa do Estado Federal.

A seguir, explicar-se-á o instituto da intervenção, seja da União nos Estados e Distrito Federal ou dos Estados nos Municípios, bem como suas hipóteses de incidência nos entes que o suportam.

1.1 DA RELAÇÃO ENTRE OS ENTES FEDERATIVOS

Ao discutir o instituto da intervenção elencado na Constituição Federal, é relevante mencionar que esse tema impacta sobremaneira a atual situação dos entes federativos, suas competências e organização. Aliado a isso, é importante distinguir as características relacionadas às formas de Estado e às formas, aos sistemas e aos regimes de governo. Dado que aquele caracteriza-se como impessoal e permanente, enquanto este é caracterizado como pessoal e transitório.

Ao se referir sobre as formas de Estado, podem-se dividi-los em unitários ou federados. Nos Estados unitários ou simples, só há um Poder Legislativo, um Poder Executivo e um Poder Judiciário, todos centrais, com sede na capital (AZAMBUJA, 2008, p. 393). Conforme Darcy Azambuja, o poder central delega todas as autoridades executivas ou judiciárias existentes no território, além disso, o Poder Legislativo de um Estado unitário é único, inexistindo outro órgão que faça leis nas mais diversas partes do território desse Estado. (AZAMBUJA, 2008, p. 393).

Esse autor também explica que o Estado unitário pode ser dividido em centralizados ou descentralizados, citando como um exemplo de país que adota esse tipo de Estado a França. Já o Estado federado, nas palavras de Azambuja, é um Estado de Estados. O autor menciona que um dos modos de nascer um Estado Federal é

Quando um Estado, unitário a princípio, se transforma em Estado Federal, outorgando a suas antigas províncias certa autonomia e concedendo-lhes participação na formação da vontade da União. Foi o que se deu com o Brasil, que de Império unitário se transformou em República Federativa,

com a promulgação de sua Constituição de 1891. (AZAMBUJA, 2008, p. 402).

Isso fica visível, pois no Brasil, a forma de Estado atualmente estabelecida pela Constituição é o federalismo o qual, institucionalizado a partir da Constituição de 1891, tem como pressuposto a autonomia de seus entes: a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios.

Azambuja comenta sobre a organização do Estado Federal, citando como exemplo o Poder Legislativo. O autor explica que, com a junção da vontade dos Estados-membros autônomos, forma-se a vontade do Estado Federal. Em suas palavras

Verifica-se isso, de um modo prático, atentando para a composição dos órgãos federais, do Legislativo principalmente. Ele é formado de duas Câmaras, e em ambas os Estados se representam. Na Câmara baixa, representa-se a população dos Estados-membros, proporcionalmente; na Câmara alta, os Estados representam-se em igualdade. Desta sorte, uma lei federal é, em substância, a vontade do Estado Federal, mas dessa vontade participam integralmente os Estados-membros. (AZAMBUJA, 2008, p. 405).

Na Constituição, é possível encontrar a forma federativa de Estado na conjugação dos arts. 1º e 18, *verbis*:

Art. 1º A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal [...] (BRASIL, 1988).
[...]
Art. 18. A organização político-administrativa da República Federativa do Brasil compreende a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, todos autônomos, nos termos desta Constituição (BRASIL, 1988).

Desde já, fica exposta a ideia da Constituição, quando destaca a divisão dos entes da República Federativa e os classifica como autônomos. Assim, nota-se que todos os entes possuem a tríplex capacidade de auto-organização e normatização própria, autogoverno e autoadministração.

Explicada a diferença entre as formas de Estado, parte-se para a definição das formas de governo.

Apesar de Aristóteles classificar as formas de governo em seis¹, os dois tipos mais comuns em que se apresenta o governo nos Estados Modernos são a monarquia e a república.

Azambuja, citando Artaza, entende que “monarquia é o sistema político em que o cargo de chefe do Poder Executivo é vitalício, hereditário e irresponsável, e a república é o sistema em que o citado cargo é temporário, eletivo e responsável”. (ARTAZA, ano?, p. 223, apud AZAMBUJA, 2003, p. 209)

Segundo José Filomeno, explicando as características da monarquia,

O termo *monarquia* é derivado do grego – *monos* (de um só) mais *arkhein* (mando, governo). Significa, portanto, o governo de apenas uma pessoa, no sentido de esta ter o mando sobre determinado grupo de outras pessoas perante as quais se impõe. Trata-se, em última análise, de forma de governo em que se observa a figura de um monarca (potentado, rei, imperador etc.) a exercitar funções executivas, de forma mais limitada, ou então mais ampla, mas sempre vitaliciamente. (FILOMENO, 2016, p. 118).

A forma mais comum e tradicional para legitimação de quem exerce o poder na Monarquia é pela hereditariedade. O parente do monarca morto torna-se o rei, conforme a ordem de vocação hereditária prevista pelos costumes e tradição. (FILOMENO, 2016, p. 118).

A segunda forma de governo mais conhecida é a República. Filomeno diz que essa forma de governo é caracterizada simplesmente pela temporariedade do exercício das funções executivas (chefias de governo e de Estado, [...]), ao contrário do que ocorre na monarquia. (FILOMENO, 2016, p. 120).

Se for analisada a origem da palavra, percebe-se que a palavra República vem do latim *res publica*, ou seja, “coisa pública”. Assim, quem chefia essa estrutura política está administrando uma coisa que não é sua, pois é pública; possui o povo como detentor, daí porque ter como uma de suas características a temporariedade. Como a coisa é pública, a troca de seus gestores ocorre constantemente. No caso brasileiro, de quatro em quatro anos.

É interessante destacar que, no Brasil, em 1993, houve um plebiscito para decidir qual forma de governo seria adotada pelo povo. Consoante o que diz Filomeno,

¹ Como formas puras têm-se a Monarquia, a Aristocracia e a Democracia; como formas corrompidas, a Tirania, a Oligarquia e a Demagogia.

Embora o Brasil, por exemplo, tenha adotado a forma de governo republicana e um sistema presidencialista desde 1889, essa matéria ficou na dependência de um plebiscito, que somente foi realizado em 1993. [...]. Em abril de 1993, ou seja, 103 anos após 15 de novembro de 1889, os brasileiros finalmente foram chamados a decidir em plebiscito nacional se o Brasil deveria ser uma monarquia ou uma república. Venceu a República. (FILOMENO, 2016, p. 120).

Ao avançar para os sistemas de governo, pode-se encontrar o sistema parlamentarista e o sistema presidencialista. Como primeira característica do Parlamentarismo, há a distinção entre chefe de Estado e chefe de governo. Nas palavras de Dalmo Dallari,

O Chefe de Estado, monarca ou Presidente da República, não participa das decisões políticas, exercendo preponderantemente uma função de representação do Estado. [...] O Chefe de Governo, por sua vez, é a figura política central do parlamentarismo, pois é ele que exerce o poder executivo. [...] ele é apontado pelo Chefe de Estado para compor o governo e só se torna Primeiro Ministro depois de obter a aprovação do Parlamento. (DALLARI, 1998, p. 84)

Outra característica do Parlamentarismo é a responsabilidade política da chefia do governo. Conforme Dallari,

O Chefe do Governo, aprovado pelo Parlamento, não tem mandato com prazo determinado, podendo permanecer no cargo por alguns dias ou por muitos anos [...]. Há dois fatores que podem determinar a demissão do Primeiro Ministro e de seu Gabinete (ou a queda do governo, segundo a gíria política): a perda da maioria parlamentar ou o voto de desconfiança. [...]. Se o partido a que pertence o Primeiro Ministro conseguir manter a maioria parlamentar, ele permanece no cargo. Se, pelo contrário, o maior número de cadeiras for conquistado por outro partido, este, automaticamente, adquire a chefia do governo, devendo ser escolhido entre os seus membros o novo Primeiro Ministro. (DALLARI, 1998, p. 84-85).

Uma terceira característica a ser atribuída ao Parlamentarismo é a possibilidade de dissolução do parlamento. Dallari explica que

Isso pode ocorrer quando o Primeiro Ministro percebe que só conta com uma pequena maioria e acredita que a realização de eleições gerais irá resultar numa ampliação dessa maioria. Ou então, [...], quando o Primeiro Ministro recebe um voto de desconfiança mas entende que o Parlamento é que se acha em desacordo com a vontade popular. Nesses casos ele pode pedir ao Chefe de Estado que declare extintos os mandatos e, pelo mesmo ato, convoque novas eleições gerais. Realizadas as eleições, seu resultado determinará a permanência do Primeiro Ministro, se continuar com a

maioria, ou sua demissão, se contar apenas com a minoria dos novos representantes eleitos. (DALLARI, 1998, p. 85).

Já no que toca ao sistema presidencialista, a primeira característica é que o Presidente da República é Chefe do Estado e Chefe do Governo. Sobre isso, Dallari destaca que o mesmo órgão unipessoal acumula as duas atribuições, exercendo o papel de vínculo moral do Estado e desempenhando as funções de representação, ao mesmo tempo em que exerce a chefia do poder executivo. (DALLARI, 1998, p. 86).

Além disso, outra característica do presidencialismo é que a chefia do executivo é unipessoal, na medida em que a responsabilidade pela fixação das diretrizes do poder executivo cabe exclusivamente ao Presidente da República. (DALLARI, 1998, p. 86).

Também, caracteriza-se o presidencialismo pelo Presidente da República ser escolhido pelo povo, por um prazo determinado, tendo poder de veto. Sobre a última característica, Dallari expõe que,

para que não houvesse o risco de uma verdadeira ditadura do legislativo, reduzindo-se o chefe do executivo à condição de mero executor automático das leis, lhe foi concedida a possibilidade de interferir no processo legislativo através de veto. (DALLARI, 1998, p. 87).

Adentrando aos regimes de governo, pode-se destacar o regime democrático e o regime ditatorial. O regime democrático tem como pressupostos a supremacia da vontade popular, a preservação da liberdade e a igualdade de direitos. (DALLARI, 1998, p. 56).

É um regime no qual o povo tem o poder de decidir um representante que o governará. Cada indivíduo pertencente a esse regime tem total liberdade para fazer o que desejar sem sofrer limitações estatais arbitrárias, a não ser que sua pretensão seja ilegal. Busca-se, nesse regime, igualar cada cidadão na fruição de direitos, de forma a não haver diferença de tratamento, especificamente em virtude de classe social ou poder econômico.

Sarlet, Marinoni e Mitidiero, explicando a respeito de direitos políticos, mencionam uma característica da democracia, qual seja, a prevalência da vontade popular, quando dizem que

Afinal, é mediante a fruição de direitos de participação política (ativos e passivos) que o indivíduo não será reduzido à condição de mero objeto da vontade estatal (mero súdito), mas terá assegurada a sua condição de sujeito do processo de decisão sobre a sua própria vida e a da comunidade que integra. (SARLET, MARINONI, MITIDIERO, 2017, p. 743).

Em sentido oposto, há a ditadura, nitidamente caracterizada por ser antidemocrática. Luís Salgado de Matos aponta que a ditadura se revela nas

[...] situações políticas que concentram num homem – o ditador – os poderes executivo e legislativo e, por vezes, também o judicial; desta concentração resultava o sacrifício das liberdades individuais. Ditadura seria, então, qualquer situação política que não respeitasse a separação dos poderes da democracia parlamentar ou, mais genericamente, da democracia representativa. (MATOS, 2007, p. 1).

Dessa forma, ao comparar a democracia com a ditadura, observa-se que nesta não há, legitimamente, alguém governando o Estado sob o consentimento de seu povo. Há, na verdade, uma personagem que ascendeu nas estruturas do poder por meio de articulações e que governa por si próprio, quase sempre de forma autoritária, sem a estipulação de outros poderes que poderiam servir de freios ou contrapesos.

Como o Brasil é um Estado Federativo, no que se refere a sua forma de Estado, o poder constituinte da Constituição Federal de 1988 distribuiu em seu texto três ordens. Conforme Manoel Gonçalves, “Em primeiro lugar, a ordem central – a União – em segundo lugar, ordens regionais – os Estados – em terceiro lugar, ordens locais – os Municípios” (FERREIRA FILHO, 2015, p. 88). Com essas ordens, houve divisões de competências para esses entes, tornando cada um, em regra, autônomo em relação ao outro. Isso se explica, porque na elaboração da Constituição houve a preocupação em detalhar as tarefas de cada ente, surgindo as competências exclusivas e privativas da União, as competências remanescentes dos Estados e as competências legislativas dos Municípios, além das competências comuns, estando todas essas competências elencadas nos arts. 21 a 24 da CF, entre outros.

Sobre essa autonomia, José Afonso da Silva salienta que “intervenção é antítese da autonomia” (SILVA, 2014, p. 489). A autonomia é a capacidade de agir dentro de círculo preestabelecido, respeitados os princípios estabelecidos na Constituição, sendo que, com a intervenção, afasta-se momentaneamente a atuação

autônoma do Estado, Distrito Federal ou Município que a tenha sofrido (SILVA, 2014, p. 488-9). Nessa lógica, analisando-se o que a Constituição construiu, nota-se que ao haver a intromissão de um ente em outro diverso surge a chamada intervenção constitucional.

Esse mecanismo, segundo Manoel Gonçalves Ferreira Filho, “É uma invasão da esfera de competências pertencente e reservada aos Estados-Membros para assegurar o grau de unidade e de uniformidade indispensável à sobrevivência da Federação (FERREIRA FILHO, 2015, p. 94). Assim, Ferreira Filho conceitua esse instituto jurídico como “um mecanismo destinado a salvaguardar o todo contra a desagregação” (FERREIRA FILHO, 2015, p. 94).

Com a finalidade de assegurar esse “todo”, a regra que se estabeleceu no texto constitucional foi a do princípio da não-intervenção, para o qual Ingo Sarlet, Luiz Marinoni e Daniel Mitidiero explicam que

[...] é preciso ter em conta que a intervenção implica ingerência (e em certa medida afastamento) maior ou menor na esfera da autonomia constitucional dos entes federativos parciais, pois o princípio que preside o Estado Federal é precisamente o da não-intervenção, consoante, aliás, decorre da dicção dos arts. 34 (“A União não intervirá...”) e 35 (“O Estado não intervirá...”). (SARLET, MARINONI, MITIDIERO, 2017, p. 986).

Desse modo, fica reconhecido que unicamente em casos de graves violações aos ditames estabelecidos no Estado Federal é que se instituirá esse recurso, sendo claro que a autonomia dos entes federativos implica em sua garantia e respeito. Nesse diapasão, ao falar sobre o princípio da não-intervenção, os mesmos autores caracterizam a Constituição, sustentando que

[...] no caso brasileiro a intervenção apresenta pelo menos três características: o seu *caráter excepcional*, o seu *cunho limitado* (limitação que inclui aspectos de ordem espacial, temporal, procedimental e quanto ao objeto, visto que o ato interventivo, já pela sua natureza e caráter excepcional, não implica uma espécie de “cheque em branco” passado ao interventor, devendo, pelo contrário, obediência a critérios rígidos previstos na CF), bem como a sua *taxatividade*, ou seja, o fato de que apenas e tão somente nos casos expressamente previstos na CF poderá ser autorizada a intervenção. (grifo nosso) (SARLET, MARINONI, MITIDIERO, 2017, p. 986).

Essas características só corroboram o fato de que a intervenção se revela prejudicial se perdurar a longo prazo, pois, quando instituída, fica expressamente limitada ao texto constitucional. Esse é o motivo por que se justifica o princípio da não-intervenção estabelecido no art. 34 da CF, constituindo de grande relevância o

estudo das hipóteses cabíveis da intervenção, sobretudo no momento atual que se encontra o Estado brasileiro.

Aliado a isso, tem-se a vedação ao direito de secessão, isto é, a inadmissibilidade de qualquer pretensão de separação de um Estado-membro, do Distrito Federal ou de qualquer Município da Federação. Conforme Alexandre de Moraes,

A mera tentativa de secessão do Estado-membro permitirá a decretação de intervenção federal (CF, art. 34, I), devendo sempre a Constituição ser interpretada de sorte que não ameace a organização federal por ela instituída, ou ponha em risco a coexistência harmoniosa e solidária da União, Estados e Municípios (MORAES, 2015, p. 291).

Essa cisão de um ente da federação demonstra, desde já, a finalidade desse instrumento. Compreendida essa autonomia entre os entes federativos, também é importante mencionar que a Constituição determinou ser cláusula pétrea a forma federativa de Estado, com base no art. 60, § 4º, inc. I, da CF:

Art. 60. A Constituição poderá ser emendada mediante proposta:
[...]
§ 4º Não será objeto de deliberação a proposta de emenda tendente a abolir:
I - a forma federativa de Estado; (BRASIL, 1988).

Raul Machado Horta, ao discorrer sobre esse tipo de emenda, esclarece que

Não é apenas a emenda que proponha, diretamente, a abolição da forma federativa. Atinge-se, também, na vedação, deliberação proposta que tenda, que se incline, que conduza, que propenda, ou que possa acarretar a abolição da forma federativa de Estado (HORTA, 2013, p. 211).

Fica demonstrada, assim, a importância do federalismo no Estado Brasileiro, de modo que a ingerência de um ente em outro se revela conduta excepcional a ser balizada taxativamente nos moldes expressos pela Constituição Federal. Sendo excepcional, a intervenção implica interferências nos entes que compõe o Estado Federativo brasileiro, isso demanda explicações sobre os objetos afetados com esse fenômeno, sendo que um deles é a autonomia dos entes envolvidos.

Para melhor esclarecer, é oportuno diferenciar a autonomia dos entes federativos da chamada soberania, fundamento da República Federativa do Brasil, instituída no inciso I do artigo primeiro da Constituição.

Analisando do ponto de vista econômico, a soberania visa evitar a influência descontrolada de outros países na economia brasileira, garantindo, no fundo, a ideia de independência nacional, isso porque está elencada como princípio da ordem econômica, no art. 170, inc. I da CF (LENZA, 2017, p. 1458).

Como fundamento da República, a soberania consiste em

[...] um poder político supremo e independente, entendendo-se por poder supremo aquele que não está limitado por nenhum outro na ordem interna e por poder independente aquele que, na sociedade internacional, não tem de acatar regras que não sejam voluntariamente aceites e está em pé de igualdade com os poderes supremos dos outros povos (CAETANO, 1987, p. 169, apud MORAES, 2015, p. 18)

Desse modo, difere a soberania da autonomia, na medida em que esta somente atua internamente ao Estado de Direito. A autonomia é característica dos entes federativos, pois exercem suas competências independentemente da interferência de outro ente em seu espaço. Já, a soberania, ocorre em âmbito interno e externo ao Estado Federal, atuando mais precisamente nas relações internacionais entre os Estados, sem dependência de outros governos externos ao território brasileiro.

Esclarecendo esses dois termos, interessante destacar o conceito de União pelo ministro do STF Alexandre de Moraes, para quem

A União é entidade federativa autônoma em relação aos Estados-membros e municípios, constituindo pessoa jurídica de Direito Público Interno, cabendo-lhe exercer as atribuições da soberania do Estado brasileiro. Não se confundindo com o Estado Federal, este sim pessoa jurídica de Direito Internacional e formado pelo conjunto de União, Estados-membros, Distrito Federal e municípios (MORAES, 2015, p. 292).

Solidificando o entendimento, Reinaldo Dias explicita o termo soberania, que por sinal é considerado um fundamento da República Federativa do Brasil, conforme Art. 1º, inciso I, da CF, dividindo-a em interna e externa, ao mencionar que:

A soberania exprime o mais alto poder do Estado, a qualidade do poder supremo [...] e se apresenta com duas formas distintas: a interna e a externa. A soberania interna significa o imperium que o Estado exerce sobre o território e a população, “bem como a superioridade do poder político frente aos demais poderes sociais, que lhe ficam sujeitos, de forma mediata

e imediata”. Por outro lado, “a soberania externa é manifestação independente do poder do Estado perante outros Estados” (DIAS, 2013, p. 126).

Com isso, fica visível a diferença entre esses institutos, caracterizando a soberania como atributo do Estado brasileiro como um todo e a autonomia como atributo da União, dos Estados-membros, do Distrito Federal e dos Municípios, todos componentes desse Estado, para os quais, possuidores desse atributo, não deveriam sofrer a intromissão de uns aos outros.

1.2 A INTERVENÇÃO NA CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988

Na Constituição, a intervenção está visível nos artigos 34 a 36. No artigo 34, tem-se os chamados pressupostos materiais para a ocorrência da intervenção nos Estados ou no Distrito Federal, sendo que o ente interventor sempre será a União, conforme o texto: “Art. 34. A União não intervirá nos Estados nem no Distrito Federal, exceto para:” (BRASIL, 1988). Os incisos correspondentes a esse artigo constituem o rol taxativo de hipóteses de ocorrência da intervenção, os quais serão explicitados a seguir.

Da mesma maneira, no artigo 35 da Constituição Federal, ocorrem as hipóteses de existência da intervenção nos Municípios, sendo que agora o ente interventor será o Estado cujo município faça parte. Citando o art. 35: “Art. 35. O Estado não intervirá em seus Municípios, nem a União nos Municípios localizados em Território Federal, exceto quando:” (BRASIL, 1988). Lembrando também que há a possibilidade de a União intervir nos municípios localizados em Território Federal, todavia, não há que se falar nesse tipo de intervenção diante da inexistência desses territórios federais atualmente, o que não impede a sua recriação. Igualmente ao art. 34, os incisos mencionados nesse artigo elencam as hipóteses taxativas que permitem decretar esse tipo de intervenção.

Na análise do terceiro e último artigo relacionado ao tema, há o artigo 36 da Constituição. Nele, são discutidos os pressupostos formais para a decretação da intervenção, seja no caso do art. 34, quando a União intervém nos Estados, seja no caso do art. 35, quando são os Estados que excepcionam a autonomia dos Municípios. Nesse artigo se especificará quem fará, como fará e quando será feito esse decreto interventivo, além de outras particularidades.

No art. 34, ao estabelecer as hipóteses em que é a União a entidade interventora no Estado-membro, existem sete incisos, dos quais serão feitas maiores explicações. Conforme José Afonso da Silva, a intervenção possui pressupostos de fundo para sua instauração. Segundo o autor, esses incisos tem essencialmente a finalidade da defesa do Estado (país), a defesa do princípio federativo, a defesa das finanças estaduais e a defesa da ordem constitucional (SILVA, 2014, p. 489-90).

No inciso primeiro, é dito que: “Art. 34. A União não intervirá nos Estados nem no Distrito Federal, exceto para: I - manter a integridade nacional; (BRASIL, 1988)”. Esse inciso nos remete ao direito de secessão, fato vedado na ordem jurídica brasileira, pois está dito no art. 1º da Constituição que a União é indissolúvel. Consequentemente, nega a separação às partes que compõem esse todo do corpo nacional nas suas variadas dimensões. Assim, qualquer iniciativa separatista atenta contra a integridade nacional (BASTOS, 2002, p. 382).

O inciso II fala que: “Art. 34. A União não intervirá nos Estados nem no Distrito Federal, exceto para: [...] II - repelir invasão estrangeira ou de uma unidade da Federação em outra; (BRASIL, 1988)”. Essas duas situações, conforme Bulos, não logram caráter punitivo, e sim somente repelir fatos que coloquem em risco o equilíbrio da Federação (BULOS, 2007, p. 619). No primeiro caso, é o comandante supremo das Forças Armadas – o Presidente da República – a quem compete defender o território nacional contra forças militares hostis. No segundo caso, procura-se findar a agressão praticada por uma entidade política em outra, de modo que se possibilita a intervenção federal tanto no ente invasor como no invadido, desde quando tal prática colime assegurar a unidade nacional (BULOS, 2007, p. 619).

No inciso III, menciona-se que: “Art. 34. A União não intervirá nos Estados nem no Distrito Federal, exceto para: [...] III - pôr termo a grave comprometimento da ordem pública; (BRASIL, 1988)”. Na interpretação de Celso Ribeiro Bastos:

A Constituição Federal, neste inciso, não se está referindo a qualquer desordem, ou perturbação, mas àquela que o Estado-Membro não possa ou não esteja interessado em combater ou suprimir. Se assim não fosse, ficaria seriamente comprometida a autonomia estadual, visto que qualquer alteração da ordem pública constituiria motivo suficiente para que esta fosse sacrificada (BASTOS, 2002, p. 387).

Isso revela que não pode ser um fato qualquer que leve à desordem pública. Precisa haver a inatividade do Estado que a sofre para haver a intromissão da União na autonomia daquele. Com esse inciso, Uadi Lammêgo Bulos comenta que “o constituinte de 1988 tutelou a paz e a tranquilidade no meio social” (BULOS, 2007, p. 619).

Ao analisar o inciso III, percebe-se que esse foi o argumento para a decretação da intervenção no Rio de Janeiro. No art. 1º, § 2º do Decreto nº 9.288/18, declara-se que “O objetivo da intervenção é pôr termo a grave comprometimento da ordem pública no Estado do Rio de Janeiro (BRASIL, 2018)”. Após esse decreto, na apreciação pelo Congresso Nacional, o presidente da Câmara dos Deputados Rodrigo Maia (DEM-RJ) fez um discurso a favor da intervenção federal, argumentando que o ato está amparado na Constituição de 1988.

Em suas palavras, disse que a missão da Câmara é defender a democracia dando ao Estado os poderes excepcionais, previstos na Constituição, para assegurar a manutenção da ordem e do estado democrático de direito. Para Maia, o governo do Rio de Janeiro "sucumbiu à desordem" e por isso tornou-se urgente a medida. Salientou que

A Democracia é o poder do povo para o povo. Quando esse poder, exercido pelo Estado, é sequestrado, é roubado, é espoliado pelo crime organizado, só resta a esse mesmo Estado reagir usando as ferramentas que a Constituição nos dá para combater os bárbaros. (MAIA 2018).

Desse modo, percebe-se que também houve reconhecimento por parte de agentes políticos quando da existência de desordem pública no referido Estado.

O inciso IV nos revela que: “Art. 34. A União não intervirá nos Estados nem no Distrito Federal, exceto para: [...] IV - garantir o livre exercício de qualquer dos Poderes nas unidades da Federação (BRASIL, 1988)”. A tripartição de poderes – Legislativo, Executivo e Judiciário – elencado no art. 2º da Constituição, revela serem independentes e harmônicos entre si. Essa tripartição é adotada na composição dos entes federativos, estando distribuída na administração pública direta federal, estadual e municipal. Logo, para que se concretize é indispensável que nenhum dos poderes seja coagido ou ameaçado, ou seja, não é admissível que

se lhes retire a segurança necessária (BASTOS, 2002, p. 388). Nesses casos, é necessário que o Poder coato delibere ao Presidente da República a intervenção.

No inciso V, tem-se que:

“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; (BRASIL, 1988)”.

Pela literalidade do dispositivo, prescindem-se maiores especificações diante do objetivo deste projeto.

O inciso VI expõe: “Art. 34. A União não intervirá nos Estados nem no Distrito Federal, exceto para: [...] VI - prover a execução de lei federal, ordem ou decisão judicial (BRASIL, 1988)”. Com esse inciso, cabe a intervenção para assegurar a execução de leis federais, assim como de ordens ou decisões judiciais. Quanto à execução de ordem ou decisão judicial, conforme Celso Ribeiro Bastos, verifica-se que não são termos equivalentes: “A ordem judiciária é qualquer mandado do magistrado nos autos, no decorrer da demanda, enquanto a decisão judiciária é a coisa julgada que pode ser prolatada por juiz federal ou estadual e que possui força mandamental executiva (BASTOS, 2002, p. 394)”. Contribuindo ao presente inciso, Gilmar Mendes e Paulo Branco explicam que

Não é qualquer desrespeito pelo Estado a lei federal que enseja a intervenção. No mais das vezes, a não aplicação do diploma federal abre margem para que o prejudicado recorra ao Judiciário. Confirmado o comportamento impróprio do Estado pela magistratura, e mantida a situação de desrespeito ao comando da lei concretizado na sentença, é possível a intervenção. Nessa hipótese, ela terá fundamento outro, que não o desrespeito à lei (cabera eventualmente pela não execução de decisão judicial). A doutrina, por isso, preconiza que a intervenção para execução de lei federal se refere àquela recusa à aplicação da lei que gera prejuízo generalizado e em que não cabe solução judiciária para o problema. O trânsito em julgado da decisão judiciária não é pressuposto para a intervenção (MENDES; BRANCO, 2017, p. 856).

Esse dispositivo constitucional protege o primado do Judiciário na solução de litígios, que constitui um dos princípios fundamentais do Estado de Direito.

Cite-se jurisprudência do STF, de relatoria do ministro Celso de Mello, o qual argumenta a importância do respeito às decisões judiciais:

EMENTA: INTERVENÇÃO FEDERAL - DESCUMPRIMENTO DE ORDEM JUDICIAL POR MUNICÍPIO SITUADO EM TERRITÓRIO DE ESTADO-MEMBRO - PROPOSTA ENCAMINHADA PELO TST AO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL - IMPOSSIBILIDADE [...] A exigência de respeito incondicional às decisões judiciais transitadas em julgado traduz imposição constitucional, justificada pelo princípio da separação de poderes e fundada nos postulados que informam, em nosso sistema jurídico, a própria concepção de Estado Democrático de Direito. O dever de cumprir as decisões emanadas do Poder Judiciário, notadamente nos casos em que a condenação judicial tem por destinatário o próprio Poder Público, muito mais do que simples incumbência de ordem processual, representa uma incontornável obrigação institucional a que não se pode subtrair o aparelho de Estado, sob pena de grave comprometimento dos princípios consagrados no texto da Constituição da República. A desobediência a ordem ou a decisão judicial pode gerar, em nosso sistema jurídico, gravíssimas conseqüências, quer no plano penal, quer no âmbito político-administrativo (possibilidade de impeachment), quer, ainda, na esfera institucional (decretabilidade de intervenção federal nos Estados-membros ou em Municípios situados em Território Federal, ou de intervenção estadual nos Municípios). [...] (BRASIL, 1998).

No inciso VII, último, é explicitado o seguinte:

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

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 (BRASIL, 1988).

Nesse inciso, têm-se os princípios conhecidos pela doutrina como princípios constitucionais sensíveis. Edgard Larry Andrade Soares explica o sentido desses princípios, quando menciona que

São sensíveis porque fazem parte da essência da Constituição. Se alterarem-se esses princípios, estar-se-á se [sic] vilipendiando a vontade popular, rompendo com a vontade do povo de maneira imprópria. Todos os atos que denigrem o indivíduo são tidos como inválidos, como inconstitucionais, vez que ferem direitos da pessoa humana (CRUZ; SARMENTO E SEIXAS, 2014, p. 122).

Se uma lei ou ato normativo do Poder Público causar lesão a um desses princípios, sucede a possibilidade de controle de constitucionalidade concentrado, pela via da Ação Direta de Inconstitucionalidade Interventiva. Nessa ação, será declarada a inconstitucionalidade formal ou material da lei ou ato normativo estadual

ou distrital e será decretada a intervenção federal no Estado-Membro ou no Distrito Federal, para que as providências constitucionais cabíveis sejam tomadas.

Segundo a análise, o art. 35 aborda sobre a intervenção estadual nos municípios. Esse artigo foi dividido em quatro incisos, os quais indicam as situações para que essa modalidade de intervenção seja decretada. Na Constituição, foram apenas desenvolvidas as hipóteses de intervenção, também de maneira taxativa, sendo que o procedimento do ato interventivo será da competência das constituições estaduais.

O primeiro inciso fala que: “Art. 35. O Estado não intervirá em seus Municípios, [...], exceto quando: I - deixar de ser paga, sem motivo de força maior, por dois anos consecutivos, a dívida fundada; (BRASIL, 1988)”. Da mesma forma que na intervenção federal, artigo 34, V, “a”, da CF, a falta de pontualidade no pagamento da dívida fundada do Município possibilita a ocorrência de intervenção estadual. Se o atraso no pagamento resultar em motivo de força maior, conforme o próprio inciso, não há que se falar em intervenção.

O inciso II trata o seguinte: “Art. 35. O Estado não intervirá em seus Municípios, [...], exceto quando: II - não forem prestadas contas devidas, na forma da lei; (BRASIL, 1988)”. A pessoa incumbida de fazer essa atribuição é o prefeito de cada Município. Consoante o art. 31 da CF, “A fiscalização do Município será exercida pelo Poder Legislativo Municipal, mediante controle externo, e pelos sistemas de controle interno do Poder Executivo Municipal, na forma da lei (BRASIL, 1988)”, quem fiscalizará as contas da administração financeira do Município será a Câmara de Vereadores, sendo que constitui crime de responsabilidade do prefeito deixar de prestá-las anualmente.

No inciso III, vê-se que: “Art. 35. O Estado não intervirá em seus Municípios, [...], exceto quando: III – não tiver sido aplicado o mínimo exigido da receita municipal na manutenção e desenvolvimento do ensino e nas ações e serviços públicos de saúde; (BRASIL, 1988)”. Esse inciso é de grande relevância, pois representa a responsabilidade em se manter pelo menos o mínimo constitucional de receitas nessas áreas tão importantes como a educação e, a partir de 2000, a saúde. Segundo o art. 212 da CF, será aplicado no mínimo 18%, para a União, e 25%, para os Estados e Distrito Federal, da receita resultante de impostos na manutenção e desenvolvimento do ensino. Já, para a saúde, na forma do art. 55 do ADCT, o quantum mínimo é de 30% do orçamento da seguridade social.

Ao final, tratando do inciso IV, é dito que:

Art. 35. O Estado não intervirá em seus Municípios, [...], exceto quando:
IV - o Tribunal de Justiça der provimento a representação para assegurar a observância de princípios indicados na Constituição Estadual, ou para prover a execução de lei, de ordem ou de decisão judicial (BRASIL, 1988).

A representação exposta, conforme art. 129, IV, da CF, caberá ao Ministério Público. Nas palavras do já citado Celso Bastos:

Esta hipótese de intervenção nos Municípios constitui uma sanção para aqueles que descumprirem princípios estabelecidos na Constituição Estadual ou estejam a dificultar ou impedir a execução de lei, de ordem ou de decisão judicial, da mesma forma que está previsto no art. 34, VI, da Constituição Federal com relação ao descumprimento, por parte dos Estados-Membros, de princípios fixados na Constituição Federal, ou em caso de dificuldade ou não-cumprimento de execução de ordem ou decisão judicial (BASTOS, 2002, p. 415).

Encerram-se, assim, as situações suscetíveis de aplicação do decreto interventivo nos Municípios pelos Estados-Membros.

No tocante aos pressupostos formais da intervenção, o art. 36 da Constituição estabeleceu ser iniciativa do Presidente da República decretá-la, nas hipóteses do art. 34, I, II, III e V da Lei Maior. No caso do inciso IV do art. 34, caberá o ato interventivo por meio de solicitação dos Poderes impedidos. Igualmente, sendo hipótese do inc. VI, segunda parte, desse artigo, esta dependerá de requisição do Supremo Tribunal Federal, Superior Tribunal de Justiça ou do Tribunal Superior Eleitoral. Do mesmo modo, ocorrendo o exposto no inciso VII, dependerá de provimento, pelo Supremo Tribunal Federal, de representação do Procurador-Geral da República.

Por derradeiro, consoante o art. 36, § 1º, da Constituição, cabe reforçar que a intervenção efetiva-se por decreto do Presidente da República, o qual especificará a sua amplitude, prazo e condições de execução e, havendo necessidade, nomeará o interventor. Fazendo os devidos ajustes, da mesma maneira esse procedimento ocorre nos municípios.

Após essa série de conceitos e explanações sobre Estado, governo e intervenção, expõe-se como síntese que o território brasileiro: está amparado sob um Estado Federal, visto que é dividido por entes autônomos; possui a forma de governo republicana, pelas características de seu governante; tem um Presidente da

República, o que demonstra seu sistema de governo; e o mais notável, repousa sobre um regime democrático, na medida em que é a vontade do povo que prevalece.

No tocante à intervenção, pode-se notar que ela está prevista taxativamente na Constituição Federal de 1988. Ainda, elenca uma série de hipóteses em que se mostra cabível sua incidência, tendo aspectos processuais a serem observados caso a caso. Não sendo demais reiterar que pode ocorrer em duas esferas de competência, na esfera estadual e na esfera municipal. Assim, discorrido sobre a teoria da intervenção na Constituição, parte-se ao estudo prático de análise do momento atual do Estado do Rio de Janeiro, em que se encontra decretada a intervenção federal desde 16 de fevereiro de 2018.

2. A INTERVENÇÃO DECRETADA NO ESTADO DO RIO DE JANEIRO

Feita a exposição doutrinária e teórica do tema em âmbito constitucional, cabe ao momento comparar a teoria com a implantação prática da intervenção no Estado do Rio de Janeiro, analisar se o ato presidencial que a instituiu foi apropriado e analisar a eficácia do ato interventivo com a finalidade pelo qual foi proposto.

Para isso, dividir-se-á este capítulo em duas seções. A princípio, serão discutidas a legalidade e finalidade do decreto que instituiu a intervenção. Por derradeiro, será analisada a eficácia da intervenção e suas implicações na segurança pública.

2.1 DA LEGALIDADE E FINALIDADE DO DECRETO QUE INSTITUIU A INTERVENÇÃO

No dia 16 de fevereiro de 2018, o presidente da República Michel Temer autorizou, por meio de decreto, a intervenção federal no estado do Rio de Janeiro. Ao fazer uma análise temporal, desde a promulgação da Constituição Federal em 1988, vê-se que é a primeira vez que esse instituto é usado para colocar um estado da federação sob a intervenção do governo federal.

O Decreto nº 9.288/2018, que instituiu a intervenção, estipula em seu art. 1º, § 2º, que o objetivo da intervenção é pôr termo a grave comprometimento da ordem pública no Estado do Rio de Janeiro. Além disso, menciona em seu art. 1º que sua duração será até o fim do ano, ou seja, 31 de dezembro de 2018. O interventor escolhido foi o General de Exército Walter Souza Braga Netto, conforme art. 2º.

Como formalidade do ato, ao recair a intervenção sobre o Poder Executivo estadual, em regra o governador deveria ser afastado, retornando apenas quando cessados os motivos da intervenção. O decreto em questão produziu uma novidade, o que houve foi uma alteração de competência em apenas uma área relacionada ao Poder Executivo. Isso, logicamente, criou espaço para um segundo gestor.

Ao comentar sobre esse fato, o ministro Ricardo Lewandowski, do Supremo Tribunal Federal, disse que

[...] o presidente Michel Temer inovou ao não ter afastado o governador do estado, mas apenas atuando 'cirurgicamente' e 'pontualmente' em uma área. Ou seja, deixando a segurança pública fluminense sob

responsabilidade de um interventor militar, que responde ao presidente da República, mas mantendo o governo do estado nas mãos do representante eleito. (LEWANDOWSKI, 2018).

Isso porque, no decreto em questão, em seu art. 1º, § 1º, está dito que a intervenção se limita à área de segurança pública. E, conforme art. 3º, as atribuições do interventor são as previstas no art. 145 da Constituição do Estado do Rio de Janeiro, relativas às atribuições do governador do estado, necessárias às ações de segurança pública².

Detalhando um pouco mais o art. 3º do decreto, está escrito que

Art. 3º [...].

§ 1º O Interventor fica subordinado ao Presidente da República e não está sujeito às normas estaduais que conflitam com as medidas necessárias à execução 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.

² Art. 145. Compete privativamente ao Governador do Estado:

I - nomear e exonerar os Secretários de Estado;

II - exercer, com o auxílio dos Secretários de Estado, a direção superior da administração estadual;

III - iniciar o processo legislativo, na forma e nos casos previstos nesta Constituição;

IV - sancionar, promulgar e fazer publicar as leis bem como expedir decretos e regulamentos para sua fiel execução;

V - vetar projetos de lei, total ou parcialmente;

VI - dispor, mediante decreto, sobre:

a) organização e funcionamento da administração estadual, com não implicar aumento de despesa nem criação ou extinção de órgãos públicos;

b) extinção de funções ou cargos públicos, quando vagos;

VII - decretar e executar a intervenção nos Municípios, nomeando o Interventor, nos casos previstos nesta Constituição;

VIII - remeter mensagens e plano de governo à Assembléia Legislativa por ocasião da abertura da Sessão Legislativa, expondo a situação do Estado e solicitando as providências que julgar necessárias;

IX - nomear o Procurador-Geral da Justiça, dentre os indicados em lista tríplice composta, na forma da lei, por integrantes da carreira do Ministério Público;

X - nomear os Conselheiros do Tribunal de Contas do Estado;

XI - nomear magistrado, no caso previsto no parágrafo único do artigo 157 desta Constituição, bem como o Procurador-Geral do Estado e o Defensor Público Geral do Estado, estes observados os artigos 176, § 1º e 180, parágrafo único, respectivamente;

XII - enviar à Assembléia Legislativa o plano plurianual, o projeto de lei de diretrizes orçamentárias e as propostas de orçamento previstas nesta Constituição;

XIII - prestar, anualmente, à Assembléia Legislativa, dentro de sessenta dias após a abertura da Sessão Legislativa, as contas referentes ao exercício anterior;

XIV - prover e extinguir os cargos públicos estaduais, na forma da lei;

XV - exercer outras atribuições previstas nesta Constituição.

XVI - nomear o Defensor Público Geral do Estado, dentre os indicados em lista tríplice composta, na forma da Lei, por integrantes da carreira da Defensoria Pública;

Parágrafo único. O Governador do Estado poderá delegar as atribuições mencionadas nos incisos VI e XIV, primeira parte, aos Secretários de Estado, ao Procurador-Geral da Justiça ou ao Procurador-Geral do Estado, que observarão os limites traçados nas respectivas delegações.

§ 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. (BRASIL, 2018).

Desse modo, evidencia-se que haverá dois agentes públicos atuando ao mesmo tempo na administração do Estado do Rio de Janeiro. O interventor Walter Souza Braga Netto ficará encarregado do controle da segurança pública fluminense, enquanto que o governador continuará competente para as demais atribuições elencadas a este na Constituição Estadual.

Quanto à materialidade do ato interventivo, esse foi realizado pelo Presidente da República devido ao artigo 84, inciso X, da CF³, dispor ser sua competência a decretação e execução. De forma a confirmar sua atribuição, o artigo 21, inciso V, da Constituição, referente à organização do Estado, prevê ser competência da União decretar a intervenção federal⁴.

Especificamente ao objeto da intervenção decretada, qual seja, pôr termo a grave comprometimento da ordem pública, nota-se sua menção expressa no texto constitucional no inciso III do artigo 34⁵. Assim, com a previsão encontrada na CF, pode-se dizer que a intervenção federal decretada no Estado do Rio de Janeiro, em seu aspecto material, obteve total respaldo constitucional, não havendo óbices a serem questionados quanto ao seu conteúdo. Por outro lado, ao se debater os aspectos formais do ato, a discussão mostra-se farta quanto a sua constitucionalidade, legalidade e conveniência.

Quanto à natureza jurídica da intervenção em análise, essa pode ser diferente conforme a hipótese que a fundamenta. A doutrina de Manoel Gonçalves Ferreira Filho explica que ela se mostra uma competência vinculada do Presidente da República, restando a esse somente a formalização da decisão de um órgão judiciário, quando a intervenção se destinar a prover a execução de lei federal, ordem ou decisão judiciária, ou assegurar o livre exercício do Poder Judiciário estadual. Ou seja, ele não tem liberdade, não faz juízo de valor nem de conveniência

³ Art. 84. Compete privativamente ao Presidente da República:

[...]

X - decretar e executar a intervenção federal;

⁴ Art. 21. Compete à União:

[...]

V - decretar o estado de sítio, o estado de defesa e a intervenção federal;

⁵ Art. 34. A União não intervirá nos Estados nem no Distrito Federal, exceto para:

[...]

III - pôr termo a grave comprometimento da ordem pública;

e oportunidade, pois, estando preenchidos os requisitos legais, é obrigado a praticar o ato.

Já, nas hipóteses de ameaça à integridade nacional, invasão estrangeira, ou de Estado em outro, perturbação grave da ordem, coação a Legislativo ou Executivo estaduais e reorganização financeira do Estado-Membro, a decisão é discricionária. O doutrinador explica, então, que “Tem ele a faculdade de decretar a intervenção se a situação, a seu juízo, o exigir [...]” (FERREIRA FILHO, 2015, p. 74). Dessa maneira, na intervenção em questão, o ato do Presidente da República se configurou como um ato discricionário, por ser relacionado à perturbação grave da ordem.

Em meio ao debate quanto à constitucionalidade do decreto interventivo, os pontos mais significativos que indicam sua inconstitucionalidade estão no sentido de o interventor escolhido ser militar, de não ter havido consulta prévia aos órgãos consultivos do Presidente da República e da insuficiência de detalhes no decreto 9.288/2018.

Quanto à primeira inconstitucionalidade apontada, Sérgio Rodas lembra que, de acordo com o decreto que autoriza a intervenção,

[...] a intervenção do governo federal no Rio vai ficar limitada à segurança pública. Dessa maneira, o governador Luiz Fernando Pezão (PMDB) continua no comando da administração, mas não tem poderes no combate à criminalidade, que ficará nas mãos do general Walter Souza Braga Netto, chefe do Comando Militar do Leste, nomeado interventor. Substituindo o secretário de Segurança, Roberto Sá, o militar liderará as polícias civil e militar e os bombeiros. (RODAS, 2018, p. 1).

A professora de Direito Constitucional da FGV Direito SP, Eloísa Machado, diz que nessa classificação está a inconstitucionalidade do decreto, pois o parágrafo único de seu artigo 2º deixa claro que o cargo de interventor é de natureza militar, mas a intervenção federal descrita no artigo 21, inciso V, da Constituição exige um interventor civil. (MACHADO, 2018).

Ao expor sua opinião, ela argumenta que

A intervenção trata da substituição temporária e excepcional de uma autoridade estadual civil por uma federal civil. Não de uma autoridade civil por uma militar. O interventor tem poderes de governo, e governo, pela Constituição, até agora, só é civil. O interventor pode ser militar, mas se submete às regras e à jurisdição civil, ocupando temporariamente cargo civil, como já menciona a Constituição. Deixar que todas as decisões do interventor, durante todo o tempo que durar a intervenção, sejam

submetidas à jurisdição militar é um atentado à Constituição, ao poder civil e à democracia. (MACHADO, 2018, p. 1).

Do mesmo modo sustenta o professor de direito constitucional da PUC de São Paulo Luiz Guilherme Arcaro Conci ao alegar que

[...] a atribuição militar à natureza do cargo de interventor é uma inconstitucionalidade que produz uma série de consequências que permitem a impunidade de abusos cometidos pelos membros do Exército, bem como distanciam a operação do controle civil [...] Me parece um equívoco porque claramente a função é desempenhada por estatuto civil; o cargo de secretário de estado é um cargo civil, ainda que seja exercido por um militar. O que me parece que está por detrás disso são algumas questões: por exemplo, militarizar esse cargo é também trazer para a Justiça Militar o julgamento dos atos praticados. Isso pode levar a um deslocamento da jurisdição civil para a militar. (CONCI, 2018, p. 1).

O que se percebe é que a natureza militar do cargo de interventor é o provocador da inconstitucionalidade do decreto. A ex-juíza auditora da Justiça Militar Federal Maria Lucia Karam sustenta que

Equivalendo, na hipótese, ao cargo de governador, o cargo de interventor não só jamais poderia ter natureza militar como sequer poderia ser exercido por militar na ativa. Conforme dispõe a Constituição Federal, nenhum militar na ativa poderá ocupar qualquer cargo eletivo, passando automaticamente para a inatividade no ato da diplomação (artigo 14, parágrafo 8º, I e II)⁶. A natureza necessariamente civil da administração pública é ainda reforçada em regras que impõem a transferência para a reserva do militar que tomar posse em cargo ou emprego público civil, inclusive quando este for temporário, caso em que o militar ficará agregado, passando para a reserva após dois anos de afastamento, ressalvada apenas a acumulação de cargos ou empregos privativos de profissionais da saúde (artigo 142, parágrafo 3º, II e III)⁷. (KARAM, 2018, p. 1).

⁶ Art. 14. [...]

[...]

§ 8º O militar alistável é elegível, atendidas as seguintes condições:

I - se contar menos de dez anos de serviço, deverá afastar-se da atividade;

II - se contar mais de dez anos de serviço, será agregado pela autoridade superior e, se eleito, passará automaticamente, no ato da diplomação, para a inatividade.

⁷ Art. 142. [...]

[...]

§ 3º Os membros das Forças Armadas são denominados militares, aplicando-se-lhes, além das que vierem a ser fixadas em lei, as seguintes disposições:

[...]

II - o militar em atividade que tomar posse em cargo ou emprego público civil permanente, ressalvada a hipótese prevista no art. 37, inciso XVI, alínea "c", será transferido para a reserva, nos termos da lei;

III - o militar da ativa que, de acordo com a lei, tomar posse em cargo, emprego ou função pública civil temporária, não eletiva, ainda que da administração indireta, ressalvada a hipótese prevista no art.

Sobre a segunda inconstitucionalidade levantada, especialistas da área alegam que o decreto foi editado sem que o Conselho da República e o Conselho de Defesa Nacional se pronunciassem sobre a intervenção no Rio.

Como está exposto no texto constitucional, em seu art. 90, inciso I, e art. 91, § 1º, inciso II:

Art. 90. Compete ao Conselho da República pronunciar-se sobre:

I - intervenção federal, estado de defesa e estado de sítio;

[...]

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:

[...]

§ 1º Compete ao Conselho de Defesa Nacional:

[...]

II - opinar sobre a decretação do estado de defesa, do estado de sítio e da intervenção federal; (BRASIL, 1988).

Conforme o constitucionalista Nestor Castilho Gomes,

[...] os artigos 90, inciso I, e 91, parágrafo 1º, inciso I, atribuem a esses órgãos competência para opinar sobre intervenções federais. Apesar de a Constituição não especificar o momento da consulta, a doutrina majoritária entende que a consulta deve ser feita antes da edição do decreto. (GOMES, 2018, p. 1).

Como o presidente Michel Temer não utilizou os órgãos consultivos previamente acerca de suas opiniões sobre o cabimento do instituto interventivo, fica exposto o argumento da doutrina sobre sua inconstitucionalidade, não obstante três dias depois da decretação ter havido a consulta a esses conselhos com pareceres favoráveis. Sobre o terceiro fator contributivo para a inconstitucionalidade do decreto, alega-se que esse mostrou ser vago ao determinar a intervenção federal. Utilizando-se de pouca informação e sem entrar em detalhes sobre as razões para essa medida tão grave, demonstrou ser muito amplo e impreciso, ao contrário do que prescreve o art. 36, § 1º, da CF⁸.

37, inciso XVI, alínea "c", ficará agregado ao respectivo quadro e somente poderá, enquanto permanecer nessa situação, ser promovido por antiguidade, contando-se-lhe o tempo de serviço apenas para aquela promoção e transferência para a reserva, sendo depois de dois anos de afastamento, contínuos ou não, transferido para a reserva, nos termos da lei;

⁸ Art. 36. A decretação da intervenção dependerá:

[...]

§ 1º O decreto de intervenção, que especificará a amplitude, o prazo e as condições de execução e que, se couber, nomeará o interventor, será submetido à apreciação do Congresso Nacional ou da Assembléia Legislativa do Estado, no prazo de vinte e quatro horas.

Ao discorrer sobre esse vício do decreto, a Procuradoria Federal dos Direitos do Cidadão e a Câmara Criminal do MPF, em nota técnica divulgada sobre a intervenção, explicaram que "o detalhamento do decreto é uma exigência constitucional exatamente para permitir mecanismos de controle político, social e judicial" (MPF, 2018). Isso foi argumentado ao mencionar que "o decreto presidencial [...] é marcado, entretanto, por vícios que, se não sanados, podem resultar em graves violações à ordem constitucional e, sobretudo, aos direitos humanos." (MPF, 2018).

Nesse aspecto referente às inconstitucionalidades do decreto, é interessante mencionar que há uma Ação Direta De Inconstitucionalidade em andamento, ADI 5915, movida pelo Partido Socialismo e Liberdade (Psol), pedindo que o Supremo Tribunal Federal suspenda a intervenção federal no Rio.

No teor da petição, o Partido afirma que a Administração Pública deve sempre expor as razões de fato e de direito que motivam seus atos, sendo que o decreto não deixa claro por que o governo Michel Temer (MDB) está intervindo na segurança fluminense, descumprindo assim o artigo 93, inciso X, da Constituição⁹.

O Psol citou que o decreto contraria, por omissão, a regra do artigo 36, parágrafo 1º, da Carta Magna, apresentado anteriormente, o qual exige que o decreto de intervenção federal especifique a amplitude, o prazo e as condições da medida, sendo que o Decreto 9.288/2018 não fixou as especificidades ou características da operação, desrespeitando tal artigo.

Ainda, como terceiro argumento para a ADI, o partido questionou o artigo 2º do decreto que define o cargo de interventor como de natureza militar, dizendo que as Forças Armadas não se destinam à segurança pública – tanto que não estão elencadas no artigo 144 da Constituição, que lista os órgãos responsáveis pela área. Dessa maneira, a agremiação defendeu que a intervenção deve ser civil-administrativa, não militar. (RODAS, 2018).

Apesar de toda a discussão quanto a sua inconstitucionalidade, a intervenção federal continuou em execução sem ressalvas¹⁰.

⁹ Art. 93. Lei complementar, de iniciativa do Supremo Tribunal Federal, disporá sobre o Estatuto da Magistratura, observados os seguintes princípios:

[...]

X as decisões administrativas dos tribunais serão motivadas e em sessão pública, sendo as disciplinares tomadas pelo voto da maioria absoluta de seus membros;

¹⁰ Até o fechamento desta obra.

Outro ponto a se colocar em pauta é o fato de que a finalidade da intervenção decretada foi pôr termo a grave comprometimento da ordem pública, conforme delimita a Constituição Federal no artigo 34, inciso III. Entretanto, o que se nota é que não ficou muito claro se houve ou não esse grave comprometimento. Tanto isso é verdade que não existiram argumentos nesse sentido que justificassem a intervenção.

Nesse aspecto, ajustam-se as palavras da professora de Direito Constitucional Adriana Cecilio, quando explica que

[...] a razão da recente intervenção na verdade se fundamenta em supostamente sanar um problema que não se trata de uma situação excepcional, mas, sim, de algo que faz parte do cotidiano da cidade. Resolver os problemas atinentes à segurança pública é da responsabilidade do representante eleito para o cargo de chefe do Poder Executivo estadual. O problema na segurança pública no estado do Rio de Janeiro já existia quando o então governador foi eleito. Se ele não se sentia habilitado para resolvê-lo, não deveria ter se candidatado. (CECILIO, 2018, p. 1).

Assim, fica evidente que não restou compreensível o modo como a intervenção veio à tona. Complementando, a professora também expõe que “Não se tem notícia de nenhum agravamento substancial ou mesmo algum episódio significativo de distúrbio que ensejasse uma ação dessa magnitude.” (CECILIO, 2018).

Ratificando a importância da comprovação do grave comprometimento da ordem pública para fins de decretar uma intervenção, o constitucionalista Lênio Streck comenta, quando da apreciação do decreto pelo Congresso Nacional, que

Lamentavelmente, o Parlamento, com seu amplo apoio, parece ter feito da intervenção um fato consumado, sufragando o requisito do “grave comprometimento da ordem pública”. Parece que os parlamentares não se deram conta de que o Rio de Janeiro, já sob o decreto interventivo, fez o desfile das campeãs do carnaval no dia seguinte, além de assistir a milhares de pessoas “encerrando” os festejos de momo sem maiores entraves. Ora, um Estado que está sob intervenção em face do “grave comprometimento da ordem pública” não estaria em total desordem? Ordem pública é um conceito jurídico. Ele não é fruto de escolha ou de puro discricionarismo. Não exurge de um “ato de vontade”. Se alguém compromete a ordem pública — que, insisto, não é “qualquer coisa” —, pode ser preso. Parece evidente que o conceito de “grave comprometimento da ordem pública” foi sobreinterpretado. O decreto não justificou a ocorrência desse requisito constitucional. (STRECK, 2018, p. 1).

O requisito “comprometimento da ordem pública”, desse modo, demonstra ter ficado fragilizado em seu conteúdo, pois diante da realidade do Estado do Rio de Janeiro, o que se sabe é que a calamidade na segurança pública já existe há muito tempo, não ficando justificada do ponto de vista jurídico a medida em discussão ser aplicada só agora.

Do ponto de vista histórico, ainda não havia ocorrido nenhuma intervenção no Estado Brasileiro. De ações precedentes nesse sentido, podem-se delimitar algumas, que, no entanto, não passaram da fase petítoria, ou seja, só foram protocoladas sem que ocorresse o provimento. Casualmente, todas foram feitas a pedido do Procurador-Geral da República, na forma prevista no art. 36, inciso III, da CF.

Seguindo uma ordem cronológica, tem-se a IF 114, realizada em 1991, a qual foi proposta em face da omissão do poder público no controle de linchamento de presos no Estado de Mato Grosso. O Procurador-Geral da República à época, Aristides Junqueira, pediu a intervenção alegando que não havia, no Estado, a mínima condição de se assegurar o mais primordial direito da pessoa humana: o direito à vida. Isso porque as autoridades policiais foram impotentes para manter a segurança de três presos e não conseguiram evitar que eles fossem linchados até a morte por populares¹¹. O STF, no mérito, entendeu não ser caso de intervenção, indeferindo o pedido.

Após, a IF 4822, realizada em 2005, a qual foi um pedido de intervenção no Centro de Atendimento Juvenil Especializado (Caje), com base em deliberação do Conselho de Defesa dos Direitos da Pessoa Humana (CDDPH), que condenou a sua estrutura física e gerencial por estar inteiramente desvinculada dos objetivos propostos pelo Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA) para a implementação de ações socioeducativas aos adolescentes em situação de conflito com a lei no DF¹². Teve seu pedido prejudicado por perda superveniente do objeto.

O terceiro pedido de intervenção a ser destacado foi a IF 5129, feita em 2008, formulada pelo PGR contra o Estado de Rondônia, por suposta violação a direitos humanos no presídio Urso Branco, em Porto Velho, que se encontra em situação de

¹¹ Violações a princípios constitucionais permitem que STF analise pedidos de intervenção federal. **Notícias STF**. Brasília, DF, 12 fev. 2010. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/cms/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=120129>>.

¹² Fonteles pede ao Supremo intervenção federal no CAJE/DF. **Notícias STF**. Brasília, DF, 08 abr. 2005. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/cms/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=64563>>.

"calamidade". Segundo o então PGR, Antonio Fernando Souza, "nos últimos oito anos contabilizaram-se mais de cem mortes e dezenas de lesões corporais [contra presos], fruto de motins, rebeliões entre presos e torturas eventualmente perpetradas por agentes penitenciários" (SOUZA, 2008). Atualmente o processo encontra-se em andamento.

Por último, expõe-se a IF 5179, de 2010, que teve como argumento, para um pedido de intervenção, um suposto esquema de corrupção no DF. Seu pedido foi julgado improcedente.

Analisados os pedidos já realizados, o que se nota é que, se o decreto presidencial tivesse como requisito formal o provimento pelo STF - como acontece quando o Procurador-Geral da República faz a representação -, certamente esse não teria acontecido. Ilustra tal afirmação quando se compara o motivo atual da intervenção aos motivos sustentados anteriormente, especificamente ao terceiro caso apresentado.

Particularmente ao Estado do Rio Grande do Sul, tem-se como pedido de intervenção federal mais recente o processo nº 70069051894, o qual restou desacolhido, em que o Sindicato dos Técnicos Científicos do Estado do Rio Grande do Sul (SINTERGS), com base no art. 34, inciso VI, da Constituição Federal, ingressou com pedido de intervenção federal no Estado do Rio Grande do Sul, em virtude do descumprimento de decisões judiciais que determinaram ao ente público que se abstinhasse de parcelar os salários/proventos dos servidores públicos a ele filiados.

Conforme ementa:

PEDIDO DE INTERVENÇÃO FEDERAL NO ESTADO FORMULADO PELO SINTERGS. DESCUMPRIMENTO DE DECISÕES JUDICIAIS QUE DETERMINARAM AO ENTE PÚBLICO QUE SE ABSTIVESSE DE PARCELAR OS SALÁRIOS/PROVENTOS DOS SERVIDORES PÚBLICOS A ELE FILIADOS. ART. 34, INCISO VI, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. DESCABIMENTO. AUSÊNCIA DE DESCUMPRIMENTO VOLUNTÁRIO E INTENCIONAL. INSUFICIÊNCIA DE RECURSOS FINANCEIROS. PRECEDENTES DO STF. No caso em apreço, não se verifica haver recusa deliberada do Governador do Estado em cumprir as decisões judiciais relativas à determinação de pagamento integral dos salários/proventos dos servidores filiados ao Sindicato representante. É notória a crise financeira que assola o Estado do Rio Grande do Sul, a qual vem ocasionando, por vários meses seguidos, o parcelamento dos salários dos servidores do Poder Executivo. Também se observa que várias medidas vêm sendo tomadas visando a equilibrar as finanças, o que, infelizmente, não ocorreu até o momento. Todavia, a intervenção federal no Estado não se justifica, pois não vai gerar os recursos necessários para solucionar o problema.

Considerando a excepcionalidade do instituto da intervenção, deve haver cautela e prudência na sua eventual aplicação. No caso, não há descumprimento voluntário e intencional das decisões, não há conduta dolosa do Sr. Governador a autorizar o deferimento do pedido de intervenção. Há, sim, insuficiência de recursos financeiros que impossibilitam o pagamento integral e em parcela única dos salários/proventos, mas, dentro dos limites do possível, o Estado vem quitando suas obrigações. PEDIDO DE INTERVENÇÃO DESACOLHIDO. UNÂNIME. (RIO GRANDE DO SUL. Tribunal de Justiça. Intervenção no Estado nº 70069051894, Tribunal Pleno. Relator Francisco José Moesch. 06 de fevereiro de 2017).

Pela leitura, nota-se que o governo estadual não deixou de cumprir as decisões judiciais dolosamente. O que causou o descumprimento foi a falta de recursos capazes de solver as dívidas, deixando o governo sem poder de ação e fazendo com que o pedido de intervenção restasse desacolhido.

Relembradas situações anteriores, põe-se em comento a proposta de emenda à Constituição n. 6 de 2017, ainda em trâmite. Apresentada pela Senadora Rose de Freitas (PMDB-ES), a PEC propõe a federalização dos órgãos de segurança pública no país.

A PEC incorpora as polícias civis à Polícia Federal, unifica todas as polícias militares em uma Polícia Militar da União e ainda propõe a unificação dos corpos de bombeiros militares em um Corpo de Bombeiros Militares da União. A proposta altera os artigos 21, 22, 42 e 144 da Constituição e o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT)¹³.

Na justificação para a emenda, é dito que

O número absurdo de mortes violentas intencionais (58.492 em 2015, de acordo com a 10ª edição do Anuário Brasileiro de Segurança Pública, o que corresponde a 28,6 mortes por 100 mil habitantes), o fortalecimento das facções criminosas, as sangrentas rebeliões em presídios do Amazonas, Roraima e Rio Grande do Norte e as greves de policiais militares no Espírito Santo e Rio de Janeiro são sinais gritantes de que nosso atual modelo de segurança pública está exaurido e falido. Os Estados e o Distrito Federal não têm mais condições de suportar sozinhos o peso de garantir a segurança dos cidadãos. O Brasil possui, de um lado, três polícias em nível federal, e, de outro, 27 polícias civis, 27 polícias militares e 27 corpos de bombeiros em nível estadual ou distrital, totalizando 84 órgãos de segurança pública, em geral, desvalorizados, ineficientes e sucateados, que não interagem nem cooperam uns com os outros. (FREITAS, p. 5, 2017).

¹³ PEC prevê a federalização do sistema de segurança pública do país. **Agência Senado**. Brasília, DF. 06 de março de 2017. Disponível em: <<https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2017/03/06/pec-preve-a-federalizacao-do-sistema-de-seguranca-publica-do-pais>>.

Uma proposta como essa já vem sendo debatida a algum tempo, tanto que no mesmo sentido está a declaração do presidente da Câmara dos Deputados, Rodrigo Maia (DEM-RJ), quando disse que “[...] além da intervenção, é preciso endurecer a legislação para combater o crime organizado e transferir o controle da segurança pública dos Estados para a União.” (MAIA, 2018).

O professor da Uerj Christian Edward Cyril Lynch também diz o mesmo ao expor que “[...] a interferência no Rio prova a falência da atribuição exclusiva da segurança aos Estados, instituída pela Constituição de 1988, diante da expansão territorial da criminalidade.” (LYNCH, 2018).

Ele afirma ainda que a medida de intervenção demonstra o fracasso do Rio de Janeiro, criado em 1975 pelo regime militar com a “fusão artificial” dos antigos estados da Guanabara e do Rio de Janeiro. Em sua opinião, não há solução duradoura para a cidade do Rio e a Baixada Fluminense que não passe pela refederalização definitiva da segurança pública na área. (LYNCH, 2018).

Apesar de inovadora e talvez até mais eficaz que a estrutura constitucional atual referente à segurança pública, fica-se no aguardo para saber se será considerada constitucional e necessária em sua deliberação no Congresso Nacional. Retornando ao tema da duração da intervenção decretada no RJ, o que estava definido era que duraria até o fim do ano de 2018. Contudo, 54 dias após, o Presidente Michel Temer assinou a Medida Provisória nº 826/2018, convertida na Lei nº 13.701/2018, que prorrogou a extinção dos cargos responsáveis pela operação até 30 de abril e 30 de junho de 2019¹⁴.

Além de outras especificações, a MP nº 826/2018 busca acabar com a controvérsia sobre a natureza do cargo de interventor. De acordo com seu art. 1º, § 1º, os postos de interventor federal e seus assessores “serão considerados de natureza militar quando ocupados por militares da ativa das Forças Armadas”. (BRASIL, 2018).

Em suma, pelo que se percebeu, o decreto que instituiu a intervenção se mostrou conforme o ordenamento jurídico. Apesar de sua constitucionalidade ter sido criticada pela opinião de especialistas, teve seu embasamento em artigo expresso da Constituição Federal, além de que seu processo de criação ocorreu

¹⁴ Governo pretende manter cargos da intervenção no Rio até junho de 2019. **Conjur**. Rio de Janeiro, 12 de abril de 2018. Disponível em: <<https://www.conjur.com.br/2018-abr-12/governo-pretende-manter-cargos-intervencao-junho-2019>>.

preponderantemente de maneira legal, malgrado ter havido alguns entraves temporais.

Todavia, de encontro a sua legalidade, a finalidade do decreto se mostrou comprometida. Pelo exposto, ficou claro que esse instrumento constitucional não seria o mais adequado para sanar o descaso com a segurança pública no Rio de Janeiro.

Ao encontro da discussão, são interessantes as palavras do advogado Eduardo Moura ao explicar que

uma intervenção federal não se propõe à efetiva redução da criminalidade, porque não produz política pública de longo prazo, seja política pública de segurança ou política de segurança pública. Trata-se de medida apressada de contenção da criminalidade, com problemáticas e graves repercussões seletivas e fundadas na violência e no medo. (MOURA, 2018, p. 1).

Nesse ensejo, estando analisados os assuntos referentes à legalidade e finalidade do decreto interventivo, passa-se a discutir sobre a eficácia da intervenção e suas implicações na segurança pública. De modo que, embora sua legalidade e finalidade não demonstrarem estar em compasso com a realidade no tocante a sua eficácia em combater grande parte das mazelas do povo fluminense, a intervenção cumpra seu objetivo, isto é, restabelecer a ordem pública que se alegou estar perturbada.

2.2 DA EFICÁCIA DA INTERVENÇÃO E SUAS IMPLICAÇÕES NA SEGURANÇA PÚBLICA

Ao chegar ao último ponto deste trabalho, coloca-se em discussão fatos relacionados à análise de como a intervenção decretada está se desenvolvendo na cidade do Rio de Janeiro. Nessa ocasião, serão demonstrados relatos, opiniões e argumentos de pessoas que se encontram envolvidas nas áreas sob intervenção, de pesquisadores do tema, além de outros.

Para fins de reavivar o tema, expõe-se que a intervenção representa um Estado de exceção, em virtude de que contraria temporariamente a autonomia do Estado do Rio de Janeiro na competência da segurança pública. Nesse aspecto, é importante diferenciar a intervenção federal decretada da chamada intervenção militar. A intervenção federal, como foi esclarecida no capítulo 1, encontra-se,

diferentemente da intervenção militar, expressa na Constituição Federal. Há um capítulo exclusivo no texto constitucional a respeito desse instituto. Já a intervenção militar, de modo diverso, não possui respaldo em nenhuma legislação atualmente.

Uma espécie de intervenção militar seria quando as Forças Armadas tomassem o controle dos órgãos da administração pública e dos poderes constituídos, com nenhum tipo de permissão ou referendo por parte da população civil, o que representaria um golpe de Estado. O que provoca essa confusão na sociedade é o fato particular de que o interventor escolhido na intervenção no Estado do Rio de Janeiro é de natureza militar, pois atua como General do Exército. Assim, para quem está afastado do mundo jurídico, não percebe essa diferença.

Para ilustrar a diversidade desses institutos, o artigo 142 da CF preceitua que

Art. 142. As Forças Armadas, constituídas pela Marinha, pelo Exército e pela Aeronáutica, são instituições nacionais permanentes e regulares, organizadas com base na hierarquia e na disciplina, sob a autoridade suprema do Presidente da República, e destinam-se à defesa da Pátria, à garantia dos poderes constitucionais e, por iniciativa de qualquer destes, da lei e da ordem. (BRASIL, 1988).

Dessa maneira, ao usar as Forças Armadas dentro de nosso país, resta evidente que os militares continuarão sob a autoridade do Presidente da República, pois essas só foram acionadas por alguma ordem, seja do Presidente da República, do presidente do Poder Executivo, do Poder Legislativo ou do Poder Judiciário. De igual modo, a Lei Complementar 97 de 1999, a qual trata das normas gerais para a organização, o preparo e o emprego das Forças Armadas, também vincula o exército ao Presidente da República ao declarar que este está sob a responsabilidade daquele, *in verbis*:

Art. 15. O emprego das Forças Armadas na defesa da Pátria e na garantia dos poderes constitucionais, da lei e da ordem, e na participação em operações de paz, é de responsabilidade do Presidente da República, que determinará ao Ministro de Estado da Defesa a ativação de órgãos operacionais, observada a seguinte forma de subordinação: (BRASIL, 1999).

O artigo 15, § 2º, da mesma lei, complementa o argumento de que a intervenção decretada no Rio de Janeiro, por mais que seu interventor seja militar, é considerada uma intervenção federal constitucional e não uma intervenção militar:

§ 2º A atuação das Forças Armadas, na garantia da lei e da ordem, por iniciativa de quaisquer dos poderes constitucionais, ocorrerá de acordo com as diretrizes baixadas em ato do Presidente da República, após esgotados os instrumentos destinados à preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio, relacionados no art. 144 da Constituição Federal. (BRASIL, 1999).

Com isso, percebe-se que é necessário o esgotamento das formas ordinárias de assegurar a ordem pública para que as Forças Armadas sejam acionadas. Utilizar as Forças Armadas sob a autoridade de um chefe de governo representa uma maneira constitucional de operar, ao contrário da hipótese em que as próprias forças armadas invadem a legitimidade dos governos federais, estaduais ou municipais, rompendo com o pacto federativo, e se apoderam do controle da população.

Retomando à eficácia da intervenção em andamento no Rio de Janeiro, o que se percebe até o momento dos dados coletados, a seguir expostos, é que revelam praticamente o que professores e especialistas da área social, constitucional e penal já diziam que iria acontecer.

Em meados de fevereiro, mês em que foi decretada a intervenção, a maioria dos professores e profissionais do assunto já opinavam no sentido de sua ineficácia. Para retomar suas alegações, reuniram-se as palavras de alguns, de forma a consolidar os dados que serão apresentados posteriormente.

Para o professor de Direito Penal da UFRJ Salo de Carvalho, o histórico das operações militares para "garantia da lei e da ordem" no Rio mostra que esse tipo de ação não funciona e, além disso, aumenta o nível de violência na cidade. (CARVALHO, 2018).

Carvalho disse que

São medidas meramente paliativas e que, em vez de solucionar o problema, aumentam o nível de violência [...] A violência institucional das Forças Armadas radicaliza a crise. Trata-se de apenas uma aparente e momentânea sensação de segurança, que a população 'compra' devido ao momento de crise. Mas, inevitavelmente, isso não resolve o problema e legítima formas ainda mais violentas de controle social. (CARVALHO, 2018, p. 1).

Para o criminalista, o quadro dessas ações já está desenhado. Haverá intervenções "muito violentas, com algumas prisões, muitas mortes de inocentes e,

após a saída, a retomada do espaço territorial pelos grupos que anteriormente o dominavam”. (CARVALHO, 2018).

Segundo o professor, as experiências nacionais e internacionais mostram que a violência em áreas específicas não se resolve com políticas de contenção, mas de integração. O problema se resolve aumentando o Estado Social, e não o Estado Penal.

Lênio Streck, jurista, disse também não acreditar que a intervenção federal resolva o problema da criminalidade no Rio. Como ele afirmou: “Será um paliativo. Esse tipo de intervenção federal é como Tylenol: baixa a febre, mas não cura a infecção”. Ele ainda lembrou que segurança pública é questão de polícia, não das Forças Armadas. (STRECK, 2018).

Pensando igualmente, a professora Eloísa Machado entendeu que a militarização da segurança pública é um “enorme problema”, complementou dizendo que não há nenhuma evidência de que esse plano irá solucionar a criminalidade do estado. (MACHADO, 2018).

Em sentido contrário, porém excepcionalmente, houve quem sustentasse a necessidade da intervenção federal, confirmando sua eficácia. Para fins de promover a pluralidade nas opiniões, seguem as palavras do desembargador federal do Tribunal Regional Federal da 2ª Região Reis Friede:

Não há, no país, outra força estatal a ser constitucionalmente convocada para debelar o “incêndio” que ameaça arrasar o corpo social, capaz até de anular um dos direitos mais básicos dos indivíduos: o direito de ir e vir. Diferentemente de Gotham City, não dispomos de um Batman para salvar o Rio. (FRIEDE, 2018).

No entanto, pelo que será analisado a seguir, ficou destacado que essa posição não encontrou bases no enquadramento fático. Consoante se pode perceber pelos números reunidos pelo observatório da intervenção, criado pelo Centro de Estudos de Segurança e Cidadania (CESeC) da Universidade Candido Mendes no Rio de Janeiro, em um balanço de oito meses após o início da intervenção, observou-se em 535 operações monitoradas o envolvimento de 193 mil

agentes policiais. Como resultado, obteve-se 617 armas apreendidas e 172 mortos em operações.¹⁵

Dados oficiais, segundo o Instituto de Segurança Pública do Estado do Rio de Janeiro, revelam que, entre fevereiro e agosto do ano de 2018, houve 2.989 homicídios dolosos, representando uma taxa 1,1% menor que no mesmo período do ano de 2017. Além disso, houve 30.629 roubos de veículos, significando uma diminuição de 6,9% em relação ao ano passado, 77.720 roubos de rua, o que significou um aumento de 1,2% e o mais notório comparando com o ano passado foi o número de 916 pessoas mortas pela polícia durante esses oito meses de operações, o que representa um aumento de 48,9% em relação a 2017.

Por meio do aplicativo chamado “Fogo Cruzado”, em que usuários, imprensa e polícias colaboram registrando ocorrências de tiroteios, pode-se verificar um aumento de 59% na taxa de tiroteios comparando com o mesmo período em 2017. Segundo o aplicativo, de fevereiro a outubro do ano passado, houve 4.186 tiroteios. No mesmo intervalo, durante a vigência da intervenção, houve 6.655 tiroteios, os quais deixaram 974 mortos ao todo.

Diante de tudo isso, o Centro de Estudos de Segurança e Cidadania da Universidade Candido Mendes (CESeC/Ucam), através do Observatório da Intervenção, contabilizou a morte de 74 policiais e militares até o dia 16 de outubro de 2018. Observa-se, por essas fatalidades, que mais de 40% das mortes apuradas ocorreram por latrocínio, sendo que 55% delas ocorreram na cidade do Rio de Janeiro.¹⁶

Conforme notícia o jornal eletrônico G1, o aumento do número de mortes em operações policiais é uma das marcas da intervenção, visto que em agosto do ano passado - antes do decreto - 70 pessoas morreram em confrontos com a polícia, já em agosto deste ano foram 175 mortes, quase seis por dia, o que representa um aumento de 150%, o maior número já registrado pelo Instituto de Segurança Pública.¹⁷

¹⁵ Mortes de policiais: quem se importa?. **Centro de Estudos de Segurança e Cidadania**. Rio de Janeiro, 16 de outubro de 2018. Disponível em: <<http://observatoriodaintervencao.com.br/dados/relatorios1/>>.

¹⁶ Mortes de policiais: quem se importa?. **Centro de Estudos de Segurança e Cidadania**. Rio de Janeiro, 16 de outubro de 2018. Disponível em: <<http://observatoriodaintervencao.com.br/dados/relatorios1/>>.

¹⁷ Intervenção federal no RJ completa sete meses com aumento de tiroteios e mortes em confrontos. **Bom Dia Rio**. Rio de Janeiro, 17 de setembro de 2018. Disponível em: <<https://g1.globo.com/rj/rio->

Até setembro de 2018, completando sete meses de intervenção, o laboratório Fogo Cruzado registrou mais de 5.800 tiroteios e disparos de arma de fogo na Região Metropolitana, sendo que no mesmo período do ano passado foram pouco mais de 3.600.

Maria Isabel Couto, integrante desse laboratório, ao analisar esses dados afirma que

Isso representa um aumento de 45%, em comparação com o mesmo período anteriores da intervenção. E um aumento de mais de 60% em comparação com o mesmo período da intervenção. Esse número mostra que a segurança pública não está melhorando na Região Metropolitana, ela está deteriorando. Isso afeta de forma significativa a vida da população. Foram 18 casos de morte e 68 casos de feridos por bala perdida durante os sete meses da intervenção, sendo duas crianças mortas e 14 feridas. (COUTO, 2018, p. 1).

Por outro lado, observou-se que os crimes contra o patrimônio caíram. Pelos registros do mês de agosto de 2018, os roubos de carga diminuíram em 20%, de veículos em 15% e assaltos de rua em 16%.

O coordenador de pesquisa do Observatório da Intervenção Pablo Nunes menciona que a redução de crimes contra o patrimônio é importante para a sociedade como um todo, porém, diz que há pouco o que comemorar em um Estado que registra mais de 5 mil homicídios por ano e tendo em vista o dramático aumento dos números de mortes cometidas pela polícia nos últimos meses de intervenção. (NUNES, 2018).

Segundo o coordenador, “os generais têm festejado a diminuição do roubo de cargas no Estado, mas, em comparação com o ano anterior, essa redução foi de 9,5%, ao custo de R\$ 46 milhões só em operações das Forças Armadas.” (NUNES, 2018).

A cientista social Sílvia Ramos comenta que “há muitas experiências de redução de mortes, de homicídios e de aumento da sensação de segurança, utilizando políticas de segurança com base em inteligência e não em confronto”. Ela explica que a Polícia Rodoviária Federal, no caso do Rio de Janeiro, vem comprovando que é sim possível utilizar estratégias de inteligência, retirando de

circulação fuzis e munições e, assim, retendo esse material antes de entrarem ilegalmente, sem ficar dependendo de tiroteio e de confronto. (RAMOS, 2018).

O plano estratégico da intervenção federal foi oficialmente divulgado no mês de julho, cinco meses após o decreto que a autorizou. Ele apresentou 66 ações a serem realizadas durante a intervenção. Deste total, 11 são voltadas para ampliação e capacitação do efetivo dos agentes de segurança pública (16%) e 17 são relacionadas à aquisição de materiais e viaturas (25%). Há apenas quatro ações direcionadas à inteligência (6%), o que de certo modo confirma os resultados já expostos.¹⁸

Com relação aos custos da intervenção, segundo dados extraídos do SIOP/Ministério do Planejamento, em 11 de setembro de 2018, o Gabinete da Intervenção (GIF) havia gasto apenas R\$ 120 mil dos 1,2 bilhões destinados a ela. Um mês após, até 10 de outubro de 2018, o GIF gastou R\$ 16 milhões, equivalentes a 1,34% da verba federal destinada à intervenção. Desses recursos, os órgãos de segurança pública do Estado receberam R\$ 4.300,00 e as Forças Armadas, R\$ 15,7 milhões.

Ao se analisar o que a população envolvida com a intervenção achou da mudança na segurança pública, o balanço realizado durante audiência pública na Assembleia Legislativa do Estado do Rio de Janeiro mostra que 92% dos moradores do Rio temem ser atingidos por balas perdidas, feridos ou mortos em assalto ou por tiroteios entre policiais e bandidos.¹⁹

Em geral, o que há são opiniões a favor e contra a intervenção. De um lado a população alega que a sensação de segurança aumentou com o aumento na quantidade de agentes policiais e militares circulando nas ruas. Por outro, houve depoimentos de que os militares estariam agindo de maneira muito agressiva ao abordar os moradores das favelas afetadas do Rio de Janeiro.

Segundo pesquisa feita pelo instituto Datafolha, 72% dos moradores do Estado do Rio de Janeiro querem que a intervenção seja prorrogada, em face de

¹⁸ Vozes sobre a Intervenção. **Centro de Estudos de Segurança e Cidadania**. Rio de Janeiro, 16 de agosto de 2018. Disponível em: <<http://observatoriodaintervencao.com.br/dados/relatorios1/>>.

¹⁹ Intervenção no Rio é tema de audiência na Alerj. **Assembleia Legislativa do Rio de Janeiro**. Rio de Janeiro, 07 de abril de 2018. Disponível em: <[http://www.alerj.rj.gov.br/\(X\(1\)S\(gmbs1zvXu4ckfhr3hvfcyigx\)\)/Visualizar/Noticia/42985?AspxAutoDetectCookieSupport=1](http://www.alerj.rj.gov.br/(X(1)S(gmbs1zvXu4ckfhr3hvfcyigx))/Visualizar/Noticia/42985?AspxAutoDetectCookieSupport=1)>.

21% que se manifestaram contra. Ainda, segundo a pesquisa, 80% da população carente entrevistada aprovam a presença dos militares nas ruas do Rio.²⁰

Uma informação relevante, relacionada às implicações na segurança pública, é a afirmação feita pelo Ministério Público Militar, ao descrever que “qualquer suspeito de atirar contra integrantes das Forças Armadas durante operações no Rio de Janeiro coordenadas pelo interventor federal na área de segurança, general Braga Netto, será investigado pela prática de crime militar.” (MPM, 2018).

A posição do órgão se baseia no artigo 9º, inciso III, alínea “d”, do Código Penal Militar. O dispositivo afirma que é crime castrense aquele cometido “contra militar em função de natureza militar, ou no desempenho de serviço de vigilância, garantia e preservação da ordem pública, administrativa ou judiciária, quando legalmente requisitado para aquele fim, ou em obediência a determinação legal superior”.²¹

Os jornalistas Fabio Grellet e Roberta Jansen, em matéria no jornal eletrônico Estadão, mostraram, ao expor dados do Instituto de Segurança Pública (ISP), que no mês de setembro de 2018 houve o menor índice do ano em relação a mortes violentas no Estado do Rio de Janeiro (504). Do mesmo modo, as taxas de homicídio doloso, latrocínio e lesão corporal seguida de morte caíram e houve redução de roubos de carga e roubos de rua. (GRELLET; JANSEN, 2018)

Segundo eles, O indicador “letalidade violenta” (que reúne homicídios dolosos, latrocínios, lesões corporais seguidas de morte e mortes decorrentes de intervenção policial) do ISP aponta uma queda de 13% em relação a setembro de 2017. Em relação ao mês anterior (agosto, quando foram registrados 552 casos), a queda foi de 9%. Já na comparação do terceiro trimestre (julho, agosto, setembro) com o trimestre anterior (abril, maio e junho), houve diminuição de 7%. (GRELLET; JANSEN, 2018)

Grellet e Jansen explicam que a queda da letalidade violenta ocorreu por causa da redução de homicídios dolosos, que foram 380 em setembro. O número representa queda de 17% em relação a setembro do ano passado e aumento de 6% em relação ao mês anterior (358). (GRELLET; JANSEN, 2018). No entanto,

²⁰ Maioria da população do Rio se declara a favor da intervenção federal. **SBT Jornalismo**. Osasco, 10 de setembro de 2018. Disponível em: <<https://www.youtube.com/watch?v=oEVj5N6KAfl>>.

²¹ Quem atirar contra soldado no Rio será investigado por crime militar, diz MPM. **Conjur**. Rio de Janeiro, 06 de junho de 2018. Disponível em: <<https://www.conjur.com.br/2018-jun-06/quem-atirar-soldado-rio-investigado-crime-militar>>.

pesquisadores do setor de segurança ressaltam que a prioridade dos interventores tem sido o combate a crimes patrimoniais.

Os crimes contra o patrimônio apresentaram reduções significativas no mês de setembro de 2018. Segundo o ISP, houve 577 registros de roubos de carga, o menor número registrado desde setembro de 2015. No mês anterior haviam ocorrido 673 casos. Quanto aos roubos de rua (soma de roubos a transeunte, roubos de aparelho celular e roubos em ônibus), em setembro houve 10.251 diante de 10.854 ocorridos em agosto. (GRELLET; JANSEN, 2018).

Sobre esses dados, o presidente do Fórum Brasileiro de Segurança Pública, Renato Lima, comenta que “Quando olhamos os números, percebemos que, quando há uma prioridade, a segurança funciona; tanto que há essa redução dos crimes patrimoniais.” (LIMA, 2018).

Apesar de haver resultados na segurança, causa desapontamentos a existência de relatos feitos por moradores de comunidades ocupadas pelas Forças Armadas no sentido de desrespeito com quem vive nesse espaço. Segundo relatos de moradores da região, coletados pelo projeto Circuito Favelas por Direitos, coordenado pela Ouvidoria Externa da Defensoria Pública do Estado do Rio (DPRJ) e com a participação da Comissão de Direitos Humanos, Defensoria Pública da União (DPU), Secretaria de Direitos Humanos e organizações civis parceiras, houve quem relatou o seguinte:

Aqui eles tratam todo mundo como se fosse bandido. Ou é mãe e pai de vagabundo; se é mulher, é mulher de vagabundo; se é criança, é filha de vagabundo; tem 99% de morador, de trabalhador, mas eles acham que todo mundo é bandido. (ANÔNIMO, 2018, p. 1).

Ao todo foram feitos mais de 300 relatos anônimos e espontâneos de moradores de 15 comunidades do Rio de Janeiro. Para o ouvidor-geral da Defensoria, Pedro Strozenberg, que esteve à frente de todas as visitas e coletas de relatos do relatório:

[...] as violações ficam silenciadas, transformando-se em sofrimentos patrimoniais, físicos e emocionais. São relatos que expõem o cotidiano perverso de medo e invisibilidade em que centenas de milhares de pessoas no Rio de Janeiro se encontram submetidas e demonstram que há um modus operandi no modo com que as comunidades são tratadas pelas forças de segurança. (STROZENBERG, 2018, p. 1).

Infelizmente, relatos como esses decepcionam a todos e provocam revolta aos moradores das favelas e periferias envolvidas com as operações militares e policiais. O que se espera é que esses acontecimentos sejam casos isolados que não representem as instituições públicas atuantes e que os militares autores sejam responsabilizados.

Diante da análise dos fatos, extrai-se que a intervenção decretada está, de certo modo, adquirindo uma taxa de sucesso em sua finalidade em recompor a ordem pública. Do que se viu, a necessidade atual está em centralizar as operações na proteção à vidas dos envolvidos, pois ficou claro que, quando houve o foco no combate aos crimes patrimoniais, houve resultado na queda dos percentuais.

É evidente que, com mais recursos humanos envolvidos nas operações em ruas nas favelas e periferias do Rio de Janeiro, a tendência no aumento dos tiroteios ocorrerá logicamente. O que não se pode deixar acontecer, evidentemente, é que a taxa de mortos cresça na mesma razão.

O que há a ser feito, na interpretação dos resultados de nove meses de intervenção, é concentrar esforços em desenvolver as operações policiais e militares assegurando os direitos humanos das pessoas fluminenses e dos agentes públicos envolvidos e elaborando estratégias de combate com mais inteligência a fim de evitar o aumento na quantidade de vítimas fatais.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Com este estudo, discutiu-se o tema da intervenção federal na Constituição Federal de 1988, bem como se construiu uma análise na aplicação prática desse instituto quando da decretação de intervenção federal no Estado do Rio de Janeiro quanto à segurança pública.

Abordaram-se características do Estado e governo, falou-se sobre detalhes do que se encontra sobre o tema intervenção na Constituição Federal de 1988. Ainda, discutiu-se a legalidade e finalidade do decreto interventivo no Rio de Janeiro, e também sua eficácia e consequências para a população fluminense.

Entre as hipóteses apresentadas como resposta ao problema proposto a este estudo, pode-se ratificar a que dizia respeito ao fato de que a decretação da intervenção seria utilizada como um instrumento político que, na prática, não teria capacidade suficiente de alterar a situação atual de desordem pública no Estado. Como se pode notar com o andamento da intervenção, apesar dos ínfimos avanços alcançados até o momento, a saída das forças militares no Estado do Rio de Janeiro, com o término da intervenção, deixará marcas negativas com o aumento dos tiroteios e mortes de agentes e civis e não terá restabelecido a ordem pública como programado.

A partir das análises e estudos feitos sobre o presente tema, permitiu-se concluir que, para o combate à violência e insegurança, deve-se investir a longo prazo e em medidas estratégicas que não produzam violações aos Direitos Humanos.

Ao invés de combater os efeitos da má administração do Estado por décadas utilizando-se de meios invasivos e ineficientes como foi o que aconteceu até o momento com a intervenção no Rio de Janeiro, deve-se usar mais inteligência em estancar os problemas sociais diretamente em suas causas e não nas consequências como se está sendo feito atualmente.

Uma administração estatal que investisse mais fortemente na educação e na saúde da população do Rio de Janeiro, por exemplo, certamente não precisaria gastar tantos recursos públicos em segurança pública como o faz agora. Isso porque

é uma consequência lógica que uma sociedade mais saudável e instruída tende a conviver de modo mais ordenado.

REFERÊNCIAS

AZAMBUJA, Darcy. **Introdução à ciência política**. 15. ed. São Paulo: Globo, 2003.

AZAMBUJA, Darcy. **Teoria geral do Estado**. 4. ed. São Paulo: Globo, 2008.

BASTOS, Celso Ribeiro; MARTINS, Ives Gandra. **Comentários à Constituição do Brasil**, 3º volume, tomo II. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2002.

BRASIL. **Decreto nº 9.288/2018**. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 16 fev. 2018. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/decreto/D9288.htm>. Acesso em: 10 jun. 2018.

BRASIL. **Constituição Federal**. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 5 out. 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompila.do.htm>. Acesso em: 22 abr. 2018.

BRASIL. **Lei nº 13.701/2018**. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 06 ago. 2018. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/Lei/L13701.htm>. Acesso em: 12 ago. 2018.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **IF 114**. Relator: Ministro Néri Da Silveira. Mato Grosso, 07 de fevereiro de 1991. Disponível em: <<http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=1513282>>. Acesso em 22 set. 2018.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **IF 4822**. Relatora: Ministra Cármen Lúcia. Distrito Federal, 08 de abril de 2005. Disponível em: <<http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=2285127>>. Acesso em 22 set. 2018.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **IF 5129**. Relatora: Ministra Cármen Lúcia. Rondônia, 05 de outubro de 2008. Disponível em: <<http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=2642453>>. Acesso em 22 set. 2018.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **IF 5179**. Relatora: Ministra Cármen Lúcia. Mato Grosso, 11 de fevereiro de 2010. Disponível em: <<http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=3833652>>. Acesso em 22 set. 2018.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **PGR pede intervenção federal em Rondônia por descumprimento a direitos humanos em presídio**. Brasília, 08 de outubro de 2008. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/cms/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=97379&caixaBusca=N>>. Acesso em 22 set. 2018.

BRASÍLIA. Senado Federal. **Proposta de Emenda à Constituição nº 6, de 2017**. Altera os arts. 21, 22, 42 e 144 da Constituição e o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT) para federalizar os órgãos de segurança pública. Disponível em: <<https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/128200>>. Acesso em: 12 out. 2018.

BULOS, Uadi Lammêgo. **Constituição Federal anotada**. 7. ed. São Paulo: Saraiva, 2007.

CECILIO, Adriana. Intervenção no Rio é passível de controle de constitucionalidade por meio de ADI. **Consultor Jurídico**, São Paulo, 20 fevereiro 2018. Disponível em <<https://www.conjur.com.br/2018-fev-20/adriana-cecilio-intervencao-rio-passivel-controle-adi>>. Acesso em 20 set. 2018.

CRUZ, Ariele Chagas; SARMENTO George; SEIXAS, Taysa Matos (Org.). **Direitos humanos fundamentais: estudos sobre o art. 5º da Constituição de 1988**. São Paulo: Saraiva, 2014.

DALLARI, Dalmo de Abreu. **Elementos de Teoria Geral do Estado**. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 1998.

DIAS, Reinaldo. **Ciência Política**. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2013.

DI CUNTO, Raphael; RIBEIRO Marcelo. Maia diz que Rio 'sucumbiu à desordem' e defende intervenção. **Valor Econômico**, Brasília, 19 fev. 2018. Disponível em <<http://www.valor.com.br/politica/5333021/maia-diz-que-rio-sucumbiu-desordem-e-defende-intervencao>>. Acesso em 16/06/2018.

DITADURA. In: DICIONÁRIO de Filosofia Moral e Política. Lisboa: Instituto de Filosofia da Linguagem, 2007. Disponível em: <<http://www.ifilnova.pt/pages/dictionary-of-moral-and-political-philosophy>>. Acesso em: 25 jun. 2018.

ENTENDA várias críticas e inconstitucionalidades ao decreto de intervenção federal. **Justificando**. São Paulo, 16 fev. 2018. Disponível em: <<http://www.justificando.com/2018/02/16/entenda-varias-criticas-e-inconstitucionalidades-ao-decreto-de-intervencao-federal/>>. Acesso em 05 out. 2018.

FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. **Curso de Direito Constitucional**. 40. ed. São Paulo: Saraiva, 2015.

FILOMENO, José Geraldo Brito. **Teoria geral do Estado e da Constituição**. 10. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2016.

FRIEDE, Reis. Intervenção federal no Rio de Janeiro é medida democrática e necessária. **Consultor Jurídico**, São Paulo, 06 abril 2018. Disponível em <<https://www.conjur.com.br/2018-abr-06/reis-friede-intervencao-federal-rio-medida-democratica>>. Acesso em 19 out. 2018.

GALLI, Marcelo. Intervenção federal "cirúrgica" como a do Rio é tendência, diz Lewandowski. **Consultor Jurídico**, São Paulo, 12 abril 2018. Disponível em <<https://www.conjur.com.br/2018-abr-12/intervencao-federal-cirurgica-tendencia-lewandowski>>. Acesso em 09 set. 2018.

GRELLETT, Fábio; JANSEN, Roberta. Rio de Janeiro tem menor registro de mortes em todo o ano. **O Estado de S. Paulo**, São Paulo, 19 outubro 2018. Disponível em <<https://brasil.estadao.com.br/noticias/rio-de-janeiro,rio-de-janeiro-tem-menor-registro-de-mortes-em-todo-o-ano,70002553717>>. Acesso em 01 nov. 2018.

HORTA, Raul Machado. Tendências atuais da federação brasileira. **Academia Brasileira de Letras Jurídicas**, Copacabana, Revista nº 9, 209 a 225, 1996. Disponível em <<http://www.ablj.org.br/revistas/revista9/revista9%20%20RAUL%20MACHADO%20HORTA%20%20Tend%C3%A2ncias%20atuais%20da%20Federa%C3%A7%C3%A3o%20brasileira.pdf>>. Acesso em 16/06/2018.

JANSEN, Roberta. Moradores do Rio relatam roubos e ameaças durante intervenção, mostra relatório da Defensoria. **O Estado de S. Paulo**, São Paulo, 27 setembro 2018. Disponível em <<https://brasil.estadao.com.br/noticias/rio-de-janeiro,moradores-do-rio-relatam-roubos-e-ameacas-durante-intervencao-mostra-relatorio-da-defensoria,70002521913>>. Acesso em 01 nov. 2018.

KARAM, Maria Lucia. O uso indevido das Forças Armadas em atividades de segurança pública. **Consultor Jurídico**, São Paulo, 22 fevereiro 2018. Disponível em <<https://www.conjur.com.br/2018-fev-22/maria-lucia-karam-uso-indevido-militares-seguranca-publica>>. Acesso em 06 out. 2018.

LENZA, Pedro. **Direito Constitucional esquematizado**. 21. ed. São Paulo: Saraiva, 2017.

MENDES, Gilmar Ferreira; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. **Curso de direito constitucional**. 12. ed. São Paulo: Saraiva, 2017.

MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL. **Nota Técnica Conjunta nº 01/2018**. Procuradoria Federal dos Direitos do Cidadão (PFDC). Brasília, 20 fevereiro 2018. Disponível em <<http://www.mpf.mp.br/pgr/noticias-pgr/ministerio-publico-federal-lanca-nota-tecnica-sobre-intervencao-federal-no-rio-de-janeiro>>. Acesso em 16 out. 2018.

MORAES, Alexandre de. **Direito Constitucional**. 31. ed. São Paulo: Atlas, 2015.

MOURA, Eduardo. Intervenção federal no Rio favorece quem se beneficia com a criminalidade. **Consultor Jurídico**, São Paulo, 29 abril 2018. Disponível em <

<https://www.conjur.com.br/2018-abr-29/eduardo-moura-intervencao-rio-favorece-quem-ganha-crimes#author>>. Acesso em 15 out. 2018.

PAIVA, Anabela. **Vozes sobre a intervenção**. Centro de Estudos de Segurança e Cidadania (CESeC) da Universidade Candido Mendes. Rio de Janeiro, 16 agosto 2018. Disponível em: < https://drive.google.com/file/d/1MB8rshox_wecNNkvj4PKNGp8xipUSp9h/view>. Acesso em 26 out. 2018.

RODAS, Sérgio. Para especialistas, intervenção federal no RJ é inconstitucional e não dá resultados. **Consultor Jurídico**, São Paulo, 16 fevereiro 2018. Disponível em <<https://www.conjur.com.br/2018-fev-16/intervencao-federal-rio-inconstitucional-nao-dara-resultados>>. Acesso em 15 set. 2018.

RODAS, Sérgio. Psol pede que Supremo suspenda intervenção federal no Rio de Janeiro. **Consultor Jurídico**, São Paulo, 14 março 2018. Disponível em < <https://www.conjur.com.br/2018-mar-14/psol-supremo-suspenda-intervencao-federal-rio>>. Acesso em 20 set. 2018.

RODAS, Sérgio. Quem atirar contra soldado no Rio será investigado por crime militar, diz MPM. **Consultor Jurídico**, São Paulo, 06 junho 2018. Disponível em <<https://www.conjur.com.br/2018-jun-06/quem-atirar-soldado-rio-investigado-crime-militar>>. Acesso em 19 out. 2018.

SARLET, Ingo Wolfgang; MARINONI, Luiz Guilherme; MITIDIERO, Daniel. **Curso de Direito Constitucional**. 6. ed. São Paulo: Saraiva, 2017.

SILVA, José Afonso Da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 37. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2014.

STRECK, Lênio Luiz. Intervenção federal ou militar? Ato discricionário? Qual é o limite?. **Consultor Jurídico**, São Paulo, 22 fevereiro 2018. Disponível em <<https://www.conjur.com.br/2018-fev-22/senso-incomum-intervencao-federal-ou-militar-ato-discricionario-qual-limite>>. Acesso em 20 set. 2018.

STF. **QUESTÃO DE ORDEM NA INTERVENÇÃO FEDERAL**: IF 590 QO, Relator(a): Ministro Celso de Mello, Tribunal Pleno, julgado em 17/09/1998, DJ: 09/10/1998. Disponível em: < <http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/listarJurisprudencia.asp?s1=%28590%2ENUME%2E+OU+590%2EACMS%2E%29+%28%28CELSO+DE+MELLO%29%2ENORL%2E+OU+%28CELSO+DE+MELLO%29%2ENORV%2E+OU+%28CELSO+DE+MELLO%29%2ENORA%2E+OU+%28CELSO+DE+MELLO%29%2EACMS%2E%29%28%40JULG+%3E%3D+19980917%29%28PLENO%2ECESS%2E%29&base=baseAcordados&url=http://tinyurl.com/y8eup5xy>>. Acesso em: 16 jun. 2018.

TJRS. **INTERVENÇÃO NO ESTADO**: IE 70069051894, Relator: Francisco José Moesch, Tribunal Pleno, julgado em 06/02/2017. DJ: 16/03/2017. Disponível em: <http://www.tjrs.jus.br/busca/search?q=cache:www1.tjrs.jus.br/site_php/consulta/consulta_processo.php%3Fnome_comarca%3DTribunal%2Bde%2BJusti%25E7a%26versao%3D%26versao_fonetica%3D1%26tipo%3D1%26id_comarca%3D700%26num_processo_mask%3D70069051894%26num_processo%3D70069051894%26codEmenta%3D7171804+interven%C3%A7%C3%A3o+federal+interven%C3%A7%C3%A3>

o+federal+++&proxystylesheet=tjrs_index&client=tjrs_index&ie=UTF-8&site=ementa
rio&access=p&oe=UTF-8&numProcesso=70069051894&comarca=&dtJulg=06/02/
2017&relator=Francisco%20Jos%C3%A9%20Moesch&aba=juris>. Acesso em: 05
out. 2018.

VIEIRA, Danilo; CASTRO, Nathália. Intervenção federal no RJ completa sete meses
com aumento de tiroteios e mortes em confrontos. **Bom Dia Rio**. Rio de Janeiro, 17
setembro 2018. Disponível em <<https://g1.globo.com/rj/rio-de-janeiro/noticia/2018/09/17/intervencao-federal-no-rj-completa-sete-meses-com-aumento-de-tiroteios-e-mortes-em-confrontos.ghtml>>. Acesso em 19 out. 2018.