



**UEPB**

**UNIVERSIDADE ESTADUAL DA PARAÍBA  
CAMPUS I – CAMPINA GRANDE  
CENTRO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS  
CURSO DE BACHARELADO EM DIREITO**

**AMANDA VANUZA DE ARRUDA BARBOSA**

**ANÁLISE DA CONSTITUCIONALIDADE DOS DECRETOS DE INTERVENÇÃO  
FEDERAL NOS ESTADOS DO RIO DE JANEIRO E RORAIMA**

**CAMPINA GRANDE  
2019**

AMANDA VANUZA DE ARRUDA BARBOSA

**ANÁLISE DA CONSTITUCIONALIDADE DOS DECRETOS DE INTERVENÇÃO  
FEDERAL NOS ESTADOS DO RIO DE JANEIRO E RORAIMA**

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado à Coordenação do Curso de Bacharelado em Direito da Universidade Estadual da Paraíba, como requisito parcial à obtenção do título de bacharel em Direito.

**Área de concentração:** Fontes do Direito, controle de constitucionalidade e separação dos poderes.

**Orientadora:** Profa. Dra. Cynara de Barros Costa.

**CAMPINA GRANDE  
2019**



AMANDA VANUZA DE ARRUDA BARBOSA

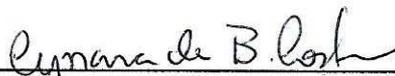
ANÁLISE DA CONSTITUCIONALIDADE DOS DECRETOS DE INTERVENÇÃO  
FEDERAL NOS ESTADOS DO RIO DE JANEIRO E RORAIMA

Trabalho de Conclusão de Curso  
apresentado à Coordenação do Curso de  
Bacharelado em Direito da Universidade  
Estadual da Paraíba, como requisito  
parcial à obtenção do título de bacharel  
em Direito.

Área de concentração: Fontes do Direito,  
controle de constitucionalidade e  
separação dos poderes.

Aprovado em: 19/06/2019.

**BANCA EXAMINADORA**



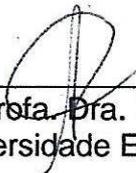
---

Profa. Dra. Cynara de Barros Costa (Orientadora)  
Universidade Estadual da Paraíba (UEPB)



---

Prof. Dr. Rodrigo Costa Ferreira  
Universidade Estadual da Paraíba (UEPB)



---

Profa. Dra. Milena Barbosa de Melo  
Universidade Estadual da Paraíba (UEPB)

Aos meus pais, minha irmã e todos os meus familiares, pela dedicação, companheirismo e amizade; à minha orientadora pelos ensinamentos e compreensão, DEDICO.

## AGRADECIMENTOS

A Deus, que me deu o dom da vida e me abençoa todos os dias com o seu amor infinito.

Ao meu pai Avanildo, minha mãe Veranise, minha irmã Vanessa, minhas avós Helena e Maria José, meu avô José Braz e a todos meus familiares, pelo amor e apoio de sempre.

Ao meu avô Adones (*in memoriam*), embora fisicamente ausente, sentia sua luz, dando-me força para realizar o nosso sonho.

À minha orientadora Cynara Barros, pelas sugestões ao longo dessa orientação e pela dedicação.

Aos professores do Curso de Bacharelado em Direito da UEPB, que contribuíram ao longo destes mais de cinco anos, por meio das disciplinas, debates e conselhos, para a minha formação profissional e pessoal.

Ao Dr. Murilo Duarte, Advocacia-Geral da União (PSF-CG) e Ministério Público Federal (PRM-CG), que, em minha passagem como estagiária, deram-me a oportunidade de conhecer o Direito na prática.

Aos funcionários do CCJ, pela presteza e atendimento quando nos foi necessário.

Aos amigos e colegas de classe, pelos momentos de amizade e apoio.

A todos que direta ou indiretamente fizeram parte da minha formação.

“Não se abatem pardais disparando canhões.” (JELLINEK apud BONAVIDES, 2010, p. 402).

## RESUMO

Este trabalho apresenta uma análise da constitucionalidade das intervenções federais nos Estados do Rio de Janeiro e de Roraima, ocorridas no ano de 2018. A partir da observação de discussões na comunidade jurídica acerca da possibilidade de afronta, pelos decretos interventivos, ao sistema constitucional brasileiro, verifica-se a necessidade da pesquisa e produção deste trabalho. Espera-se que, através do estudo das duas intervenções formalmente decretadas no Brasil, seja possível ampliar o conhecimento jurídico-científico acerca da amplitude do pacto federativo e princípio da autonomia dos entes, assim como das normas constitucionais atinentes ao instituto da intervenção da União nos Estados. Para tanto, elenca-se o método hipotético-dedutivo, juntamente às técnicas de pesquisa documental e bibliográfica. Assim sendo, a partir dos conceitos e premissas doutrinários concernentes ao tema, analisa-se uma série de hipóteses de inconstitucionalidade levantadas. Ao término do estudo, verifica-se que ambos os decretos de intervenção apresentam vícios de inconstitucionalidade de ordem material, e que, exauridos os efeitos das medidas interventivas, não há instituto jurídico capaz de sanar as violações à Carta Suprema. Deste modo, constata-se, enfim, que a decretação das intervenções em comento, na maneira em que se deu, dá azo à concentração de poder político pela União, a revelia do que exige o pacto federativo e, por conseguinte, o Estado Democrático de Direito.

**Palavras-Chave:** Federalismo. Constitucionalidade. Intervenção Federal.

## **ABSTRACT**

This work presents an analysis of the constitutionality of federal interventions in the States of Rio de Janeiro and Roraima, which occurred in 2018. From the observation of discussions in the legal community about the possibility of affront, through the intervention decrees, to the Brazilian constitutional system, there is a need for research and production of this work. It is hoped that through the study of the two interventions formally enacted in Brazil, it will be possible to expand legal-scientific knowledge about the scope of the federative pact and the principle of the autonomy of entities, as well as of the constitutional rules pertaining to the institute of Union intervention in States. For this, the hypothetical-deductive method is coupled with documental and bibliographic research techniques. Thus, from the doctrinal concepts and premises concerning the theme, a series of hypotheses of unconstitutionality raised are analyzed. At the end of the study, it is verified that both the decrees of intervention present defects of material unconstitutionality, and that, once the effects of the intervention measures have been exhausted, there is no legal institute capable of remedying violations of the Supreme Charter. In this way, it can be seen, finally, that the enactment of the interventions in question, in the manner in which it occurred, gives rise to the concentration of political power by the Union, in absentia of what is required by the federative pact and, therefore, the Democratic State right.

**Keywords:** Federalism. Constitutionality. Federal Intervention.

## SUMÁRIO

<b>1</b>	<b>INTRODUÇÃO</b> .....	<b>9</b>
<b>2</b>	<b>FEDERALISMO NA CONSTITUIÇÃO DE 1988: PRINCÍPIO DA AUTONOMIA DOS ENTES E O PACTO FEDERATIVO</b> .....	<b>11</b>
<b>3</b>	<b>INTERVENÇÃO: CONCEITO E ESPÉCIES</b> .....	<b>16</b>
<b>3.1</b>	<b>Pressupostos materiais da Intervenção Federal</b> .....	<b>17</b>
<b>3.2</b>	<b>Pressupostos formais: procedimentos da Intervenção Federal</b> .....	<b>20</b>
<b>4</b>	<b>INTERVENÇÕES EM RORAIMA E NO RIO DE JANEIRO</b> .....	<b>24</b>
<b>4.1</b>	<b>Intervenção Federal em Roraima</b> .....	<b>24</b>
<b>4.2</b>	<b>Intervenção Federal no Estado do Rio de Janeiro</b> .....	<b>25</b>
<b>5</b>	<b>CONSTITUCIONALIDADE DAS INTERVENÇÕES DE 2018</b> .....	<b>29</b>
<b>5.1</b>	<b>Constitucionalidade da Intervenção em Roraima</b> .....	<b>29</b>
<b>5.2</b>	<b>Constitucionalidade da Intervenção no Rio de Janeiro</b> .....	<b>33</b>
<b>5.3</b>	<b>Medidas judiciais cabíveis</b> .....	<b>44</b>
<b>6</b>	<b>CONCLUSÃO</b> .....	<b>46</b>
	<b>REFERÊNCIAS</b> .....	<b>48</b>
	<b>ANEXO A – NOTA TÉCNICA CONJUNTA Nº 01/2018 - MPF</b> .....	<b>53</b>

## 1 INTRODUÇÃO

Após trinta anos da promulgação da Constituição Federal de 1988, a sociedade brasileira presenciou a decretação de duas intervenções federais. A primeira ocorreu no Estado do Rio de Janeiro, iniciada em fevereiro de 2018, e a seguinte, no Estado de Roraima, em dezembro do mesmo ano. Diante da hodiernidade dos temas, a produção acadêmica a respeito do assunto é escassa, o que torna o estudo jurídico-científico, além de relevante, necessário.

Com a justificativa de pôr termo ao grave comprometimento da ordem pública, o Decreto nº 9.288, de 16 de fevereiro de 2018, e o Decreto nº 9.602, de 8 de dezembro de 2018, que decretaram, respectivamente, a intervenção nos Estados do Rio de Janeiro e Roraima, surgiram como opção política de solução face à situação calamitosa da segurança pública no Estado fluminense e à grave crise financeira, social e penitenciária roraimense. Ocorre que ambos os decretos foram — e são— alvos de questionamentos quanto a sua adequação à Constituição da República Federativa do Brasil, tanto no aspecto formal quanto material.

Diante disto, compete a este trabalho a análise aprofundada da constitucionalidade formal e material dos decretos de intervenção supracitados, questionando-se sobre a existência de afronta aos ditames da Carta Magna de 1988.

A importância desta pesquisa dá-se em razão da necessidade de ampliar o conhecimento jurídico-científico acerca da intervenção, tendo em vista que, diante da crescente tendência no uso deste instituto, surge um risco ao federalismo se empregado fora do traçado constitucional.

Para desenvolvimento desse estudo, opta-se pela utilização do método hipotético-dedutivo. Assim, a partir dos conceitos, premissas e apontamentos doutrinários concernentes e relevantes ao tema, levanta-se uma série de hipóteses de inconstitucionalidade, analisando-as acuradamente, uma a uma. Quanto aos fins, o estudo desenvolve-se de forma explicativa, pois, ao buscar analisar a constitucionalidade dos decretos interventivos, visa esclarecer a amplitude do princípio federativo e das normas constitucionais concernentes ao instituto da intervenção da União nos Estados. No tocante aos meios, a pesquisa dá-se de forma documental e bibliográfica, pois se baseia em documentos oficiais e em materiais publicados em livros, periódicos, artigos on-line, dissertações e teses.

Para tanto, o trabalho estrutura-se em quatro capítulos, apresentando-se no primeiro o referencial teórico acerca do federalismo na Constituição Federal de 1988, sintetizando as definições e apontamentos relativos ao princípio da autonomia dos entes e o pacto federativo. No segundo capítulo é abordado o conceito do instituto da intervenção, seu papel no sistema constitucional brasileiro, assim como, as espécies existentes no Brasil. Este capítulo também apresenta os pressupostos materiais e formais que legitimam a decretação de intervenção. O terceiro capítulo traz os contextos fáticos que ensejaram as intervenções em estudo, como também as características e normas presentes nos decretos interventivos. A partir do referencial teórico firmado, no último capítulo são apresentados os resultados e a discussão acerca da constitucionalidade das intervenções analisadas e as respectivas consequências jurídicas, com o objetivo de responder o problema proposto pelo presente trabalho.

## **2 FEDERALISMO NA CONSTITUIÇÃO DE 1988: PRINCÍPIO DA AUTONOMIA DOS ENTES E O PACTO FEDERATIVO**

A forma de Estado se dá com a opção feita pelo poder constituinte originário quanto ao modo de distribuição do exercício de poder político em razão de um território. Conforme o grau de centralização do poder, estaremos diante de uma federação, confederação ou Estado unitário, conforme a classificação de Bulos (2015).

O modelo adotado pela Constituição da República de 1988 foi o federalismo. Este modelo se dá a partir da descentralização do poder político. Ou seja, denomina-se federal o Estado composto por entes políticos dotados de autonomia, que se unem de modo indissolúvel sob a égide de uma constituição, exercendo cada qual sua parcela de competência constitucionalmente atribuída, conforme bem preceitua Ricardo Lewandowski.

O Estado Federal consiste numa união permanente e indissolúvel de entes políticos, dotados de autonomia, que tem por fundamento uma constituição à qual todos se submetem. Trata-se de uma forma de organização estatal que assegura aos seus membros o desfrute das vantagens da unidade, ao mesmo tempo em que preserva os benefícios da diversidade. (LEWANDOWSKI, 2018, p. 11).

A origem do federalismo remonta ao movimento constitucionalista norte-americano, que sucedeu a revolução da independência, tendo como um dos principais pressupostos a Constituição dos Estados Unidos. No entanto, a federação americana formou-se de maneira centrípeta, ou seja, em um processo de “fora para dentro”, no qual os Estados independentes se despojaram da soberania para formar o Estado federal, enquanto no Brasil ocorreu o oposto. Aqui a federação formou-se de “dentro para fora”, num movimento centrífugo, pois tínhamos um Estado unitário, o Império, que foi segregado e formou unidades autônomas de poder, desde o Decreto nº 1, de 1889 (o mesmo que instituiu a forma republicana de governo), mantendo-se até hoje. (BULOS, 2015).

Com o advento do federalismo, as províncias transformaram-se em Estados federados, e todas as Constituições que sucederam o Decreto nº 1, mantiveram a referida escolha, a começar pela Constituição de 1891, a primeira republicana.

Segundo Barroso (2012), a forma federada de Estado apresenta uma estrutura política possuidora dos seguintes pressupostos: a) a autonomia de cada ente, traduzida no poder de auto-organização, autogoverno e autoadministração; b) a participação dos poderes regionais na formação da vontade nacional; e c) a repartição de competências, por meio da qual cada ente federativo receba competências político-administrativas, legislativas e tributárias, a fim de manter a harmonia entre eles, de modo a garantir o pacto federativo.

A doutrina acrescenta ainda como característica fundamental do Estado federal a inexistência do direito de secessão. Conforme preceitua Mendes e Branco (2017, p. 731), “na medida em que os Estados-membros não são soberanos, é comum impedir que os Estados se desliguem da União [...]. É frequente, nos textos constitucionais, a assertiva de ser indissolúvel o laço federativo”, sendo este o caso do art. 1º da Constituição de 1988. Tendo em vista a indissolubilidade do vínculo federativo, é preciso tornar a federação intocável à ação supressiva do legislador ordinário. Por isto, o modelo federativo configura-se cláusula pétrea, i. e., não é passível de abolição do sistema constitucional brasileiro (CRFB, art. 60, § 4, I).

O Estado federal baseia-se na descentralização no exercício do poder político, concretizada na divisão deste na esfera administrativa e constitucional-normativa, de modo que os entes federativos são dotados de autonomia, não se subordinam entre si. Desse modo, a priori, cada ente possui a capacidade de auto-organização, ou seja, possibilidade de elaborar sua própria legislação fundamental. Os Estados-membros podem criar suas próprias Constituições e o Distrito Federal e os Municípios, suas Leis Orgânicas.

Além da capacidade de auto-organizar-se, o ente federativo possui a capacidade de autogoverno, isto é, de escolher e eleger seus próprios representantes; e a autoadministração, que consiste na capacidade de exercer suas atribuições de caráter legislativo, administrativo e tributário.

No Brasil, para garantir a participação dos poderes regionais na formação da vontade nacional, temos o Senado Federal, órgão legislativo previsto no art. 46 da Constituição de 1988. Essa participação no Poder Legislativo tem por intuito evitar que a União se transforme em um estado unitário, no qual os destinos do país restem sob o poder decisório de um só governante. Bastos deixa clara esta ideia de participação dos entes da federação quando trata da intervenção federal:

A intervenção é medida de interesse nacional e de garantia mútua. Quando a União intervém em determinado Estado, todos os Estados estão intervindo conjuntamente, pois o decreto de intervenção depende do Congresso Nacional, que expressa a vontade dos Estados-Membros representados pelos Senadores, e a vontade do povo, representada pelos Deputados. (BASTOS, 1998, p. 319-320)

Dessa forma, depreende-se que as decisões tomadas pela União comportam a participação de todos os Estados componentes da federação, visto que a vontade dela é a vontade de todos.

Conforme se depreende do art. 18 da Constituição Federal de 1888, a organização político-administrativa da nossa federação compreende a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, sendo estes os componentes do nosso Estado federal. Esse mesmo dispositivo, em seu primeiro parágrafo, estabelece Brasília como a Capital Federal, assumindo, assim, uma posição jurídica específica no conceito de cidade. Brasília torna-se, portanto, o polo de onde irradia, a toda sociedade brasileira, as decisões mais importantes e onde acontecem os fatos decisivos para os destinos do país. (SILVA, 2014).

Os Estados, por sua vez, constituem instituições típicas do Estado federal. Como já dito, são eles as entidades componentes que dão a estrutura conceitual dessa forma de Estado. Sem Estados federados não se conhece federação (MORAES, 2018).

Importante ressaltar que, com o advento da Constituição Federal de 1988, os Territórios Federais deixaram de ser considerados como componentes da federação. A Constituição os declara integrantes da União (art. 18, § 2º), no entanto com natureza de mera autarquia, simples descentralização administrativo-territorial.

Quanto aos municípios, a Constituição de 1988 consagrou a tese daqueles que sustentavam que o Município brasileiro é entidade integrante e necessária do sistema federativo. No entanto, defende Silva (2014) que essa é uma tese equivocada; que o município não é essencial ao conceito de federação brasileira; não existe federação de Municípios. Apenas os Estados são essenciais ao conceito de federação, sendo os Municípios meras divisões daqueles.

Para sustentar o federalismo, o Estado federal se baseia na repartição de competências entre os entes federativos, devendo ser instituída de modo a assegurar a autonomia dos Estados e a soberania da União. Na definição de Silva (2014, p. 483), competência consiste na “faculdade juridicamente atribuída a uma

entidade ou a um órgão ou agente do Poder Público para emitir decisões. [...] são as diversas modalidades de poder de que se servem os órgãos ou entidades estatais para realizar suas funções”.

A repartição de competências entre as entidades federativas é norteadada pelo princípio da predominância do interesse, o qual estabelece que cabem à União as matérias e questões de predominante interesse nacional, enquanto que aos Estados incumbem as matérias e assuntos de predominante interesse regional, e aos Municípios concernem os assuntos de interesse local.

Por meio de um complexo sistema de repartição de competências, a Constituição Federal brasileira busca realizar o equilíbrio federativo, a partir da enumeração dos poderes da União (arts. 21 e 22), com poderes residuais para os Estados (art. 25, §1º) e poderes definidos expressamente para os Municípios (art. 30). No entanto, a própria Constituição, paralelamente a essa reserva de campos específicos, prevê possibilidades de delegação (art. 22, parágrafo único), áreas comuns em que se preveem atuações paralelas da União, Estados, Distrito Federal e Municípios (art. 23) e setores concorrentes entre União e Estados em que atribui à União a competência para estabelecer políticas, diretrizes ou normas gerais, ao passo que aos Estados e até aos Municípios outorga a competência suplementar (SILVA, 2014).

Desse modo, verificam-se na Constituição vários tipos de competências: exclusiva (material e legislativa), legislativa concorrente, material comum, legislativa supletiva e legislativa complementar.

Além das características apresentadas, Lewandowski acrescenta como essencial ao conceito de federalismo, a atribuição de renda própria às esferas de competência. Assim preceitua o autor:

Provavelmente, a característica mais relevante do Estado Federal – pelo menos a que apresenta maiores consequências de ordem prática –, ao lado da questão da distribuição de competências, seja a atribuição de rendas próprias às unidades federadas. Com efeito, é indispensável que o partícipe da federação, que exerce a sua autonomia dentro de uma esfera de competências própria, seja contemplado com a necessária contrapartida financeira para fazer face às obrigações decorrentes do exercício pleno de suas atribuições. Modernamente fala-se, inclusive, em *autonomia financeira*. (LEWANDOWSKI, 2018, p. 20).

A própria Constituição encarregou-se de traçar um modelo de distribuição de rendas, atribuindo competência tributária específica de cada ente, presente em seu título VI, capítulo I, o qual trata do Sistema Tributário Nacional. Essa distribuição é complementada ainda pela redistribuição de rendas mediante a distribuição de parte do produto da arrecadação de alguns entes para outros, considerados mais necessitados.

### 3 INTERVENÇÃO: CONCEITO E ESPÉCIES

A análise das normas que regem o Estado federal permite verificar que este é orientado pela regra da autonomia dos entes federativos (União, Estados/Distrito Federal e Municípios), caracterizada pela tríplice capacidade de auto-organização e normatização, autogoverno e autoadministração. Contudo, esta regra comporta exceção, quando assim exigir a preservação da existência e unidade da própria Federação, vez que se admitirá o afastamento da autonomia política, através do instituto denominado intervenção (MORAES, 2018).

Conforme preceitua Silva, a intervenção pode assim ser definida:

Ato político que consiste na incursão da entidade interventora nos negócios da entidade que a suporta. Constitui o *punctum dolens* do Estado federal, onde se entrecruzam as tendências unitaristas e as tendências desagregantes. [...] Por ela afasta-se momentaneamente a atuação autônoma do Estado, Distrito Federal ou Município que a tenha sofrido. Uma vez que a Constituição assegura a essas entidades a autonomia como princípio básico da forma de Estado adotada, decorre daí que a intervenção é medida excepcional, e só há de ocorrer nos casos nela taxativamente estabelecidos e indicados como exceção ao princípio da não intervenção. (SILVA, 2014, p. 488-489).

Segundo Lewandowski (2018), em obra referência sobre o tema, o instituto da intervenção consiste em uma invasão da esfera de competências reservada às unidades federadas, pelo governo central, em caráter temporário e excepcional, para assegurar a unidade e uniformidade necessárias à manutenção da própria Federação.

Extraí-se desses conceitos, e de tantos outros que se possa consultar na doutrina constitucionalista, que a intervenção constitui o afastamento momentâneo da autonomia dos entes federativos, característica basilar da própria Federação. Desse modo, reconhece-se que somente uma situação excepcionalíssima admite essa invasão de competências reservadas constitucionalmente aos entes federativos. O Estado Federal rege-se, portanto, pelo princípio da não-intervenção; assim, a intervenção é estritamente uma exceção.

A União, em regra, somente poderá intervir nos Estados-membros e no Distrito Federal, enquanto os Estados somente poderão intervir nos Municípios integrantes de seu território. Note-se, portanto, que a União não poderá intervir diretamente nos Municípios, salvo se existentes dentro de Território Federal (CRFB,

art. 35, caput). Desse modo, temos dois tipos de intervenção considerando o agente interventor: a federal, promovida pela União; e a estadual, pelos Estados.

Para os fins desta pesquisa, importa precipuamente a intervenção federal. Por esta razão, a discussão, a partir deste momento, deter-se-á apenas nesta espécie.

### 3.1 Pressupostos materiais da Intervenção Federal

A intervenção federal, ou seja, pela União nos Estados, somente pode ser decretada nas calamitosas situações elencadas taxativamente pelo artigo 34 da Constituição.

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

- I - manter a integridade nacional;
- II - repelir invasão estrangeira ou de uma unidade da Federação em outra;
- III - pôr termo a grave comprometimento da ordem pública;
- IV - garantir o livre exercício de qualquer dos Poderes nas unidades da Federação;
- V - reorganizar as finanças da unidade da Federação que:
  - a) suspender o pagamento da dívida fundada por mais de dois anos consecutivos, salvo motivo de força maior;
  - b) deixar de entregar aos Municípios receitas tributárias fixadas nesta Constituição, dentro dos prazos estabelecidos em lei;
- VI - prover a execução de lei federal, ordem ou decisão judicial;
- VII - assegurar a observância dos seguintes princípios constitucionais:
  - a) forma republicana, sistema representativo e regime democrático;
  - b) direitos da pessoa humana;
  - c) autonomia municipal;
  - d) prestação de contas da administração pública, direta e indireta.
  - e) aplicação do mínimo exigido da receita resultante de impostos estaduais, compreendida a proveniente de transferências, na manutenção e desenvolvimento do ensino e nas ações e serviços públicos de saúde.

Este dispositivo constitucional traduz, portanto, os pressupostos materiais que justificam o afastamento da autonomia estadual. Tais pressupostos “constituem situações críticas que põem em risco a segurança do Estado, o equilíbrio federativo, as finanças estaduais e a estabilidade da ordem constitucional”. (SILVA, 2014, p. 489).

O rompimento da integridade nacional constitui a primeira hipótese ensejadora da intervenção, atendendo ao propósito de garantir a indissolubilidade do pacto federativo, constante do art. 1º da Carta Magna. Do mesmo modo, a soberania nacional não pode ser violada por invasão de Estado estrangeiro, seja esta concretizada ou iminente, tampouco se pode admitir a invasão de um Estado-

membro em outro, violando a autonomia federativa. Em todos estes casos, a intervenção pela União é de iniciativa discricionária do Presidente da República, dispensando a necessidade de provocação por qualquer ente.

O terceiro pressuposto material autorizativo da intervenção da União nos Estados, “pôr termo a grave comprometimento da ordem pública”, apresenta um histórico constitucional que merece destaque. Isso porque, na Constituição de 1969, editada sob a égide da ditadura militar, “com o recrudescimento do autoritarismo e da centralização do sistema federativo”, a intervenção passou a ser admitida na hipótese de simples “perturbação da ordem” ou ainda diante da mera “ameaça de irrupção”, segundo previsão do art. 10, III, da Carta. (LEWANDOWSKI, 2018, p. 106).

Reestabelecida a democracia, a Constituição de 1988, observando o caráter excepcional da medida e o princípio da não-intervenção, usou termos que, embora ainda guardem elevado grau de interpretação, exigem maior gravidade da situação para autorizar finalmente a intervenção.

No que concerne à proteção do princípio federativo, a CRFB autoriza ainda a intervenção em caso de impedimento ou coação ao livre exercício dos Poderes da União nos entes federativos. De acordo com o art. 2º da CRFB, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário são Poderes da União, independentes e harmônicos. Essa separação é de tamanha importância que é protegida na condição de “cláusula pétrea” do sistema constitucional brasileiro, por força do art. 60, § 4º, II, da CRFB, ou seja, não pode ser abolida sob nenhuma hipótese.

O inciso V do art. 34, por sua vez, autoriza a intervenção federal em caso de desorganização administrativa, que leva o Estado ou o Distrito Federal, sem motivo de força maior, a não pagar a sua dívida fundada por mais de dois anos consecutivos, ou ocorrendo a não entrega devida das receitas tributárias aos Municípios. Evidente que essa causa autorizativa busca proteger a interdependência econômica dos entes federativos, pois “o descontrole nas finanças do ente federado constitui fonte de perturbação da ordem que pode extrapolar o seu território colocando em risco a paz e a tranquilidade do País como um todo”. (LEWANDOWSKI, 2018, p. 110.)

No caso do art. 34, inc. VI, em que cuida-se da intervenção para providenciar a execução de lei federal, ordem ou decisão judicial nos entes federativos, não é qualquer desrespeito pelo Estado a lei federal que enseja a intervenção. Nas

palavras de Ferreira Filho (1990, p. 234), “a intervenção federal só deve ser tida por lícita quando não couber solução judiciária para o caso”, dada a excepcionalidade da medida interventiva.

Por fim, a intervenção federal autorizada pelo inciso VII do art. 34 busca resguardar a observância dos princípios constitucionais sensíveis, assim denominados aqueles tidos como componentes de uma unidade indispensável para a identidade jurídica da Federação (MENDES; BRANCO, 2017). Além de claramente enumerados pelo dispositivo em comento, se molestados, provocam enérgica reação constitucional; no caso, a intervenção.

Estes princípios sensíveis estão enumerados nas alíneas do inc. VII do art. 34. Em primeiro, estão a forma republicana, o sistema representativo e o regime democrático, clássicos do constitucionalismo brasileiro. Importante trazer o friso de Mendes e Branco (2017, p. 735) acerca deste último, os quais preceituam que o “regime democrático, como traçado pelo constituinte federal, engloba a participação do povo no poder, sufrágio universal, Estado de Direito, governo das maiorias, preservados os direitos das minorias, e separação de Poderes”.

Na lista de princípios trazida por este dispositivo consta também o respeito aos direitos da pessoa humana, em reverência ao princípio da dignidade da pessoa humana, fundamento da República brasileira esculpido no inciso III do art. 1º da CRFB. Em seguida, temos a autonomia municipal, ou seja, a imposição aos Estados-membros de respeitar o poder de auto-organização, autogoverno e autoadministração dos Municípios; a prestação de contas da administração pública, direta e indireta, visto que os gestores públicos devem prestar contas dos seus atos em atenção ao regime democrático; e, por último, com redação dada pela Emenda Constitucional n. 29/2000, “a 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”, refletindo a importância que o sistema constitucional atribui aos direitos fundamentais à educação e à saúde.

Para que a União possa intervir em um ou mais Estados, é necessário que haja o enquadramento em, pelo menos, uma dessas situações. Inclusive, a decretação da intervenção de maneira injustificada, ou seja, fora das hipóteses acima, resulta em responsabilização do Chefe do Executivo, podendo incorrer em

crime de responsabilidade, segundo o art. 85 da CRFB, por ato contra a existência da União, com afronta direta ao princípio federativo.

### **3.2 Pressupostos formais: procedimentos da Intervenção Federal**

Os pressupostos formais da intervenção encontram-se no modo de sua efetivação, seus limites e requisitos. De modo sucinto, podemos afirmar que a intervenção federal se efetiva por decreto do Presidente da República, o qual especificará a sua amplitude, prazo e condições de execução e, quando cabível, nomeará o interventor (artigo 36, §1º). A decretação de intervenção será discricionária ou vinculada, conforme o fundamento no qual se baseia.

Quanto à iniciativa e execução, a intervenção poderá ocorrer de três formas distintas: a) mediante solicitação do Poder coacto ou impedido; b) mediante requisição do Poder Judiciário; ou c) *ex officio*.

No primeiro caso, por determinação do art. 36, inc. I, da CRFB, o Presidente da República poderá decretar a intervenção a pedido do Poder Legislativo ou do Poder Executivo que se veja impedido de exercer suas atribuições, situação que enseja intervenção por força do art. 34, inc. IV, da CRFB. Lewandowski (2018, p. 139-140) ressalta que o Presidente, nesta situação, não está obrigado a intervir, pois se trata “de uma faculdade discricionária, cabendo-lhe sopesar a conveniência e a oportunidade da medida”.

Essa discricionariedade não é admissível, no entanto, quando esse pedido se materializar em requisição do Poder Judiciário, sendo a primeira hipótese de intervenção mediante requisição a coação ou impedimento do exercício do próprio Judiciário em unidade federada (art. 34, inc. IV c/c art. 36, inc. I). Neste caso, o Supremo Tribunal Federal faz a requisição de ofício, ou por solicitação do Presidente do Tribunal de Justiça do Estado, conforme previsto no art. 350, I, do Regimento Interno do STF.

Outra hipótese de intervenção por requisição é a desobediência à ordem ou decisão judiciária, que será requisitada pelo Supremo Tribunal Federal, Superior Tribunal de Justiça ou Superior Tribunal Eleitoral (art. 36, inc. II). Conforme delinea Lewandowski (2018, p. 141), estes tribunais requisitarão a intervenção ao Presidente da República “quando o descumprimento se der em face das próprias determinações ou se provocados por representação do órgão judicial cuja ordem ou

decisão houver sido desacatada”, após a devida apreciação da reclamação ou de ofício, ao tomarem ciência da desobediência.

Por fim, a requisição de intervenção se dá, ainda, em caso de provimento, pelo Supremo Tribunal Federal, de representação do Procurador-Geral da República, hipótese prevista no art. 34, inc. VII, que elenca os princípios constitucionais sensíveis ou no caso de recusa à execução de lei federal (art. 36, inc. III).

Nestes casos, recebida a requisição, entende-se que o Presidente da República estará obrigado a intervir, visto que o juízo de adequação à hipótese de intervenção já foi realizado pelo Judiciário. Inclusive, o não atendimento da requisição configura crime de responsabilidade, com fulcro no art. 85, VII, da CRFB. Ademais, Pontes de Miranda (1970), em comentário à hipótese análoga prevista na Constituição de 1967, suscita que não é cabível a análise do decreto interventivo pelo Poder Legislativo, excetuando somente casos de processo de responsabilidade do membro autor da requisição, ou se o Presidente não foi devidamente provocado para intervir.

Em hipóteses de intervenção não contempladas pelas exigências do art. 36 da CRFB, o Chefe do Executivo intervirá segundo seu juízo de oportunidade e conveniência, assim, agirá *ex officio*. Trata-se das matérias previstas nos incisos I, II, III e V do art. 34, quais sejam, manter a integridade nacional, repelir invasão estrangeira ou de uma unidade da Federação em outra, pôr termo a grave comprometimento da ordem pública e reorganizar as finanças da unidade da Federação.

Como já dito, é o decreto interventivo do Presidente da República que definirá a amplitude, prazo e condições de execução da intervenção e, quando cabível, nomeará o interventor. Segundo estabelece o § 1º do art. 36, o ato da intervenção, quando emanado de forma discricionária, deve ser submetido, em um prazo de vinte e quatro horas, à apreciação do Congresso Nacional (ou da Assembleia Legislativa, se for o caso de intervenção estadual). Esse controle político apresenta-se como uma garantia para o Estado Democrático de Direito. O § 2º do referido artigo acrescenta ainda que, não estando o Congresso em funcionamento, deve ser convocado extraordinariamente no mesmo prazo.

Já em relação à possibilidade de controle pelo Poder Judiciário, os dispositivos relativos à intervenção não abordam diretamente. No entanto, a questão é encarada pela doutrina da seguinte forma:

Em se tratando da conveniência ou inconveniência, da oportunidade ou inoportunidade da decretação do ato interventivo, parece-nos que o Judiciário, principalmente o Pretório Excelso, não pode realizar a fiscalização da medida extrema. Trata-se de providência política, e, por isso, submetida ao respeito recíproco que emana do sistema de freios e contrapesos constitucionais (CF, art. 2º). Porém, havendo infringência à Carta de 1988, com nítido desrespeito às suas balizas-mestras, evidente que será indispensável o controle jurisdicional da intervenção, destacando-se, nesse particular, o papel proeminente do Supremo Tribunal Federal. (BULOS, 2015, p. 1007).

Isso implica dizer que o Poder Judiciário não pode exercer controle sobre o juízo de oportunidade e conveniência do Chefe do Executivo quanto à medida interventiva, porém, em situações flagrantes de inconstitucionalidade, o Supremo Tribunal Federal não pode se omitir do seu papel de guardião da Constituição. Desse modo, se o decreto interventivo encontra-se em desacordo com os princípios constitucionais, o Judiciário deve suspendê-lo.

Em observância ao caráter excepcionalíssimo da intervenção, o art. 36, § 3º, da CRFB, estipula que, nas hipóteses dos incisos VI e VII do art. 34, o decreto limitar-se-á a suspender a execução do ato impugnado se assim bastar ao restabelecimento da normalidade. Por fim, depreende-se do § 4º do art. 36, que a duração da intervenção limita-se à cessação dos motivos que deram ensejo para tal.

Em se tratando da intervenção federal, importante acrescentar a previsão do art. 90, I, e do art. 91, § 1º, II, da Carta Magna. Estes dispositivos preceituam que o Presidente da República ouvirá o Conselho da República e o Conselho de Defesa Nacional. Contudo, a CRFB não especifica em nenhum dispositivo qual será o momento de consulta, se antes ou depois da decretação.

Importante frisar que a nomeação de interventor só será exigida se a intervenção se der no Poder Executivo, para que exerça as funções do Governador. Sendo no Legislativo apenas, tornar-se-á desnecessário interventor, desde que as funções legislativas sejam atribuídas ao Chefe do Executivo estadual. (SILVA, 2014).

A respeito do cargo de interventor, é necessário ressaltar que se trata de figura constitucional e autoridade federal, cujas atribuições dependem do ato

interventivo e das instruções oriundas da autoridade interventora. Suas funções, limitadas ao ato de intervenção, são federais, porém, também pratica atos de governo estadual, dando continuidade à administração do Estado nos termos da Constituição e das leis deste. Isso aponta para a natureza civil do cargo de interventor, pois atua igualmente a um detentor de cargo político, executivo e/ou legislativo.

## **4 INTERVENÇÕES EM RORAIMA E NO RIO DE JANEIRO**

Sob a égide da Constituição de 1988, é possível apontar diversas ingerências do governo federal em unidades federadas até o ano de 2017, a exemplo de quando o ex-presidente Fernando Henrique Cardoso, em 1997, interveio na área econômica do estado de Alagoas, mediante um acordo político em que indicou um interventor para administrar as finanças do Estado. De modo semelhante, o mesmo ex-presidente interveio no Espírito Santo, no ano de 2001. Contudo, estas ingerências não foram formalizadas mediante decreto, conforme prevê a Carta Magna. Faltando este requisito formal, não são, pois, verdadeiras e legítimas intervenções federais, mas apenas “intervenções brancas”. (LEWANDOWSKI, 2018).

Outros diversos episódios se configuraram após as ingerências acima citadas, sob os mais variados pretextos. A maioria dessas “intervenções brancas” deu-se amparada pelo fundamento de garantia da lei e da ordem com o emprego ostensivo das Forças Armadas, conforme reporta o art. 142 da CRFB. Usaram-se as Forças Armadas, por exemplo, em eventos de grande porte, como durante a realização da Copa do Mundo, das Olimpíadas no Brasil e nas Eleições 2018, e, recorrentemente, em ações policiais contra o tráfico de drogas nas comunidades das grandes metrópoles da Região Sudeste do país.

Finalmente em 2018, ocorreram as primeiras intervenções devidamente formalizadas mediante decreto do Presidente da República. Cronologicamente, a primeira, ocorreu na segurança pública do Estado do Rio de Janeiro, e já no fim do ano, foi decretada em Roraima, abrangendo todo o Poder Executivo Estadual. Considerando a menor amplitude e complexidade desta última, tratar-se-á primeiramente dela.

### **4.1 Intervenção Federal em Roraima**

O então Presidente da República Michel Temer decretou, por meio do Decreto nº 9.602, de 8 de dezembro de 2018, a segunda intervenção devidamente formalizada sob o arrimo da Constituição de 1988. A intervenção federal foi decretada no Estado de Roraima com fundamento no art. 34, inc. III, da CRFB/88, ou seja, objetivando pôr termo a grave comprometimento da ordem pública.

O contexto roraimense justificador da intervenção foi a crise social devido à chegada de venezuelanos ao estado, e outra crise no sistema penitenciário, o qual, ao tempo da intervenção federal, já estava sob comando do governo federal. Matérias jornalísticas apontam também o enfrentamento de crise financeira pelo governo, devendo salários de servidores (o que ocasionou diversas paralisações e manifestações), empresas terceirizadas, fornecedores, duodécimo dos poderes, e ainda, com contas bloqueadas por decisões judiciais (COSTA; OLIVEIRA, 2018; DECRETO..., 2018).

A intervenção federal em Roraima foi aprovada pelos Conselhos da República e de Defesa Nacional após reunião com o então presidente Michel Temer. O decreto nomeou Antonio Denarium, governador eleito, como interventor do Estado, com prazo de duração até 31 de dezembro. Em 1º de janeiro, iniciou-se o mandato de quatro anos de Denarium. Grosso modo, houve um tipo de antecipação da posse do governador eleito.

O art. 3º, e seus parágrafos, do decreto interventivo atribuíram ao interventor todas as atribuições do Governador do Estado de Roraima, ficando ele subordinado ao Presidente da República e isento das normas estaduais que conflitassem com as medidas necessárias à execução da intervenção. Esse mesmo artigo do decreto, em seu § 2º, atribuiu ao interventor o poder de “requisitar a quaisquer órgãos, civis e militares, da administração pública federal, os meios necessários para consecução do objetivo da intervenção”, ressalvando, contudo, a competência do Presidente da República para o emprego das Forças Armadas prevista no art. 15 da Lei Complementar nº 97/1999.

## **4.2 Intervenção Federal no Estado do Rio de Janeiro**

No mesmo ano de 2018, porém antes da intervenção federal em Roraima, o então Presidente da República Michel Temer decretou formalmente a primeira intervenção federal sob a égide da trintenária Constituição Federal de 1988. O Decreto nº 9.288, de 16 de fevereiro de 2018, decretou a intervenção federal no Estado do Rio de Janeiro, também sob o fundamento do inc. III do art. 34 da CRFB/88, ou seja, sob o argumento de pôr termo ao grave comprometimento da ordem pública.

A justificativa para esta medida extrema foi a calamitosa situação de violência no estado do Rio de Janeiro, com comunidades inteiras dominadas por facções criminosas, que quase diariamente entram em confronto, deixando dezenas de vítimas diariamente. Conforme noticiado pelo Instituto de Segurança Pública do Rio de Janeiro (ISP), os crimes de letalidade violenta (homicídio doloso, latrocínio, lesão corporal seguida de morte e homicídio decorrente de oposição à intervenção policial) chegaram ao número de 649 ocorrências, somente em janeiro de 2018, o que dá uma média aritmética de aproximadamente 21 vítimas fatais por dia. (NASCIMENTO, 2018).

Em discurso no Palácio do Planalto, o então presidente Michel Temer justificou a decretação de intervenção pontuando que “o crime organizado não pode continuar nem pode se transformar em uma ameaça a todo o país”. O então governador do Rio, Luís Fernando Pezão, discursou em seguida e declarou que o estado recorreu ao governo federal porque “não consegue deter a guerra entre facções”. O chefe do Gabinete de Segurança Institucional, órgão ligado à Presidência, general da reserva Sérgio Etchegoyen, alegou que “a incapacidade do Estado para resolver [o problema] sozinho e as conexões internacionais do crime” motivaram a decisão. (CHARLEAUX, 2018).

O primeiro artigo do decreto interventivo estabeleceu a intervenção com o prazo de duração até o último dia do ano de 2018. O primeiro parágrafo deste artigo limitou, no entanto, a medida interventiva à área da segurança pública estadual. Assim, o interventor nomeado, o General de Exército Walter Souza Braga Netto, recebeu todas as atribuições de Governador do Estado do Rio de Janeiro concernentes à área da segurança pública. Desse modo, recebeu a responsabilidade do comando da Secretaria de Segurança, Polícias Civil e Militar, Corpo de Bombeiros e do sistema carcerário do Estado do Rio, conforme o caput e o § 5º do art. 3º do decreto interventivo.

O decreto estabeleceu também, no seu art. 3º, a subordinação do interventor federal ao Presidente da República (§ 1º), com a permissão de “requisitar, se necessário, os recursos financeiros, tecnológicos, estruturais e humanos do Estado do Rio de Janeiro afetos ao objeto e necessários à consecução do objetivo da intervenção” (§ 2º). Além dos recursos estaduais, foi expressamente permitida ao interventor a requisição “a quaisquer órgãos, civis e militares, da administração pública federal, os meios necessários para consecução do objetivo da intervenção”,

conforme texto do § 3º do art. 3º. Diferentemente do expresso no decreto interventivo de Roraima, o decreto no Estado fluminense não ressaltou do controle do interventor a competência do Presidente da República para o emprego das Forças Armadas.

Desse modo, depreende-se que, sob a vigência da medida interventiva, o governo federal, por meio do interventor encarregado, assumiu o comando de todo o setor da Segurança Pública do estado do Rio de Janeiro. Assim, o general só prestou contas de sua atuação ao Chefe do Executivo, tendo liberdade, conforme lhe autorizou o decreto interventivo, para todas as funções administrativas da área de sua responsabilidade, tais como admitir, demitir, reestruturar órgãos públicos, efetuar gastos, contratar serviços e dar ordens a funcionários civis e militares, sem dar nenhuma satisfação ao governador ou a qualquer outra autoridade estadual, e ainda, dispensado da sujeição às normas estaduais, conforme se depreende do art. 3º, § 1º, do decreto interventivo.

Quanto às disposições referentes ao cargo de interventor, o parágrafo único do art. 2º do decreto interventivo chamou bastante atenção e levantou diversos questionamentos. Tal dispositivo atribuiu caráter militar ao cargo, sem mais especificações sobre a amplitude da disposição. O reflexo disto na democracia também não restou claro. Diversos juristas questionaram, em matérias jornalísticas e colunas de sites e blogs, a constitucionalidade dessa atribuição de caráter militar a um cargo de gestão pública, de atribuições de Governador de Estado, como acentuou Eloísa Machado, em entrevista à Revista Consultor Jurídico (OLIVEIRA, 2018; RODAS, 2018).

Outro ponto questionado pelos juristas brasileiros é a falta de consulta prévia pelo então Presidente da República Michel Temer ao Conselho da República e ao Conselho de Defesa Nacional, deixando de observar a previsão do art. 90, I, e do art. 91, § 1º, II, da Carta Magna. A discussão gira em torno da obrigatoriedade da consulta prévia, já que os pareceres dos Conselhos não possuem caráter vinculativo da decisão do Chefe do Executivo. Se por um lado entende-se que a consulta, apesar de não vincular a decisão, é obrigatória e deve ser feita anteriormente à decretação, por outro, pensa-se que é plenamente dispensável, pois a decisão final é do Chefe do Executivo, cabendo a ele definir a necessidade e o momento de consulta à opinião dos Conselhos.

No dia 21 de fevereiro, cinco dias após a publicação do Decreto nº 9.288/2018, o Congresso Nacional publicou o decreto legislativo nº 10/2018, autorizando a União a intervir no Rio de Janeiro na área da segurança pública até o dia 31 de dezembro de 2018. Desta forma, cumpriu a exigência do controle político do art. 36, § 1º, da CRFB. No entanto, não há registros ou matérias que apontem se os questionamentos acima, a respeito da natureza militar do cargo de interventor e da falta de consulta aos Conselhos, foram levantados durante a discussão nas Casas do Congresso.

## **5 CONSTITUCIONALIDADE DAS INTERVENÇÕES DE 2018**

A partir dos conceitos apresentados e da sucinta delimitação do contexto fático e jurídico da decretação das intervenções federais nos Estados de Roraima e do Rio de Janeiro, cumpre analisar minuciosamente a adequação de tais decretações com a Constituição Federal de 1988.

### **5.1 Constitucionalidade da Intervenção em Roraima**

Em 8 de dezembro de 2018, o então Presidente da República Michel Temer decretou a intervenção federal no Estado de Roraima, por meio do Decreto nº 9.602, sendo a segunda sob a égide da Constituição Federal de 1988. Conforme já explanado, a intervenção se deu sob a justificativa de apaziguar a crise financeira, social e penitenciária no Estado.

A intervenção no Estado roraimense foi decretada já nos últimos vinte dias de 2018, em um ambiente de grande expectativa para a chegada do ano e governos seguintes. Por essa razão, este decreto parece ter recebido pouca atenção dos juristas brasileiros quanto às suas disposições, tanto é que poucas foram as discussões levantadas. Contudo, semelhantemente à intervenção no Rio de Janeiro, que será abordada mais a frente, a decretação interventiva no Poder Executivo estadual de Roraima, em acurada análise, revela diversos confrontos ao sistema constitucional brasileiro.

A priori, a justificativa apresentada pelo decreto interventivo encontra previsão no art. 34, inc. III, da CRFB/1988: “Pôr termo a grave comprometimento da ordem pública”. Embora apresente a justificativa constitucional, os motivos para a adoção desta medida foram explanados apenas via discurso aos veículos de comunicação, apontando para a crítica conjuntura social do Estado (CLÁUDIO NETO; MATOSO, 2018). Daí surge a primeiro ponto a ser questionado: a falta de motivação formal do decreto.

O decreto da intervenção em Roraima é absolutamente silente em relação ao contexto fático do Estado de Roraima que permita a conclusão de que estava em situação de grave comprometimento da ordem pública, a demandar o uso do mecanismo excepcional da intervenção federal como solução. Limita-se a

estabelecer a amplitude da intervenção, o prazo, o interventor e a hipótese constitucional em que se baseia.

Conforme bem pontua Gentil (2019), se a Constituição Federal de 1988 exige expressamente que as decisões administrativas dos tribunais sejam motivadas (art. 93, inc. X), por interpretação sistemática, entende-se que assim também devem ser as decisões administrativas e políticas do Poder Executivo. Afinal, no caso da intervenção, defronta-se com ato da maior gravidade institucional, pois suspende, ainda que em caráter temporário, a autonomia de um ente federativo. Essa medida, portanto, apesar de competir ao Presidente da República (art. 84, X, da CRFB/88), não pode ser praticado de modo autoritário, pois sujeito aos ditames constitucionais. Assim, torna-se indispensável a devida e adequada fundamentação, inclusive para viabilizar, de forma efetiva, o controle político do Congresso Nacional, conforme exigência do art. 36, § 1º, da CRFB/1988.

Gentil (2019) aponta ainda a ausência de disposição acerca das condições de execução da intervenção no Decreto nº 9.602/2018. Sendo uma exigência do art. 36, § 1º, da CRFB/1988, que o “decreto de intervenção especifique a amplitude, o prazo e as condições de execução da intervenção, bem como nomeação do interventor, se for o caso”, o decreto interventivo se omite totalmente no quesito especificação das condições de execução.

Segundo o autor, seria indispensável que fossem estabelecidas, ao menos, as diretrizes das ações a ser planejadas e executadas com vistas ao alcance do objetivo. No entanto, a União, ao estabelecer o objetivo de “pôr termo a grave comprometimento da ordem pública” no Estado de Roraima, não delineou o mínimo que pretendia fazer para alcançar tal resultado. Essa omissão inclusive “impede o controle efetivo pelo Congresso Nacional, até mesmo da adequação, para fins de seu controle político de conveniência e oportunidade”. (GENTIL, 2019).

Outra inconstitucionalidade material a ser apontada registra-se no §1º do art. 3º do Decreto nº 9.602/2018. Este dispositivo determina a não sujeição do interventor às normas estaduais. Conforme Lewandowski (2018, p. 160), o interventor “não fica investido de poderes excepcionais, competindo-lhe apenas desempenhar as funções regularmente exercidas pelas autoridades que, em caráter temporário, é chamado a substituir”. Trata-se apenas de servidor federal que desempenha as funções regularmente exercidas pelas autoridades que, em caráter temporário, é chamado a substituir, no caso o Chefe do Executivo estadual. Desse

modo, estando a exercer as funções privativas do Governador do Estado, o qual está sujeito à legislação estadual, é inequívoco afirmar que o interventor também deve submeter-se a tal. Ainda que a intervenção seja uma medida excepcional prevista na Constituição Federal, não há previsão nem autorização para que o interventor deixe de se submeter às normas estaduais.

Observe-se que a intervenção deu-se tão somente no Poder Executivo, ao qual não lhe é permitido simplesmente deixar de cumprir as normas do seu Estado sob fundamento de necessidade. Pela interpretação lógica, se isto não é permitido ao Chefe do Executivo estadual, em atenção à separação dos Poderes, ao seu substituto também não o é. A intervenção não alcança o Poder Legislativo, como se depreende do próprio decreto interventivo. Vê-se, portanto, uma clara afronta ao art. 34 da CRFB, o qual estipula a não intervenção como regra, ao passo que o § 1º do art. 3º do decreto confere poderes ao administrador não previstos constitucionalmente.

Gentil entende nesse mesmo sentido:

A inconstitucionalidade é evidente: nem mesmo sob intervenção válida normas estaduais deixam de ser aplicáveis (a não ser que a causa da intervenção seja a suspensão dessas normas estaduais, o que não é o caso). [...] o ente interventor vai gerir os negócios do ente sob intervenção, dentro do arcabouço constitucional da divisão orgânica das funções estatais. Não há substituição do ordenamento jurídico do ente sob intervenção pelo ordenamento jurídico do ente interventor. Ao gerir os negócios do ente sob intervenção, o ente interventor está vinculado ao ordenamento jurídico como um todo, de acordo com a repartição constitucional de competências, devendo então observar as normas constitucionais e as normas estaduais e mesmo municipais, válidas e elaboradas de acordo com as suas delimitadas competências. (GENTIL, 2019).

Por outro lado, a respeito do objeto da intervenção, é de suma importância ponderar todo o contexto da intervenção roraimense. Conforme já explicitado, o Governo do Estado estava diante de sérios problemas financeiros, enfrentando grave crise financeira, com atraso de pagamentos e contas bloqueadas por decisões judiciais, decorrendo em protestos, paralisação de serviços e ampla greve e protestos na maioria dos setores públicos. Inclusive, o sistema prisional do estado já estava sob o comando do governo federal, por meio de um acordo entre governos, típica “intervenção branca”.

O Estado de Roraima enfrentava uma situação crítica, é verdade; porém, isto não era e nem é uma exclusividade deste Estado. Somente entre os anos de 2017 e

2018, diversos Estados estavam em situação similar. Este é o caso do Rio Grande do Norte, que desde 2017 encontra-se em verdadeiro caos nas finanças e na segurança e nem por isso foi alvo de intervenção federal pelo Presidente Michel Temer, durante seu mandato (FÁBIO, 2018; VIRGÍLIO, 2018). Não há uma razão legítima para o tratamento diferenciado, se os contextos são semelhantes.

A opção pela intervenção somente no Estado de Roraima, quando a situação calamitosa não é exclusividade deste, é reveladora da verdadeira finalidade dessa intervenção: antecipar a “posse” do Governador eleito, marcada constitucionalmente para o primeiro dia de 2019, visto que ele foi nomeado como interventor pelo próprio decreto de intervenção. Conforme noticiado pelos veículos de comunicação, a decretação da intervenção federal no Estado de Roraima resultou de um acordo do Governo Federal com a então Governadora do Estado, Suely Campos, e com o Governador eleito, como afirmou o próprio Michel Temer: “[a intervenção] é de comum acordo com a senhora governadora. Foi pelo menos o que nós falamos ao telefone com ela” (CLÁUDIO NETO; MATOSO, 2018).

Há, portanto, um claro desvio de finalidade do instituto jurídico da intervenção, que foi utilizado abertamente para respaldar um acordo político de antecipação da posse de Governador recém-eleito, ao passo que suprime vinte dias de mandato eletivo da então Governadora, que concordou com a medida. Dessa maneira, resta evidente a inconstitucionalidade da decretação por vício material de desvio de finalidade.

Considerando o caráter excepcionalíssimo da intervenção, visto que suspende a autonomia do ente federativo, pilar do pacto federativo, forçoso reconhecer que uma medida dessa magnitude só pode ser tomada em situação de imperiosa necessidade, ou seja, quando não se vislumbrar outra solução, o que não é o caso de Roraima. Conforme Grazziotin, citada por Castro (2018), o governo federal poderia ajudar Roraima sem intervenção.

Sendo a principal causa da perturbação da ordem a crise financeira do Estado, a medida primordial da intervenção foi a liberação, por meio de medida provisória, de mais de 225 milhões de reais da União para Roraima, a fim de amenizar o caos financeiro (PUBLICADA..., 2018). No entanto, essa liberação poderia ocorrer sem a necessidade de uma intervenção. Segundo acórdão nº 2904/2017 do Tribunal de Contas da União (TCU), a abertura de crédito extraordinário para a transferência de recursos via medida provisória é “cabível em

caso de grave crise financeira do ente que comprometa a manutenção de serviços públicos essenciais para a população, assegurando direitos sociais e fundamentais relativos à saúde, à segurança e à educação”. (TCU, 2017).

Ainda vale acrescentar que o TCU fez tal pronúncia diante de consulta do Governo Federal, após solicitação do Governador de repasse extraordinário de recursos para o Estado do Rio Grande do Norte, diante da já mencionada crise das finanças e da segurança em 2017. Mesmo com a decisão positiva sobre a constitucionalidade da transferência extraordinária de recursos por medida provisória, o Governo Federal negou o pedido do Governador (SIMÃO, 2017), enquanto um ano mais tarde, sob o comando do mesmo Presidente da República, decretou a intervenção no Estado de Roraima, em situação similar, para realizar o mesmo repasse extraordinário de recursos. Isto só torna mais evidente o desvio de finalidade da medida interventiva neste último Estado e consequente vício de constitucionalidade.

Diante de tantos atritos do conteúdo do decreto presidencial de intervenção com os preceitos constitucionais, o controle jurídico seria plenamente possível, se a norma estivesse em vigência. Nesse sentido, Lewandowski (2018) acentua que, embora a doutrina entenda que a intervenção constitua ato político, e, portanto, insuscetível de exame por parte do Judiciário, diante de manifesta ofensa às regras constitucionais, fica autorizada a impugnação judicial do ato.

## **5.2 Constitucionalidade da Intervenção no Rio de Janeiro**

O Decreto Presidencial nº 9.288, de 16 de fevereiro de 2018, que decretou a intervenção federal do Rio de Janeiro, a primeira sob a vigência da Constituição Federal de 1988, levantou diversas discussões e polêmicas tanto políticas quanto jurídicas. A discussão no meio jurídico, conforme já adiantado anteriormente, gira em torno da possibilidade de existência de vícios formais e materiais de inconstitucionalidade.

Quanto ao aspecto formal, primeiramente, deparamo-nos com a suposta não observância do adequado procedimento necessário à decretação da intervenção, pois o Presidente da República em exercício, Michel Temer, não ouviu previamente o Conselho da República e o Conselho de Defesa Nacional, tendo, pois, ignorado a previsão dos arts. 90, inc. I e 91, § 1º, inc. II, da Constituição de 1988. Essa consulta

somente veio a ocorrer após a publicação do decreto presidencial, em reunião no dia 19 de fevereiro de 2018, na qual restou aprovada a intervenção, conforme noticiou o portal G1. (MAZUI, 2018).

Embora algumas vozes do Direito apontem como sendo facultativa a consulta aos Conselhos, configura-se este um entendimento equivocado. A oitiva dos Conselhos é obrigatória, não obstante a doutrina explique que a opinião deles não é vinculante. Nesse sentido, é pertinente a lição de Mendes e Branco (2017, p. 736): “Nas intervenções espontâneas, o Presidente da República deve ouvir o Conselho da República (art. 90, I, da CF) e o de Defesa Nacional (art. 91, § 1º, II, da CF), embora não esteja obrigado ao parecer que vier a colher”.

A exigência de oitiva dos Conselhos compõe o sistema de freios e contrapesos do sistema constitucional brasileiro, que objetiva impedir que uma medida de tamanha extremidade seja tomada aleatoriamente, sem acurada reflexão. O Conselho da República, além de diversas autoridades, possui, em sua composição, representantes do Congresso Nacional e seis cidadãos brasileiros natos. Essa formação é fruto do intuito de viés claramente democrático do poder constituinte originário. Ou seja, ao estabelecer essa exigência da oitiva deste Conselho, intentou-se a admissão de que a população (por meio desses representantes) pudesse participar desse importante momento decisório.

Por outro lado, o Conselho de Defesa Nacional traz em sua composição, entre outros, o Ministro da Justiça, Ministro de Estado da Defesa, Ministro das Relações Exteriores e os Comandantes das Forças Armadas. Assim, a Constituição de 1988 impôs a oitiva deste Conselho visando o sumo caráter técnico do parecer a respeito da defesa nacional, principalmente, quanto ao uso das Forças Armadas.

Essa etapa do procedimento para decretação de uma intervenção federal foi ignorada pelo Presidente da República quando decidia pela intervenção do Rio de Janeiro. Pelo que foi noticiado pela mídia, antes da publicação do decreto interventivo, o Chefe do Executivo Federal apenas se reuniu com alguns políticos de maior afinidade, de maneira totalmente informal, decidindo pela intervenção federal de forma autônoma (AUTORIDADES..., 2018). A situação logo levantou discussões e juristas afirmaram que, por conta da excepcionalidade da medida, Temer deveria ter convocado os Conselhos para consulta. O presidente, então, convocou o Conselho da República e o Conselho de Defesa Nacional, para uma reunião no dia 19 de fevereiro de 2018, com a intervenção já em vigor.

A exigência de oitiva do Conselho de República e do Conselho de Defesa Nacional foi questão apreciada pelo Supremo Tribunal Federal, em sede de medida cautelar em Mandado de Segurança nº 35.537-DF. Este, impetrado pelo Deputado Federal Ivan Valente, teve o objetivo de promover a paralisação, na Câmara dos Deputados, da apreciação do decreto presidencial da intervenção federal no Estado do Rio de Janeiro.

O Ministro Celso de Mello, relator da citada medida cautelar, assinalou em sua decisão, na qual indeferiu liminarmente o pedido, que a consulta aos Conselhos possui caráter obrigatório, no entanto, como a Constituição nada diz sobre a necessidade dessa consulta ser anterior à decretação de intervenção, resta ao Chefe do Executivo definir o momento mais adequado conforme as circunstâncias do caso. (BRASIL, 2018c).

Neste mesmo sentido, é a lição de Mendes e Branco, em passagem inteiramente aplicável ao caso.

Não há por que, em caso de evidente urgência, exigir que a consulta seja prévia, já que as opiniões não são vinculantes e não perdem objeto nas intervenções que se prolongam no tempo, podendo mesmo sugerir rumos diversos dos que inicialmente adotados no ato de intervenção. (MENDES; BRANCO, 2017, p. 736).

Assim, resta compreendido que, conforme a doutrina constitucionalista, a consulta aos Conselhos da República e da Defesa Nacional poderá acontecer em qualquer momento pelo Chefe do Executivo, e ainda, que não vincula a decisão do Presidente da República, tendo caráter meramente consultivo. Logo, a consulta posterior aos Conselhos pelo Presidente Michel Temer não consiste vício que enseje a inconstitucionalidade da intervenção.

Em relação às hipóteses de inconstitucionalidade material, ao decreto de intervenção do Rio de Janeiro se aplica o argumentado sobre a falta de motivação formal do decreto interventivo de Roraima, visto que o primeiro também é absolutamente silente em relação ao contexto fático que ilustre a existência de situação de grave comprometimento da ordem pública, a demandar o uso da intervenção federal. Do mesmo modo, estende-se o entendimento de que o decreto de intervenção fluminense é carente de disposição acerca das condições de execução da intervenção, sendo uma exigência do art. 36, § 1º, da CRFB/1988.

Quanto ao objeto da intervenção, a justificativa apresentada pelo decreto interventivo encontra-se no rol das hipóteses que autorizam uma intervenção federal, no art. 34, inc. III, da CRFB/1988: “Pôr termo a grave comprometimento da ordem pública”. Contudo, importa analisar toda a conjuntura social, a fim de aferir-se se tal justificativa se sustenta.

Raul Machado Horta, citado por Melo (2008, p. 575), compara a intervenção federal a uma patologia legislativa, isto é, uma intervenção é uma anomalia, uma exceção. O autor explica que a intervenção federal numa federação equipara-se ao efeito tóxico dos remédios no organismo humano. Tomam-se remédios tóxicos para a recuperação de determinada enfermidade, porém, estes tóxicos somente são empregados para resolver problema mais sério do que sua própria toxicidade. Assim que a saúde é reestabelecida, cessa-se o uso dos remédios tóxicos, porque senão haverá efeito contrário e a saúde poderá ser prejudicada. A intervenção federal, portanto, em singela equiparação, só pode ser usada para restabelecer situação insana, patogênica.

A intervenção federal traz uma ruptura da normalidade, conforme já discutido, fragilizando o pacto federativo, visto que é afastada, mesmo que temporariamente, a autonomia de um ente federado. Coloca-se o país em uma situação de excepcionalidade, de alerta; entra-se em uma situação de “crise nacional de tamanha intensidade que durante sua implementação não podem ocorrer modificações constitucionais, configurando isso um limite circunstancial para o Poder [Constituinte Derivado] Reformador” (AGRA, 2006, p. 268). Ou seja, proíbe-se qualquer alteração do texto da Constituição Federal enquanto perdurar a intervenção.

Desse modo, faz-se necessário reconhecer que uma medida dessa proporção só pode ser tomada em situação de extrema necessidade. Cecílio (2018) lembra um excelente exemplo da adequada utilização da intervenção para ilustrar os conceitos até então apresentados. Trata-se da decretação da intervenção federal no estado do Rio de Janeiro, em 1923, quando os candidatos a Governo do Estado Feliciano Sodré e Raul Fernandes disputaram as eleições e ambos foram considerados eleitos e tomaram posse, criando uma irregularidade institucional insanável. Diante dessa situação de total impasse, inviabilizando a sua governabilidade do estado, justificou-se a intervenção federal, a fim de regularizar o cenário político.

A respeito da justificativa da intervenção no Rio de Janeiro em 2018, o inciso III do art. 34 da Constituição fala em “pôr termo”. Depreende-se dessa expressão pôr fim ao problema, em um prazo razoável. Sendo o período estabelecido no decreto até 31 de dezembro de 2018, se o Presidente da República calculou precisar de quase um ano para resolver o impasse, demonstra possuir a mesma deficiência que o Estado-membro para solucionar a questão, o que torna sem sentido a intervenção.

Como bem pontua Cecílio (2018), o posicionamento da Constituição de 1988 em relação ao estado de defesa e ao estado de sítio, os quais são espécies mais gravosas de ingerência da União em outros entes federativos, frente a situações de grave instabilidade ou calamidades de grandes proporções, há prazo estabelecido para a resolução do conflito pela União. Não pode o decreto estabelecer prazo superior a 30 dias, prorrogável apenas uma vez, no caso do estado de defesa (art. 136, § 2º e art. 138, § 1º). Comparando as situações, caso mais grave precisa ser resolvido em um prazo mais curto. Dessa maneira, não parece razoável e proporcional a intervenção pela União no estado do Rio de Janeiro durar quase um ano.

A Nota Técnica Conjunta nº 01/2018, do Ministério Público Federal, subscrita por Duprat, Frischeisen, Silveira e Weichert, pontua:

A excepcionalidade da intervenção também vai demandar justificativa quanto ao prazo de sua duração. Ou seja, a medida é, em princípio, de curta duração, para fazer face a uma situação que se supõe seja uma disfuncionalidade ocasional e episódica no exercício autônomo dos entes federativos. A previsão de um prazo alargado, que vai até 31 de dezembro de 2018, de forma peremptória e sem considerar eventual evolução da situação, parece atentar contra a exigência constitucional. (DUPRAT; FRISCHEISEN; SILVEIRA; WEICHERT, 2018, p. 3)

Além do mais, acusa Cecílio (2018), o motivo apresentado pelas autoridades nacionais e fluminenses a fim de fundamentar a intervenção é, supostamente, para sanar um problema que faz parte do cotidiano da cidade carioca e de todo o Estado do Rio de Janeiro. Não se trata de uma situação excepcional; o problema na segurança pública no Estado já existia quando o então Governador foi eleito. Sendo da responsabilidade do representante eleito para o cargo de Chefe do Poder Executivo estadual, a solução dos problemas atinentes à segurança pública, o Governador não se sentindo capaz de resolvê-los, não deveria sequer ter se candidatado.

Para a autora, sendo fato notório que a grave situação na segurança pública do Rio de Janeiro existe há muito tempo, não ocorrendo nenhum agravamento substancial ou mesmo algum episódio significativo de distúrbio que ensejasse a intervenção, a decretação em comento estaria eivada de vício de inconstitucionalidade material. Destaca ainda o fato de já existirem ações em parceria entre o Governo estadual do Rio de Janeiro e o Governo federal, através das Missões de Garantia da Lei e da Ordem em locais pontuais.

Tais argumentos mostram-se bastante relevantes. Com razão, a intervenção possui esse caráter pontual. É de se concordar que, hoje passada a intervenção fluminense, é visível que esta se tornou obsoleta, mostrando resultados ínfimos e atribuindo-se um fracasso à União perante o crime organizado. A intervenção foi inútil. Contudo, veja-se que esta é uma avaliação política. A Constituição de 1988 dá a hipótese, “Pôr termo a grave comprometimento da ordem pública”, e concede ao Chefe do Executivo a discricionariedade para adequar uma situação à hipótese.

Diante disto, a interpretação lastreada na doutrina mais conservadora leva a crer que, sendo a crise na segurança pública do Rio de Janeiro real e calamitosa, cabe ao Presidente ponderar ser – ou não – razoável e proporcional a adoção da intervenção. O único órgão com competência constitucional para avaliar essa decisão é o Congresso Nacional (art. 49, inc. IV), o qual a aprovou por meio do Decreto Legislativo nº 10/2018. Passar o decreto presidencial pelo crivo do Judiciário suscita, então, a questão da possibilidade de controle jurídico da intervenção.

Quanto a essa questão, Agra (2006, p. 273) leciona que o controle político do processo interventivo é realizado pelo Chefe do Executivo, que examina o preenchimento dos requisitos exigidos para a decretação da intervenção, e pelo Poder Legislativo, nos casos que são postos sob a sua apreciação. Já o controle jurídico, efetuado pelo Poder Judiciário, verifica, por sua vez, se o procedimento para a efetivação da intervenção foi seguido e se os preceitos constitucionais, principalmente a autonomia federativa, foram fielmente observados. No mesmo sentido, ensina Bulos (2015).

Depreende-se destes entendimentos que, em preservação à separação dos Poderes, na intervenção espontânea, o Judiciário não possui competência para apreciar a conveniência da medida. Contudo, isso não quer dizer que deve manter-se de olhos fechados para tudo. Em casos de descumprimento procedimental ou clara infringência dos ditames constitucionais, principalmente o pacto federativo, o

Judiciário deve realizar o devido controle, como defendido, no tópico anterior, o controle do ato interventivo no Estado de Roraima em razão do desvio de finalidade do instituto e outros vícios.

Sarlet não destoia do posicionamento acima.

Muito embora a intervenção constitua um ato essencialmente político, resultado da conjugação necessária do Decreto do Presidente da República e da Aprovação pelo Congresso Nacional, o controle jurisdicional não resta afastado, mas assume natureza diversa a depender do caso, tendo por escopo essencialmente verificar se a intervenção atende aos requisitos constitucionais. Assim, o controle jurisdicional não incide propriamente sobre o mérito da intervenção, mas sim, limita-se ao exame da presença dos pressupostos formais e materiais estabelecidos pela CF. (SARLET, 2017, p. 997-998)

Partindo apenas desse posicionamento doutrinário, a princípio, é de se concordar que, no caso do Rio de Janeiro, não seria possível falar em inconstitucionalidade material pela inconveniência ou inoportunidade do ato, pois a situação fática justificadora da medida é real e, notoriamente, comprometedor da ordem, cabendo exclusivamente à discricionariedade do Chefe do Executivo e apreciação do Congresso Nacional.

Contudo, é de suma importância ponderar todo o contexto da intervenção fluminense. Como já dito, o Estado do Rio de Janeiro lida com os problemas na segurança pública há bastante tempo. Porém, isto não é uma exclusividade deste Estado. Todo o país está diante do crescente acirramento dos conflitos criminosos à proporção que a crise econômica também se agrava. Os números do crime são alarmantes em todo o país. Diversos estados chegam a superar as estatísticas do Rio de Janeiro, como é o caso do Sergipe (BRETAS, 2017), no entanto, o Presidente não considerou isto. Todo esse contexto explicita a desproporcionalidade da medida tomada pelo Chefe do Executivo.

Diante destes fatos, resta cristalino que a decretação de intervenção no Rio de Janeiro viola seguramente o princípio constitucional da proporcionalidade. Segundo Gentz (1968), citado por Bonavides (2010), tal princípio pretende instituir a relação entre fim e meio, pondo em confronto o fim e o fundamento de uma interferência com os efeitos desta, para que se torne possível um controle do excesso.

Contribui o princípio notavelmente para conciliar o direito formal com o direito material em ordem a prover exigências de transformações sociais

extremamente velozes, e doutra parte juridicamente incontroláveis caso faltasse a presteza do novo axioma constitucional. [...] Com efeito, a limitação aos poderes do legislador não vulnera o princípio da separação, de Montesquieu, porque o raio de autonomia, a faculdade política decisória e a liberdade do legislador para eleger, conformar e determinar fins e meios se mantém de certo modo plenamente resguardada. Mas tudo isso, é óbvio sob a regência inviolável dos valores e princípios estabelecidos pela Constituição. (BONAVIDES 2010, p. 399).

Sobre a essencialidade do princípio da proporcionalidade para a ordem constitucional, Bonavides (2010) assevera que, sem este princípio, a constitucionalidade ficaria desprovida do instrumento mais poderoso de garantia dos direitos fundamentais contra possíveis e eventuais excessos praticados pelo legislador no exercício de sua função de preenchimento de espaço aberto pela Constituição.

Estando o Presidente da República na função atípica de legislador, no caso de expedição de decretos, ele deve necessariamente se ater ao princípio em discussão, analisando se os meios que pretende utilizar demonstram capacidade de alcançar os objetivos almejados, antes de tomar qualquer decisão político-administrativa. É sobre o que diz a máxima clássica de Georg Jellinek, “não se abatem pardais disparando canhões”. Abstendo-se deste juízo prévio, excessos podem acontecer. (BONAVIDES, 2010).

Ao desconsiderar o contexto sociopolítico, não só do Estado do Rio de Janeiro, mas de todo o país, e decretando essa intervenção descomedida, com prazo desarrazoadamente extenso e colocando as Forças Armadas para lidar com segurança pública, o Presidente da República Michel Temer quis, metaforicamente, “abater pardais com canhões”. Afrontou, desse modo, princípio constitucional basilar do ordenamento jurídico brasileiro, o princípio da proporcionalidade, tido por grande parte da doutrina jurídica do mundo todo como princípio geral do Direito.

A inobservância de tal princípio basilar do sistema constitucional brasileiro incorre em um ferimento desarrazoado da autonomia do ente federado, subjugando o Estado do Rio de Janeiro aos desígnios da União, fora das ressalvas constitucionais. Sendo esta autonomia, conforme já explicitado, pilar da forma federada de Estado, temos, pois, uma lesão ao pacto federativo, instituído pelo art. 1º da CRFB/1988.

Diante de tal afronta, o próprio entendimento dos doutrinadores brasileiros, de que o controle jurídico sobre a intervenção só pode ocorrer diante do desrespeito às

balizas-mestras da Carta Magna de 1988, corrobora a legitimidade do Judiciário para apreciar a inconstitucionalidade da intervenção no Rio de Janeiro. Afinal, o princípio em comento “pode não existir enquanto norma geral de direito escrito, mas existe como norma esparsa no texto constitucional. A noção mesma se infere de outros princípios que lhe são afins”. (BONAVIDES, 2010, p. 434).

Em relação às disposições do decreto interventivo, uma norma, em especial, intrigou os juristas brasileiros. Trata-se do parágrafo único do art. 2º: “O cargo de Interventor é de natureza militar”. Lewandowski inclusive se referiu à escolha desse dispositivo como “talvez de forma propositalmente dúbia, dadas as circunstâncias” (2018, p. 161). Estas circunstâncias a que o autor se refere provavelmente sejam em alusão à concepção de “guerra” na qual o governo do Estado do Rio de Janeiro vem se apoiando para lidar com a situação. A resposta estatal dos últimos anos está levando a uma gradual e intensa militarização do Estado, principalmente pelo uso recorrente das Forças Armadas em funções de segurança, por meio das operações para Garantia da Lei e da Ordem (GLO). O que preocupa é que essa forma de atuação estatal é típica de regimes autoritários, afastando um modelo de segurança cidadã, característica de regimes democráticos.

A respeito da função do interventor, conforme já citado, Lewandowski (2018) acentua que lhe compete apenas desempenhar as funções regularmente exercidas pelas autoridades que é chamado a substituir temporariamente. Da leitura do caput do art. 3º do Decreto nº 9.288/2018, depreende-se que o interventor foi nomeado para substituir o Governador na área da segurança pública, já que transfere àquele as competências privativas do Governador, “previstas no art. 145 da Constituição do Estado do Rio de Janeiro, necessárias às ações de segurança pública, previstas no Título V da Constituição do Estado do Rio de Janeiro” (BRASIL, 2018a). Desse modo, o decreto deixa claro que o interventor assume, temporariamente, o cargo do Governador, no que concerne apenas à área de segurança pública.

Sabe-se que o cargo de Chefe do Executivo estadual tem, por disposição constitucional, natureza civil, e não militar. Nesse sentido, a Nota Técnica Conjunta nº 01/2018 do MPF, subscrita por Duprat, Frischeisen, Silveira e Weichert (2018, p. 5), protesta que uma medida interventiva “no Poder Executivo estadual é, por definição constitucional, de natureza civil e não pode um decreto instituir uma intervenção militar, sob pena de responsabilidade do próprio Presidente da República que o emitiu”.

É impensável um regime democrático que aceita a atribuição de natureza militar ao cargo de membro de qualquer dos Poderes. A única exceção para isso é a Justiça Militar, que possui competências muito específicas e totalmente apartadas da Administração Pública e do Poder Legislativo. A intervenção federal permite a substituição da autoridade política estadual pela federal, mas de forma alguma a substituição da autoridade política civil por uma militar. O interventor exerce atos de governo e, por isso, a natureza do cargo é civil. Nada obsta que o interventor seja militar, mas não se pode perder de vista que este ocupa temporariamente um cargo de natureza civil, a Chefia do Executivo estadual, mesmo que apenas em uma área de atuação governamental.

A respeito do cargo de interventor, Karam (2018) ainda acrescenta a impossibilidade de nomeação de um militar na ativa. Considerando que, na hipótese, o cargo de interventor equivale ao cargo de Governador, aquele, além da impossibilidade de possuir natureza militar, também não poderia ser exercido por militar na ativa. Segundo a Constituição de 1988, militar na ativa não pode ocupar qualquer cargo eletivo, passando automaticamente para a inatividade no ato da diplomação (artigo 14, parágrafo 8º, I e II). Assim, a natureza necessariamente civil da Administração Pública encontra reforço nas regras que impõem a transferência para a reserva do militar que tomar posse em cargo ou emprego público civil. Inclusive quando este cargo for temporário, o militar ficará agregado, passando para a reserva após dois anos de afastamento, ressalvada somente a acumulação de cargos ou empregos privativos de profissionais da saúde (artigo 142, parágrafo 3º, II e III).

Importante ressaltar que a Lei nº 13.491, de 13 de outubro de 2017, alterou o Código Penal Militar no sentido de transferir a competência dos crimes cometidos por militares das Forças Armadas em ação, inclusive os dolosos contra a vida, para a Justiça Militar da União. Conforme essa lei, entre as hipóteses que atraí competência da Justiça Militar estão os crimes praticados no contexto “de atividade de natureza militar” e “do cumprimento de atribuições que lhes forem estabelecidas pelo Presidente da República”. Por outro lado, o Decreto nº 9.288/2018 atribui ao cargo de interventor a natureza militar. Assim, significa dizer que o decreto interventivo do Rio de Janeiro assegurou autonomia militar ao interventor para responder perante sua própria corporação, para “prestar contas” a si mesmo, sobre eventuais graves violações de direitos humanos.

Permitir uma situação dessas configura nitidamente um retrocesso aos anos de chumbo do regime militar, oportunidade mais recente que o Brasil lidou com um governo militar. Embora o então Presidente Michel Temer tenha querido transparecer não ser essa uma intervenção militar, ocorre que, resumidamente, coloca-se um militar na ativa no Poder Executivo de um dos Estados mais ricos e influentes do país, dá-lhe aval para usar como bem entender as Forças Armadas, atribui-lhe o privilégio de ser julgado pelos seus pares, e ainda, com licença e apadrinhamento do Presidente da República. Ou seja, melhor que denominar de militar, o mais adequado é nomear de intervenção civil-militar, face ao acolhimento da ideia absurda pelas autoridades civis do país.

Outra inconstitucionalidade material encontrada no Decreto nº 9.288/2018 está no §1º do art. 3º do Decreto nº 9.288/2018. Este dispositivo, que determina a não sujeição do interventor às normas estaduais, é idêntico ao também §1º do art. 3º do decreto interventivo de Roraima. A argumentação utilizada para suscitar a inconstitucionalidade deste é plenamente aplicável para aquele. Assim, o decreto de intervenção no Rio de Janeiro também afronta o art. 34 da CRFB, mais especificamente ao princípio da não-intervenção, ao passo que confere ao interventor poderes não previstos na Constituição Federal de 1988.

Entendem dessa maneira, Duprat, Frischeisen, Silveira e Weichert (2018), ao apontar a desarrazoabilidade da pretensão do decreto interventivo em suspender vigência e eficácia de legislação estadual, não só pela inaptidão formal para tanto, como também porque a Constituição não apresenta dispositivo que autorize tal possibilidade. Na verdade, a intervenção apresenta um caráter de aproximação à preservação dos direitos fundamentais e da democracia, pois a restrição daqueles ou o atentado à separação dos Poderes são, inclusive, causas autorizativas de intervenção. Não pode, portanto, ser fonte de desrespeito à autonomia dos Poderes ou mesmo do Ministério Público.

Defendem os autores que a figura do interventor surge como uma autoridade federal, com poderes civis, que assume as competências do Governador na área atingida pela intervenção, e deve agir segundo a legislação concernente à sua área de atuação, pois, quanto ao exercício das competências estaduais, é uma autoridade estadual. Caso contrário, a intervenção estará claramente violando a separação dos Poderes, ao passo que menospreza o Poder Legislativo estadual. Assim, para Duprat, Frischeisen, Silveira e Weichert (2018, p. 3-5), a “pretensão de

suposta indenidade do interventor às leis estaduais violenta um dos pilares do regime democrático e abre grave precedente para, em pouco tempo, investir-se contra decisões de outros poderes estaduais, inclusive o Judiciário”.

Considerando esta série de vícios apontados, infere-se que o decreto de intervenção no Estado fluminense, configura-se, desde o seu nascedouro, um ato político-normativo de face autoritarista, antidemocrática e violadora do pacto federativo.

### **5.3 Medidas judiciais cabíveis**

Diante dos vícios de inconstitucionalidade apresentados tanto pela intervenção no Estado do Rio de Janeiro, quanto no Estado de Roraima, demonstrado está que, embora constituam atos políticos, não escapam ao controle jurídico, visto que a discricionariedade que os circundam não os exime da obrigação de seguir os ditames constitucionais. Desse modo, cabe ao Judiciário realizar a devida apreciação.

Os decretos emanados pelo Poder Executivo são passíveis de controle de constitucionalidade, quando seu conteúdo possuir caráter normativo autônomo, ou seja, quando o seu teor derivar diretamente do texto constitucional. (BULOS, 2015).

Desse modo, é possível afirmar que o decreto presidencial de intervenção está no rol de objetos da ação direta de inconstitucionalidade. Tal instituto serve ao “controle abstrato de normas que consiste num processo objetivo de defesa da Constituição Federal. O instituto é ínsito ao controle concentrado de normas, porquanto é o Supremo Tribunal Federal - e somente ele - quem o aprecia”. (BULOS, 2015, p. 254). Ou seja, a referida ação visa retirar lei ou ato normativo que ingresse no ordenamento jurídico contendo vício de inconstitucionalidade.

Acerca da possibilidade de um decreto interventivo ser objeto de Ação Direta de Inconstitucionalidade, Cecílio suscita relevante discussão sobre a necessidade de generalidade e abstração do ato normativo.

Decretos de efeitos concretos não são atacáveis através de ações do controle concentrado. No caso do decreto que instituiu a intervenção federal no Rio de Janeiro, o seu conteúdo é genérico, pois não é possível identificar um destinatário certo, os afetados pela norma serão todos os cidadãos do estado, turistas, até mesmo pessoas em trânsito que atravessarem o território durante a vigência da medida.

No tocante à abstração do ato normativo, esta também é identificável, na medida que [sic] o decreto não prevê ações específicas, pontuais, apenas esclarece de forma abstrata o âmbito de atuação do interventor, os recursos disponíveis e assinala o limite temporal de vigência do decreto. A norma teria um efeito concreto caso trouxesse em seu bojo expressões como: “O interventor ocupará a região, x, y, z”. Ou seja, caso o texto estabelecesse de forma precisa exatamente o que poderia ou não ser feito pelo interventor. (CECÍLIO, 2018).

O mesmo teor desta passagem é plenamente aplicável ao decreto de intervenção no Estado de Roraima. Assim sendo, ambos os decretos interventivos poderiam ser objeto de ADI, tanto é que aquele referente ao Estado fluminense foi atacado por essa via, na ADI nº 5.915, que, logo após a manifestação da PGR, foi arquivada sem julgamento do mérito por perda do objeto, em razão do exaurimento dos seus efeitos findo o prazo de duração.

Todavia, exaurida a vigência dos dois decretos, ambos em 31 de dezembro de 2018, o controle abstrato de constitucionalidade via ação direta não pode mais ser realizado. Não cabe ADI para atacar lei ou ato normativo de eficácia exaurida, ou então, a ação direta se tornaria instrumento processual de proteção de situações jurídicas individuais, corrompendo a abstração do controle concentrado de normas. (BULOS, 2015).

Diante disto, a sociedade brasileira fita uma clara violação à Carta Magna, enquanto o ordenamento jurídico não apresenta caminho judicial a ser tomado a fim de sanar as inconstitucionalidades. Assim, diante do precedente aberto, dando azo à ameaça à autonomia dos estados brasileiros, resta o estudo jurídico-científico como contribuição para formação do conhecimento jurídico, a fim de que, em eventuais futuras intervenções, haja uma maior resistência social, política e jurídica em face de ingerências desordenadas e desarrazoadas na autonomia dos entes federativos, a fim de preservar o pacto federativo.

## 6 CONCLUSÃO

O presente estudo possibilitou uma análise jurídico-científica acerca da constitucionalidade dos decretos de intervenção nos Estados do Rio de Janeiro e Roraima, ocorridos em 2018. Análise esta que se baseou nos ditames basilares do sistema constitucional brasileiro, presentes na Carta Magna de 1988, com apoio do conhecimento doutrinário relacionado.

O estudo deste tema mostrou-se essencial, visto que, durante sua realização, foi possível melhor delinear a amplitude do pacto federativo e princípio da autonomia dos entes, bem como das normas constitucionais atinentes ao instituto da intervenção da União nos Estados.

A apreciação dos decretos interventivos em face do sistema constitucional brasileiro deixou evidenciado que, tanto a intervenção no Estado do Rio de Janeiro quanto em Roraima, apresentam evidentes vícios de inconstitucionalidade, de caráter material, que põem em risco o sistema federativo e a própria democracia. Os vícios apresentados pelo último decreto, conforme demonstrado pela discussão acima, são a falta de motivação formal do decreto que esclareça o contexto fático ensejador da intervenção, a ausência completa de disposição acerca das condições de execução da mesma, a previsão de não sujeição do interventor às normas estaduais, o que viola a separação dos Poderes, e o claro desvio de finalidade da medida, que foi usada como meio de antecipação da posse do Governador eleito.

Quanto à intervenção no Estado do Rio de Janeiro, a discussão desenvolvida permitiu concluir que a consulta posterior pelo Presidente da República aos Conselhos da República e da Defesa Nacional não constituem vício de inconstitucionalidade. Por outro lado, o decreto interventivo fere o sistema constitucional brasileiro em outros pontos. Além da falta de motivação formal do decreto, da ausência de disposição acerca das condições de execução da intervenção e da previsão de não sujeição do interventor às normas estaduais, similarmente à intervenção em Roraima, o decreto de intervenção no Estado do Rio de Janeiro atenta contra princípio constitucional basilar do ordenamento jurídico brasileiro, o princípio da proporcionalidade, visto que, diante das circunstâncias fáticas e jurídicas explanadas, a medida interventiva mostra-se claramente desproporcional. Por fim, este decreto ainda exala inconstitucionalidade ao atribuir

natureza militar ao cargo de interventor, sendo que este possui caráter eminentemente civil, pois substitui temporariamente detentor de mandato eletivo.

Apesar de constatadas as violações à Carta Magna, exauridos os efeitos de ambos os decretos, o ordenamento jurídico não apresenta caminho judicial capaz de sanar as inconstitucionalidades. Metaforicamente, a Constituição de 1988 foi ferida e está em processo de cicatrização; no entanto, não recebendo nenhum remédio durante esse processo, esta cicatriz está frágil, sensível, bem mais suscetível a novas mutilações. É o efeito causado pelo precedente aberto: a Carta Suprema está vulnerável diante da crescente ameaça à autonomia dos Estados brasileiros.

Dada a importância do assunto, torna-se necessário instigar a inquietação da comunidade jurídica no sentido de ampliar o debate, a fim de que se forme uma resistência consolidada em face da tendência de concentração de poder político pela União, a fim de preservar o pacto federativo e, enfim, o Estado Democrático de Direito.

## REFERÊNCIAS

AGRA, Walber de Moura. **Curso de direito constitucional**. Rio de Janeiro: Forense, 2006.

ALMEIDA, Eloísa Machado. Decreto de intervenção federal no Rio de Janeiro é inconstitucional. **Justificando**, 16 fev. 2018. Disponível em: <http://www.justificando.com/2018/02/16/decreto-de-intervencao-federal-no-rio-de-janeiro-e-inconstitucional/>. Acesso em: 20 abr. 2019.

AUTORIDADES se reúnem no Rio mais uma vez para discutir segurança. **Portal G1: Jornal Nacional**, 15 fev. 2018. Disponível em: <http://g1.globo.com/jornal-nacional/noticia/2018/02/autoridades-se-reunem-no-rio-mais-uma-vez-para-discutir-seguranca.html>. Acesso em: 20 abr. 2019.

BARROSO Luís Roberto. **Curso de direito constitucional contemporâneo: os conceitos fundamentais e a construção do novo modelo**. 3. ed., 2. reimpr. São Paulo: Saraiva, 2012.

BASTOS, Celso Ribeiro. **Curso de direito constitucional**. 19. ed. São Paulo: Saraiva, 1998.

BONAVIDES, Paulo. **Curso de direito constitucional**. 26. ed. São Paulo: Malheiros, 2011.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, [2017]. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm). Acesso em: 29 abr. 2019.

\_\_\_\_\_. **Decreto nº 9.288, de 16 de fevereiro de 2018**. Decreta intervenção federal no Estado do Rio de Janeiro com o objetivo de pôr termo ao grave comprometimento da ordem pública. Brasília, DF: Presidência da República, [2018]. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2018/decreto/D9288.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/decreto/D9288.htm). Acesso em: 22 abr. 2019.

\_\_\_\_\_. **Decreto nº 9.602, de 8 de dezembro de 2018**. Decreta intervenção federal no Estado de Roraima com o objetivo de pôr termo a grave comprometimento da ordem pública. Brasília, DF: Presidência da República, [2018]. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2018/decreto/D9602.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/decreto/D9602.htm). Acesso em: 22 abr. 2019.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 13.491, de 13 de outubro de 2017**. Altera o Decreto-Lei nº 1.001, de 21 de outubro de 1969 - Código Penal Militar. Brasília, DF: Presidência da República, [2017]. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2017/lei/l13491.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/l13491.htm). Acesso em 24 abr. 2019.

\_\_\_\_\_. Supremo Tribunal Federal (Decisão monocrática). **Medida cautelar em Mandado de Segurança 35.537/DF**. Relator: Celso de Mello, 21 de fevereiro de 2018. Disponível em:

<https://www.jusbrasil.com.br/diarios/documentos/547449272/andamento-do-processo-n-35537-medida-cautelar-mandado-de-seguranca-21-02-2018-do-stf>. Acesso em: 20 abr. 2019.

\_\_\_\_\_. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 5.915/DF**. Ação direta de inconstitucionalidade. Decreto 9.288/2018. Intervenção federal no Rio de Janeiro para pôr termo a grave comprometimento da ordem pública. Relator: Ricardo Lewandowski. Disponível em: <http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=5372424>. Acesso em: 2 maio 2019.

\_\_\_\_\_. Tribunal de Contas da União (Plenário). **Acórdão 2904/2017**. Consulta. Possibilidade de abertura de crédito extraordinário para transferência de recursos a outros entes federativos, em caso de grave crise financeira do ente. Conhecimento. Arquivamento. Relator: Vital do Rêgo, 12 de dezembro de 2017. Disponível em: [https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/documento/acordao-completo\\*/NUMACORDAO%253A2904%2520ANOACORDAO%253A2017/DTRELEVANCIA%20desc,%20NUMACORDAOINT%20desc/0/%20?uuid=42cdf290-86fa-11e9-a130-07c211beb1a7](https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/documento/acordao-completo*/NUMACORDAO%253A2904%2520ANOACORDAO%253A2017/DTRELEVANCIA%20desc,%20NUMACORDAOINT%20desc/0/%20?uuid=42cdf290-86fa-11e9-a130-07c211beb1a7). Acesso em: 27 maio 2019.

BRETAS, Valéria. Os estados mais violentos do Brasil. **Exame**, 4 nov. 2017. Disponível em: <https://exame.abril.com.br/brasil/os-estados-mais-violentos-do-brasil-3/>. Acesso em: 20 abr. 2019.

BULOS, Uadi Lammêgo. **Curso de direito constitucional**. 9. ed.; 2. reimpr. São Paulo: Saraiva, 2015.

CASTRO, Augusto. Senado aprova intervenção federal em Roraima. **Agência Senado**, Brasília, 12 dez. 2018. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2018/12/12/senado-aprova-intervencao-federal-em-roraima>. Acesso em: 2 maio 2019.

CECÍLIO, Adriana. Intervenção no Rio é passível de controle de constitucionalidade por meio de ADI. **Revista Consultor Jurídico**, 20 fev. 2018. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2018-fev-20/adriana-cecilio-intervencao-rio-passivel-controle-adi>. Acesso em: 10 abr. 2019.

CHAGAS, Paulo Victor. Congresso publica decreto autorizando intervenção federal no Rio de Janeiro. **Agência Brasil**, Brasília, 21 fev. 2018. Disponível em: <http://agenciabrasil.ebc.com.br/politica/noticia/2018-02/congresso-publica-decreto-autorizando-intervencao-federal-no-rio-de-janeiro>. Acesso em: 24 abr. 2019.

CHARLEAUX, João Paulo. Intervenção federal no Rio: as justificativas e as contestações. **Nexo**, 16 fev. 2018. Disponível em: <https://www.nexojornal.com.br/expresso/2018/02/16/Interven%C3%A7%C3%A3o-federal-no-Rio-as-justificativas-e-as-contesta%C3%A7%C3%B5es>. Acesso em: 20 abr. 2019.

CLÁUDIO NETTO, João; MATOSO, Filipe. Temer anuncia intervenção federal em Roraima; interventor será governador eleito. **Portal G1**, Brasília, 7 dez. 2018.

Disponível em: <https://g1.globo.com/politica/noticia/2018/12/07/temer-anuncia-intervencao-federal-em-roraima.ghtml>. Acesso em: 18 abr. 2019

COSTA, Emily; OLIVEIRA, Valéria. Entenda a intervenção federal em Roraima. **Portal G1**, Boa Vista-RR, 8 dez. 2018. Disponível em: <https://g1.globo.com/rr/roraima/noticia/2018/12/08/entenda-a-intervencao-federal-em-roraima.ghtml>. Acesso em: 9 abr. 2019.

DECRETO de intervenção federal em Roraima é publicado no 'Diário Oficial da União'. **Portal G1**, Brasília, 10 dez. 2018. Disponível em: <https://g1.globo.com/politica/noticia/2018/12/10/decreto-que-estabelece-intervencao-federal-em-roraima-e-publicado-no-diario-oficial-da-uniao.ghtml>. Acesso em: 3 maio 2019.

DUPRAT, Deborah; FRISCHEISEN, Luiza Cristina Fonseca; SILVEIRA, Domingos Sávio Drescher da; WEICHERT, Marlon Alberto. Nota Técnica Conjunta Nº 01/2018 (PGR-00072549/2018). **Ministério Público Federal**, Brasília, 20 fev. 2018. Disponível em: <https://www.jota.info/wp-content/uploads/2018/02/documento-pgr-00072549-2018.pdf>. Acesso em: 10 maio 2019.

ENTENDA várias críticas e inconstitucionalidades ao decreto de intervenção federal. **Justificando**, 16 fev. 2018. Disponível em: <http://www.justificando.com/2018/02/16/entenda-varias-criticas-e-inconstitucionalidades-ao-decreto-de-intervencao-federal/>. Acesso em: 19 abr. 2019.

FÁBIO, André Cabette. Por que o Rio Grande do Norte enfrenta sua pior crise de violência. **Nexo**, 6 jan. 2018. Disponível em: <https://www.nexojornal.com.br/entrevista/2018/01/05/Por-que-o-Rio-Grande-do-Norte-enfrenta-sua-pior-crise-de-viol%C3%Aancia>. Acesso em 19 abr. 2019.

FALCÃO, Márcio; TEIXEIRA, Matheus. MPF: é inconstitucional vincular interventor com função estritamente militar. **Jota**, 20 fev. 2018. Disponível em: <https://www.jota.info/justica/mpf-critica-intervencao-militar-no-rio-e-diz-que-nao-cabe-mandado-de-busca-coletivo-20022018>. Acesso em: 18 abr. 2019.

FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. **Comentários à Constituição brasileira de 1988**. São Paulo: Saraiva, 1990. v. 1.

GENTIL, Maurício. A Intervenção Federal em Roraima. **Infonet**, 23 jan. 2019. Disponível em: <https://infonet.com.br/blogs/a-intervencao-federal-em-roraima/>. Acesso em: 18 abr. 2019.

KARAM, Maria Lucia. O uso indevido das Forças Armadas em atividades de segurança pública. **Revista Consultor Jurídico**, 22 fev. 2018. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2018-fev-22/maria-lucia-karam-uso-indevido-militares-seguranca-publica>. Acesso em: 12 maio 2018.

LEWANDOWSKI, Enrique Ricardo. **Pressupostos materiais e formais da intervenção federal no Brasil**. 2. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2018.

MAZUI, Guilherme. Temer se reúne com conselhos da República e da Defesa Nacional para discutir a intervenção no Rio de Janeiro. **Portal G1**, Brasília, 19 fev. 2018. Disponível em: <https://g1.globo.com/politica/noticia/temer-se-reune-com-conselhos-da-republica-e-da-defesa-nacional-para-discutir-a-intervencao-no-rio-de-janeiro.ghtml>. Acesso em: 18 abr. 2019.

MELO, José Tarcízio de Almeida. **O direito constitucional do Brasil**. Belo Horizonte: Del Rey, 2008.

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

MORAES, Alexandre de. **Direito constitucional**. 34. ed., rev., atual. São Paulo: Atlas, 2018. *E-book*.

NASCIMENTO, Karina. ISP divulga dados do mês de janeiro 2018. **Instituto de Segurança Pública – ISP**, Rio de Janeiro, 28 fev. 2018. Disponível em: <http://www.isp.rj.gov.br/Noticias.asp?ident=396>. Acesso em: 30 abr. 2019.

OLIVEIRA, Luiz Francisco de. Intervenção federal já começou inconstitucional. **Revista Jus Navigandi**, ISSN 1518-4862, Teresina, ano 23, n. 5344, 17 fev. 2018. Disponível em: <https://jus.com.br/artigos/64187>. Acesso em: 20abr. 2019.

PONTES DE MIRANDA, Francisco Cavalcanti. **Comentários à Constituição de 1967, com a Emenda n. 1, de 1969**. 2. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1970. t. 2.

PUBLICADA medida provisória que libera R\$ 225 milhões a Roraima após intervenção federal. **Portal G1**, Boa Vista-RR, 18 dez. 2018. Disponível em: <https://g1.globo.com/rr/roraima/noticia/2018/12/18/publicada-medida-provisoria-que-libera-r-225-milhoes-a-roraima-apos-intervencao-federal.ghtml>. Acesso em: 15 maio 2019.

RODAS, Sérgio. Para especialistas, intervenção federal no RJ é inconstitucional e não dá resultados. **Revista Consultor Jurídico**, 16 fev. 2018. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2018-fev-16/intervencao-federal-rio-inconstitucional-nao-dara-resultados>. Acesso em: 20 abr. 2019.

ROSSI, Amanda. Congresso aprova decreto de intervenção federal no Rio de Janeiro; entenda o que a medida significa. **BBC Brasil**, São Paulo, 21 fev. 2018. Disponível em: <https://www.bbc.com/portuguese/brasil-43079114>. Acesso em: 20 abr. 2019.

SARLET, Ingo Wolfgang; MARINONI, Luiz Guilherme; MITIDIERO, Daniel. **Curso de direito constitucional**. 6. ed., rev., atual. São Paulo: Saraiva, 2017. *E-book*.

SILVA, José Afonso da. **Curso de direito constitucional positivo**. 37. ed., rev., atual. São Paulo: Malheiros, 2014.

SIMÃO, Edna. Fazenda veta ajuda financeira para o Estado do Rio Grande do Norte. **Valor Econômico**, 26 dez. 2017. Disponível em: <https://www.valor.com.br/brasil/5237783/fazenda-veta-ajuda-financeira-para-o-estado-do-rio-grande-do-norte>. Acesso em: 15 maio 2019.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. **Regimento interno: atualizado até a Emenda Regimental n. 51/2016**, de 29 de jun. 2016. Brasília: STF, Secretaria de Documentação, 2019. Disponível em: [http://www.stf.jus.br/arquivo/cms/legislacaoRegimentoInterno/anexo/RISTF\\_ER\\_51\\_web.old.pdf](http://www.stf.jus.br/arquivo/cms/legislacaoRegimentoInterno/anexo/RISTF_ER_51_web.old.pdf). Acesso em: 20 maio 2019.

VIRGÍLIO, Emmily. 'Situação pior do que imaginávamos', diz governadora eleita sobre crise financeira do RN. **Portal G1**, 30 nov. 2018. Disponível em: <https://g1.globo.com/rn/rio-grande-do-norte/noticia/2018/11/30/situacao-pior-do-que-imaginavamos-diz-governadora-eleita-sobre-crise-financeira-do-rn.ghtml>. Acesso em: 19 abr. 2019.

**ANEXO A – NOTA TÉCNICA CONJUNTA Nº 01/2018 – MPF****MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL****PGR-00072549/2018****NOTA TÉCNICA CONJUNTA Nº 01/2018**

**Tema:** Intervenção federal no Estado do Rio de Janeiro. Decreto nº 9.288, de 16 de fevereiro de 2018.

A intervenção é um mecanismo clássico do federalismo e conta com disciplina expressa na Constituição brasileira. Como tal, sujeita-se, desde a sua concepção até a sua execução, a modalidades de controle político, judicial e social.

No caso do decreto acima identificado, o seu propósito é “pôr termo ao grave comprometimento da ordem pública” no Estado do Rio Janeiro, especificamente na área de segurança pública, hipótese textualmente prevista no art. 34, III, da CR.

Todavia, o decreto resente-se de vícios que, se não sanados, podem representar graves violações à ordem constitucional e, sobretudo, aos direitos humanos. A esse cenário se somam declarações recentes do Ministro da Defesa, vocalizando a intenção do interventor de requerer judicialmente mandados coletivos de busca, apreensão e captura, demandam que órgãos de coordenação do Ministério Público Federal externem a sua compreensão sobre as questões que essa intervenção suscita.

**I – A amplitude e o prazo da intervenção**

O § 1º do art. 36 da CR, que inicia a disciplina do decreto interventivo, diz que este “especificará a amplitude, o prazo e as condições de execução (...)”. Essa proeminência no detalhamento da intervenção encontra fundamento nos valores centrais do texto constitucional: o regime federativo e os direitos fundamentais.

Assinado digitalmente em 20/02/2018 18:30. Para verificar a autenticidade acesse <http://www.transparencia.mpf.mp.br/validacaodocumento>. Chave B848C559.5D5C6000.2225344C.A5560924



## MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL

No primeiro caso, a previsão das medidas a serem adotadas pelo interventor federal revelará o quanto de autonomia estadual será limitado. E, no segundo, permitirá o controle antecipado de sua compatibilidade com os direitos fundamentais, limite de toda e qualquer atuação estatal.

O decreto em análise não cumpre com essa exigência. Em seu art. 3º, *caput*, diz que “as atribuições do interventor são aquelas previstas no art. 145 da Constituição do Estado do Rio de Janeiro necessárias às ações de segurança pública, previstas no Título V da Constituição do Estado do Rio de Janeiro”. Trata-se, apenas, de deixar claro aquilo já enunciado no art. 1º, que é o propósito da intervenção: substituir o governo estadual (cujas atribuições estão previstas no art. 145 da Constituição do RJ) na área de segurança pública (objeto do Título V, arts. 183 a 191, da Constituição do RJ). Não se revela aqui quais as providências específicas que serão adotadas na execução da intervenção.

Os demais dispositivos do decreto, por sua vez, tratam de competências genéricas do interventor, reproduzindo as já previstas no âmbito estadual, sem qualquer menção às medidas interventivas que serão adotadas. Dizem respeito às “condições de execução”, e não aos demais requisitos do decreto.

É inquestionável o caráter de excepcionalidade que reveste o instituto da intervenção. Walter Claudius Rothenburg, em artigo pendente de publicação<sup>1</sup>, ensina:

A Constituição atribui caráter excepcional à intervenção, seja porque estabelece, no quadro dos princípios fundamentais, a “união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal”<sup>2</sup>; seja porque consagra a autonomia dos entes federativos<sup>3</sup>; seja porque formula o regime de intervenção de forma negativa (“A União *não* intervirá nos Estados nem no Distrito Federal, exceto para...”<sup>4</sup>); seja porque dispõe que “a forma federativa de Estado” é cláusula pétrea, relativamente imune à reforma constitucional<sup>5</sup>; seja porque inibe emendas

<sup>1</sup> *Intervenção Federal Irregular na Segurança Pública do Estado do Rio de Janeiro*

<sup>2</sup> Constituição da República, art. 1º.

<sup>3</sup> Constituição da República, art. 18.

<sup>4</sup> Constituição da República, art. 34

<sup>5</sup> Constituição da República, art. 60, § 4º, I.



## MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL

à Constituição<sup>6</sup>; seja porque configuram crime de responsabilidade do Presidente da República os atos que atentem contra a existência da União e o livre exercício dos Poderes constitucionais das unidades da Federação<sup>7</sup>.

Tais aspectos explicam o cuidado do texto constitucional quanto ao detalhamento que exige do decreto interventivo.

A excepcionalidade da intervenção também vai demandar justificativa quanto ao prazo de sua duração. Ou seja, a medida é, em princípio, de curta duração, para fazer face a uma situação que se supõe seja uma disfuncionalidade ocasional e episódica no exercício autônomo dos entes federativos. A previsão de um prazo alargado, que vai até 31 de dezembro de 2018, de forma peremptória e sem considerar eventual evolução da situação, parece atentar contra a exigência constitucional.

### II – A obrigação de respeitar a legislação estadual

A ausência de enunciação das medidas preventivas a serem adotadas potencializa a preocupação com o conteúdo do § 1º do art. 3º do Decreto 9.288, no sentido de que “o interventor fica subordinado ao Presidente da República e não está sujeito às normas estaduais que conflitarem com as medidas necessárias à execução da intervenção”.

Não parece razoável supor que o decreto em questão esteja a pretender suspender vigência e eficácia de legislação estadual. Não só pela sua inaptidão formal para tanto, mas porque não há, na Constituição, dispositivo que dê ao decreto interventivo tamanha possibilidade.

A intervenção federal é uma medida extrema, porém menos grave do que o Estado de Defesa (art. 136) e o Estado de Sítio (art. 137). Na intervenção federal não pode haver

<sup>6</sup> Constituição da República, art. 60, § 1º; ROTHENBURG, Walter Claudius. *Direito constitucional*. São Paulo: Verbatim, 2010, p. 161-162.

<sup>7</sup> Constituição da República, art. 85, I e II.



## MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL

restrições a direitos fundamentais, diferentemente das duas outras situações, para as quais a Constituição admite a temporária limitação de alguns direitos. Em realidade, a intervenção federal tem uma aproximação com a finalidade de preservar os direitos fundamentais e a democracia, podendo ser decretada – dentre outras hipóteses – com o objetivo de garantir a separação de poderes (art. 34, IV e VI), assegurar a forma republicana, o sistema representativo e o regime democrático (art. 34, VII, a), e o respeito aos direitos humanos (art. 34, VII, b e e). Nesse sentido, não se concebe que uma intervenção federal no Poder Executivo de um Estado da Federação possa ser fonte de desrespeito à autonomia dos poderes Legislativo, Judiciário, ou mesmo às atribuições do Ministério Público. Essa leitura parece bastante evidente, pois, como referido, a restrição de direitos humanos ou fundamentais, assim como o atentado à separação de poderes, são também causas de intervenção e, portanto, jamais podem ser consequência desses atos.

O interventor, tal como prevê inclusive o decreto, assume as competências do Governador na área de segurança pública e deve agir de conformidade com a legislação que regula a matéria. O interventor é, portanto, uma autoridade federal, com poderes civis, no que diz respeito à origem de seu poder; porém é uma autoridade estadual no que concerne ao exercício das competências estaduais. Assim, por exemplo, iniciativas de reorganização da polícia civil ou militar por força da intervenção deverão necessariamente seguir a legislação local. Da mesma forma, atos de demissão ou nomeação de autoridades estaduais estarão submetidos às regras da legislação estadual pertinente. E, do mesmo modo, a ordenação de despesas seguirá as regras financeiras do ente federal sob intervenção.

Do contrário, a intervenção menosprezará o Poder Legislativo estadual e violará nitidamente a separação de poderes. A pretensão de suposta indenidade do interventor às leis estaduais violenta um dos pilares do regime democrático e abre grave precedente para,

Assinado digitalmente em 20/02/2018 18:30. Para verificar a autenticidade acesse [http://www.transparencia.mpf.mp.br/validacao\\_documento](http://www.transparencia.mpf.mp.br/validacao_documento). Chave B848C559.5D5C6000.2225344C.A5560924



## MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL

em pouco tempo, investir-se contra decisões de outros poderes estaduais, inclusive o Judiciário.

### III – Natureza civil da intervenção

O Decreto nº 9.288/18 determinou intervenção parcial no Poder Executivo do Estado do Rio de Janeiro, “limitada à área da segurança pública” (art. 1º, § 1º). O interventor foi nomeado para assumir parte das competências do governador de Estado (decreto, art. 3º). A natureza da função a ser exercida pelo interventor é, portanto, aquela de governador de Estado, por definição constitucional um cargo de natureza civil. Nada obsta que um militar seja designado para assumir essa função, tal como previsto na Constituição (art. 142, § 3º, II e III), porém esse fato não transmuda a natureza da função.

O decreto interventivo estipulou no art. 2º, parágrafo único, que o cargo de interventor é de “natureza militar”. Trata-se de preceito que deve ser interpretado no estrito âmbito das relações militares, que definem a existência de “cargos de natureza militar” para fins de agregação (Lei nº 6.880/80 e Decreto nº 9.088/17), ou seja, afastamento (temporário ou permanente, a depender do cargo civil) do militar de sua função ordinária, para plena assunção do cargo de natureza civil.

Em hipótese alguma a previsão no decreto interventivo da “natureza militar” do cargo de interventor alterará a substância civil de sua atuação, inclusive para fins de definição da jurisdição competente para o controle de seus atos e sobre a sua responsabilidade. Qualquer interpretação que tente vincular o exercício da função de interventor com o desempenho de função estritamente militar será inconstitucional. A intervenção federal no Poder Executivo estadual é, por definição constitucional, de natureza civil e não pode um decreto instituir uma intervenção militar, sob pena de responsabilidade do próprio Presidente da República que o emitiu.

Assinado digitalmente em 20/02/2018 18:30. Para verificar a autenticidade acesse [http://www.transparencia.mpf.mp.br/validacao\\_documento](http://www.transparencia.mpf.mp.br/validacao_documento). Chave B848C559.5D5C6000.2225344C.A5560924



## MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL

Convém nesse ponto ressaltar que, a par da natureza civil da intervenção, os atos do interventor, ainda que um militar, não poderiam atrair a competência da jurisdição militar. A interpretação restritiva à competência da jurisdição militar já foi enfrentada pela Conselho de Direitos Humanos da ONU, pela Corte Interamericana de Direitos Humanos e pelo Tribunal Europeu de Direitos Humanos, todos de acordo em que deve vigorar, na matéria, o “princípio da especialidade”, que é aquele que atribui “jurisdição militar aos crimes cometidos em relação com a função militar, o que a limita a crimes militares cometidos por elementos das forças armadas”. Segundo os sistemas internacionais de direitos humanos, essa jurisdição deve ser restrita, excepcional e de competência funcional<sup>8</sup>.

### IV – Mandados de busca, apreensão e captura coletivos

O ministro da Defesa anunciou na imprensa que uma das medidas a serem adotadas durante a intervenção poderia ser a requisição de mandados de busca e apreensão e de prisão “genéricos”, nos quais não serão especificados os destinatários das prisões e demais medidas cautelares.

Tal procedimento é ilegal, uma vez que o Código de Processo Penal determina a quem deve se dirigir a ordem judicial. Mandados em branco, conferindo salvo conduto para prender, apreender e ingressar em domicílios, atentam contra inúmeras garantias individuais, tais como a proibição de violação da intimidade, do domicílio, bem como do dever de fundamentação das decisões judiciais.

Por outro lado, a expedição de ordens judiciais genéricas, destinadas a serem cumpridas contra moradores de determinadas áreas da cidade, importa em ato discriminatório, violando o disposto no artigo 5º, inciso I, da Constituição Federal. Isso

<sup>8</sup> CONTRERAS, Juan Carlos Gutiérrez Contreras e MARTÍNEZ, Silvano Cantú. A Restrição à Jurisdição Militar nos Sistemas Internacionais de Proteção dos Direitos Humanos. Disponível em: <[http://www.surjournal.org/conteudos/getArtigo13.php?artigo=13.artigo\\_04.htm](http://www.surjournal.org/conteudos/getArtigo13.php?artigo=13.artigo_04.htm)>. Acesso em 19 out. 2017.



## MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL

porque faz supor que há uma categoria de sujeitos “naturalmente” perigosos e/ou suspeitos, em razão de sua condição econômica e do lugar onde moram.

Finalmente, convém lembrar que o Supremo Tribunal Federal decidiu pelo descabimento de “habeas corpus” coletivo, o que, logicamente, impede atos de constrição de liberdade de natureza igualmente coletiva.

### V- Conclusões

Na sequência da decretação da intervenção, a imprensa vem divulgando, além daquela atribuída ao Ministro da Defesa, declarações de autoridades federais civis e militares que direta ou indiretamente defendem a violação de direitos humanos por parte do interventor e das Forças Armadas que estão sendo mobilizadas para participar do esforço interventivo, ou pelo menos, a impunidade para eventuais abusos. Essas declarações são de extrema gravidade, pois podem produzir o efeito de estimular subordinados a praticarem abusos e violações aos direitos humanos, atingindo de modo severo a população do Rio de Janeiro, que historicamente suporta a violência em geral e a violência estatal em particular. A intervenção não pode ser realizada à margem dos direitos fundamentais. Ao contrário, somente será constitucional se for implementada para a garantia dos direitos fundamentais, inclusive à segurança pública, ao devido processo legal, à ampla defesa, à inafastabilidade da jurisdição, etc.

Assim, os signatários dessa nota técnica não a podem concluir sem manifestar sua perplexidade com as declarações atribuídas ao Comandante do Exército, no sentido de que aos militares deveria ser dada “garantia para agir sem o risco de surgir uma nova Comissão da Verdade”<sup>9</sup>, e ao Ministro da Justiça, o qual, em entrevista ao jornal Correio Brasiliense,

<sup>9</sup> Cristiana Lobo, “Militares precisam ter garantia para agir sem o risco de surgir uma nova Comissão da Verdade”, diz comandante do Exército”. Site de notícias G1. Vide [https://g1.globo.com/politica/blog/cristiana-lobo/post/general-vilas-boas-militares-precisam-ter-garantia-para-agir-sem-o-risco-de-surgir-uma-nova-comissao-da-verdade.ghtml?utm\\_source=facebook&utm\\_medium=share-bar-desktop&utm\\_campaign=share-bar](https://g1.globo.com/politica/blog/cristiana-lobo/post/general-vilas-boas-militares-precisam-ter-garantia-para-agir-sem-o-risco-de-surgir-uma-nova-comissao-da-verdade.ghtml?utm_source=facebook&utm_medium=share-bar-desktop&utm_campaign=share-bar). Acesso em 20/2/2018.



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL**

fez uso da expressão “guerra”<sup>10</sup>. Guerra se declara ao inimigo externo. No âmbito interno, o Estado não tem amigos ou inimigos. Combate o crime dentro dos marcos constitucionais e legais que lhe são impostos.

As autoridades, todas de alto escalão, que assim se manifestam em relação à execução da intervenção colocam sob suspeita os propósitos democráticos do ato e demandam dos órgãos públicos comprometidos com os direitos fundamentais e a defesa da Constituição uma postura de vigilância e controle sobre o desenvolvimento de sua implementação.

Os signatários têm a plena convicção de que organizações criminosas, incluindo milícias, devem ser investigadas com técnicas modernas que atinjam o seu financiamento e o lucro auferido com suas atividades ilegais.

Brasília, 20 de fevereiro de 2018

**DEBORAH DUPRAT**  
**PROCURADORA FEDERAL DOS DIREITOS DO CIDADÃO**

**LUIZA CRISTINA FONSECA FRISCHEISEN**  
**COORDENADORA DA 2ª CCR**

**DOMINGOS SÁVIO DRESCHER DA SILVEIRA**  
**PROCURADOR FEDERAL DOS DIREITOS DO CIDADÃO SUBSTITUTO**

**MARLON ALBERTO WEICHERT**  
**PROCURADOR FEDERAL DOS DIREITOS DO CIDADÃO ADJUNTO**

<sup>10</sup> Correio Braziliense, “Não há guerra que não seja letal, diz Torquato Jardim ao Correio”. Vide [http://www.correiobraziliense.com.br/app/noticia/politica/2018/02/20/interna\\_politica,660876/correio-entrevista-o-ministro-da-justica-torquato-jardim.shtml](http://www.correiobraziliense.com.br/app/noticia/politica/2018/02/20/interna_politica,660876/correio-entrevista-o-ministro-da-justica-torquato-jardim.shtml). Acesso em 20/2/2018.