

**CESED – CENTRO DE ENSINO SUPERIOR E DESENVOLVIMENTO  
FACISA – FACULDADE DE CIÊNCIAS SOCIAIS APLICADAS  
CURSO DE DIREITO**

**MATHEUS PAIVA NASCIMENTO**

**ANÁLISE JURÍDICA DO MECANISMO DE INTERVENÇÃO  
FEDERAL APLICADO NO RIO DE JANEIRO EM 2018**

**CAMPINA GRANDE-PB  
2021**

**MATHEUS PAIVA NASCIMENTO**

**ANÁLISE JURÍDICA DO MECANISMO DE INTERVENÇÃO  
FEDERAL APLICADO NO RIO DE JANEIRO EM 2018**

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado  
ao Curso de Graduação em Direito da  
Faculdade de Ciências Sociais Aplicadas, em  
cumprimento à exigência para obtenção do grau  
de Bacharel em Direito.

Orientador: Lafayette Gadelha

Área de concentração e Linha de Pesquisa:  
Direitos Constitucionais e Mecanismos do  
Direito processual.

CAMPINA GRANDE  
2021

MATHEUS PAIVA NASCIMENTO

**ANÁLISE JURÍDICA DO MECANISMO DE INTERVENÇÃO  
FEDERAL APLICADO NO RIO DE JANEIRO EM 2018**

Aprovada em:

## **AGRADECIMENTOS**

Primeiramente gostaria de agradecer a Deus, por ter me mantido na trilha certa durante todo o curso e neste projeto de pesquisa com saúde e forças para chegar até o final.

Agradeço ao meu orientador Lafayette Gadelha por me aceitar como orientando, bem como pelo incentivo, paciência e pela dedicação do seu escasso tempo ao meu projeto de pesquisa.

A todos os meus professores do curso de Direito da UNIFACISA pela excelência da qualidade técnica de cada um.

Aos meus pais Rosângela e Marcos que sempre estiveram ao meu lado me apoiando ao longo de toda a minha trajetória.

À minha irmã Renally pela compreensão, orientação, paciência e ajuda demonstrada durante o período do projeto.

*Lealdade é uma via de mão dupla; se estou pedindo a sua, vai receber a minha.*  
(Harvey Specter)

## **ANÁLISE JURÍDICA DO MECANISMO DE INTERVENÇÃO FEDERAL APLICADO NO RIO DE JANEIRO EM 2018**

NASCIMENTO. Matheus Paiva.

**RESUMO:** A Intervenção Federal é um mecanismo excepcional previsto, em um rol taxativo, no Art.34 da Constituição federal de 1988. Tal ferramenta consiste na supressão temporária da autonomia de um ente federativo sob o pretexto de preservação do Estado Democrático de Direito. Sua aplicação, pela primeira vez após o período da redemocratização do Brasil, aconteceu em 2018, quando o Presidente da República da época, Michael Temer, por meio do Decreto Nº9.288/18, instaurou a Intervenção Federal no Rio de Janeiro. A Intervenção, suprimiu a autonomia do ente federativo apenas na área da segurança, sob o viés de garantir a manutenção do direito fundamental à segurança pública dos cidadãos. Assim, como mecanismo excepcional a intervenção deve buscar o equilíbrio entre a aplicação do mecanismo jurídico e a defesa dos direitos fundamentais da sociedade. Desta forma, o presente projeto analisará o caso da Intervenção Federal que aconteceu em 2018 no estado do Rio de Janeiro, buscando compreender sob o prisma do Direito Constitucional, se restou assegurado o direito fundamental a segurança pública durante a condução da intervenção. A pesquisa contará com abordagem histórica e dedutiva sobre o caso, bem como terá fundamentação documental e bibliográfica.

**PALAVRAS- CHAVE:** Intervenção federal; Segurança Pública; Direitos Fundamentais.

**ABSTRACT:** Intervention is an exceptional mechanism provided for, in an exhaustive list, in Art.34 of the Constitution of 1988. This tool consists of the temporary suppression of the autonomy of a federative entity under the pretext of preserving the Democratic State of Law. Its application, for the first time after the period of Brazil's redemocratization, took place in 2018, when the President at the time, Michael Temer, through Decree No. 9,288/18, instituted the Intervention in Rio de Janeiro. The Intervention suppressed the federative entity's autonomy only in the area of security, under the bias of guaranteeing the maintenance of the citizens' fundamental right to public security. Thus, as an exceptional mechanism, intervention must seek a balance between the application of the legal mechanism and the defense of the fundamental rights of society. In this way, this project will analyze the case of the Federal Intervention that took place in 2018 in the state of Rio de Janeiro, seeking to understand, under the prism of Constitutional Law, whether the fundamental right to public safety was guaranteed during the intervention. The research will have a historical and deductive approach to the case, as well as documental and bibliographical foundations.

**KEYWORDS:** Intervention; public safety; fundamental rights.

## **Lista de ilustrações**

Figura 1: Disparos e Trocas de tiros no Rio de Janeiro em 2018

Figura 2: Balas Perdidas durante a Intervenção federal no Rio de Janeiro

Figura 3: Matriz de Violações durante a Intervenção Federal no Rio de Janeiro

## **Lista de Tabelas**

Tabela 1: Mecanismos de Defesa do Estado Democrático previstos na Constituição

Tabela 2: Índice de Efetividade de Segurança Pública no Rio de Janeiro



## **Abreviaturas**

DFPRJ- Defensoria Pública do Rio de Janeiro

GLO- Garantia da Lei e da Ordem

STF- Supremo Tribunal federal

## SUMÁRIO

### Sumário

1. Introdução.....	11
2. A Intervenção Federal: Conceitos Iniciais .....	14
2.1. Origem histórica da Intervenção Federal .....	16
2.2. Origem da intervenção federal No Brasil .....	17
2.3. Características da Intervenção Federal .....	19
3. Pressupostos Formais e Materiais da Intervenção Federal.....	20
3.1. Pressupostos Materiais .....	20
3.2. Pressupostos Formais .....	23
4. O Decreto Nº 9.288/2018 da Intervenção Federal: uma breve análise. ....	26
5. Garantia Da Lei e da Ordem .....	30
6. A Intervenção Federal e a Segurança Pública no Rio de Janeiro. ....	32
6.1.O Direito à Segurança Pública durante a Intervenção no Rio. ....	34
7. Considerações Finais. ....	39
8. Referências Bibliográficas. ....	41

## 1. Introdução

O Estado, apresenta diferentes formas e maneiras de organização. Isto é, modelos diversificados de Estado: as chamadas formas de Estado, conhecidas como: unitária e o composto (confederativa e federativa)<sup>1</sup>.

No atual Estado Brasileiro, o modelo de organização adotado é a federativa, tida como nova historicamente (LEWANDOWSKI, 2018). É um aspecto que surgiu da superação da união temporária (confederação) das treze ex-colônias britânicas na América do Norte, quando da transformação em Estados soberanos depois de 1776, mediante a Declaração de Independência, a qual por consequência, ocasionou o rompimento do domínio colonial, da Inglaterra que as subjugavam a época.

Os Estados associados posteriormente, reunidos na cidade da Filadélfia, em 1787 (Convenção da Filadélfia), adotaram uma Constituição, que ensejou transformação de uma aliança, que antes era inconstante de Estados, para uma união sólida de entes políticos (LEWANDOWSKI, 2018). Observa-se que, a criação do Estado Federal, resultou da genialidade dos constituintes norte-americanos de 1787, que conceberam sem amparo de qualquer experiência concreta anterior. Uma vez que, a inovação, permitiu o benefício da reunião de recursos tanto materiais, como humanos pertencentes aos associados, sem que houvesse o sacrifício dos particularismos locais (LEWANDOWSKI, 2018).

Partindo desse viés histórico, temos que o Estado Federal fundamenta-se no princípio da autonomia política das entidades que o compõem. Portanto, em uma Federação, a regra é o exercício da autonomia pelos entes estatais membros. Ou seja, a Federação, apresenta-se como um conjunto de entidades que de certo modo, além de possuírem autonomia, aderem a um vínculo indissolúvel. Ocorre que, por meio dessa integração e/ou união, origina-se uma entidade divergente das unidades componentes, a Federação. Essa é portanto, o somatório das forças de cada unidade que a compõem, em decorrência da descentralização do poder, que não fica tão

---

<sup>1</sup> O Estado Unitário corresponde a uma estruturação estatal caracterizado pela unicidade de poder, ou seja o poder político encontra-se centralizado, em torno de um governo único, sendo este último competente para exercê-lo de modo igual e homogêneo, sem qualquer outra tipo de limitação. Por Estado Composto, entende-se aquele fundado por mais de uma entidade estatal, em virtude da existência de descentralização política, por este último, tem-se a sua subdivisão em *Confederação* e *Federação*. O primeiro, identifica-se como união estável por meio de um tratado, entre entes políticos, para execução de fins específicos, a qual o principal aspecto é a preservação da autodeterminação de seus membros, bem com a possibilidade de secessão. O segundo, diz respeito a uma associação de entes políticos sob fundamento de uma constituição, que buscam uma integração harmônica eles, transmutação em um Estado soberano único e preservação da autonomia prevista no documento constitucional que os une (LEWANDOWSKI, 2018, p.14-17)

somente represado na órbita federal, mas é também compartilhado pelos integrantes do Estado Federal (TAVARES, 2012, p.1099).

Na mesma perspectiva, ensina-se também, que além da união permanente e indissolúvel, um outro aspecto do Estado Federal é a submissão a um texto constitucional, a qual todo se submetem de plano. Logo, trata-se de uma forma de organização estatal, a qual assegura que os seus membros desfrutem das benesses e preservem-se das adversidades, que a mencionada unidade proporciona (LEWANDOWSKI, 2004).

No entanto, observa-se que o Estado Federal está apoiado no que Lewandowski (2004, p.39) descreve como “um delicado equilíbrio de forças”. Neste equilíbrio, duas forças se balanceiam. De um lado, as forças centrípetas fortalecendo os vínculos entre os entes e fazendo preponderar a ideia de o todo pela parte. Do outro, as forças centrífugas buscando sobrepor o interesse particular das unidades em relação ao interesse coletivo.

Para a devida estabilidade desse precário equilíbrio, a técnica constitucional estipulou distintos mecanismos capazes de amenizar e/ou solucionar, em caráter *ultima ratio* (último caso), a manutenção do poder central nas entidades membros da Federação, objetivando à união indissolúvel desta associação (LEWANDOWSKI, 2004). Tais ferramentas são: Estado de Sítio, Estado de Defesa e Intervenção Federal, previstos nos artigos 137, 136 e 34 respectivamente, da atual Carta Magna. Destaca-se que apenas o último instrumento de manutenção de poder será estudado nesta pesquisa.

Desse modo destaca-se que a Intervenção Federal, prevista no art.34 da Constituição Federal de 1988, aplica-se em situações excepcionais que ameace o Estado Democrático de direito suas instituições. Trata-se, por tanto, de instrumento de caráter excepcional que se vale o chefe do Poder Executivo da União, por meio da Decreto Presidencial para a sua instauração, sob respaldo constitucional.

Essa ferramenta constitucional consiste na supressão temporária da autonomia de um ente federativo devendo ser efetivada apenas em casos previstos (em rol taxativo) no art. 34 da Carta Magna.

Desde a promulgação da Constituição Federal de 1988, o caso inédito que inaugurou o uso da Intervenção Federal, aconteceu no Rio de Janeiro no ano de 2018. A utilização desse mecanismo pelo Governo federal ocorreu restritamente no âmbito da segurança pública, no período de 16 de fevereiro à 31 de dezembro de 2018. Mediante o auxílio das forças armadas, a intervenção objetivava combater a desordem imposta pela expansão do crime organizado, a partir da crise na segurança pública vivenciada pela sociedade carioca.

Entretanto, o que era para ser um mecanismo que visava auxiliar um ente federativo, pra recuperar a capacidade operativa dos órgãos de segurança pública, para desestruturar o crime organizado e diminuir os índices de violência, tornou-se “uma tentativa cara e inócua de mudar um contexto complexo [...]um modelo que não deveria ser repetido em outras situações de crise no Brasil” (CENTRO DE ESTUDOS DE SEGURANÇA E CIDADANIA, 2019, p.3).

Diante do acima exposto o estudo empreendido nesta pesquisa visa, sob o prisma do Direito Constitucional, analisar se restou assegurado o direito fundamental a segurança pública durante a condução da intervenção federal, no Rio de Janeiro em 2018. Além disso, este trabalho tem como objetivo compreender as justificativas que levaram a aplicação deste instituto constitucional; entender quais foram os pressupostos materiais e formais da Intervenção Federal explanados na Constituição Federal, que se concretizam no Rio de Janeiro no ano de 2018 e, por fim, compreender o cenário político na época que motivou a Intervenção.

Para isso, essa pesquisa contará com abordagem histórica e dedutiva, vez que partirá de uma observação dos meios que o texto da Constituição de 1988, bem como legislação esparsa oferece para a operacionalização das Forças Armadas, no estado do Rio de Janeiro. O método científico utilizado na pesquisa foi o explicativo, auxiliando na análise jurídica do mecanismo de intervenção federal aplicado no Rio de Janeiro.

Somado a isso, essa pesquisa tem fundamentação documental e bibliográfica. O uso de documentos de origem primaria contará com discursos oficiais provenientes de autoridades como o Ministro da Defesa, Interventor Federal (General Braga Neto) e relatórios de Organizações Não Governamentais (ONGs), Defensoria Pública do rio de Janeiro e centro de pesquisas, ligadas a área de segurança e direitos humanos e centros de estudos. Já os documentos de origem secundária é composto de jornais em suas versões *online*. Este tipo de fonte auxiliará na obtenção de informações factuais.

Isto posto, a estrutura da dissertação apresenta-se da seguinte maneira: o primeiro ponto abordará os conceitos de intervenção federal, bem como sua origem e características. O segundo tópico explanará os pressupostos formais e materiais importantes para compreender o cenário estudado neste trabalho. A terceira parte deste trabalho analisará juridicamente o Decreto Presidencial Nº9.288/2018 que deu ensejo a Intervenção federal. Já o quarto ponto versará sobre a diferença entre as Operações da Garantia da Lei e da Ordem e a Intervenção Federal, assistidos em conjunto no Rio de Janeiro. O penúltimo tópico desta pesquisa discorrerá sobre o caso do estado carioca, assim como, a relação entre o respeito dos direitos fundamentais, em particular o direito a segurança pública e a condução da intervenção durante o ano de 2018. Por fim, a

conclusão trará um resumo geral do que foi abordado, como também os resultados e possíveis críticas sobre o estudo de caso.

Em suma, observa-se como justificativa da pesquisa, a decorrência da situação inédita que se instaurou em nosso país, em 2018 no Rio de Janeiro. Desse modo, o presente projeto tem como finalidade apresentar, um melhor esclarecimento, quanto ao contexto de operacionalização dos recursos formais da Constituição para a utilização das Forças Armadas quanto ao âmbito da segurança pública. Devendo ressaltar assim a imprescindibilidade da Intervenção Federal como último recurso de se garantir, bem como assegurar, a supremacia da forma republicana, do sistema representativo e do regime democrático.

## **2. A Intervenção Federal: Conceitos Iniciais**

A estrutura Federativa, em regra, caracteriza-se por uma tríplice capacidade de autogoverno, autonormatização e autoadministração determinada para cada ente federado. Portanto, deve cada membro da Federação (União, Estados, Distrito Federal e Municípios) exercer a sua autonomia, por meio de governo próprio e posse de competências constitucionais exclusivas, de acordo com o caput do Art. 18 da Constituição Federal de 1988:

Art. 18. A organização político-administrativa da República Federativa do Brasil compreende a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, todos autônomos, nos termos desta Constituição.

Contudo, a nossa Carta Política de 1988 admite excepcionalidade a regra, de modo que seja possível o afastamento da autonomia política, por meio da Intervenção Federal de uma entendida de política sobre outra, sob o amparo e/ou preceito da preservação da própria unidade da Federação. Logo é por meio deste instituto que se afasta temporariamente a atuação autônoma do Estado, Distrito Federal ou Município.

Nessa perspectiva ensina o constitucionalista e atual Ministro do Supremo Tribunal Federal (STF), Alexandre de Moraes (2003, p. 237):

A intervenção consiste em medida excepcional de supressão temporária da autonomia de determinado ente federativo, fundada em hipóteses taxativamente previstas no texto constitucional, e que visa à unidade e preservação da soberania do Estado Federal e das autonomias da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios.

Dessa forma, salienta também o ex-ministro do Supremo Tribunal Federal (STF) Celso de Mello (STF, 1998, p.42 *apud* MORAES, 2003, p.238)<sup>2</sup>:

O mecanismo de intervenção constitui instrumento essencial à viabilização do próprio sistema federativo, e, não obstante o caráter excepcional de sua utilização - necessariamente limitada às hipóteses taxativamente definidas na Carta política -, mostra-se impregnado de múltiplas funções de ordem político-jurídica, destinadas (a) a tornar efetiva a intangibilidade do vínculo federativo; (b) a fazer respeitar a integridade territorial das unidades federadas; (c) a promover a unidade do Estado Federal e (d) a preservar a incolumidade dos princípios fundamentais proclamados pela Constituição da República.

Seguindo a linha de raciocínio, o doutrinador André Ramos Tavares (2012, p.1109) define a Intervenção Federal como:

É medida extremamente excepcional dentro de uma Federação, já que se conceitua como a retirada da autonomia que caracteriza esse sistema. Por meio dela, um dos entes federativos fica autorizado a deliberadamente intervir em outro, suspendendo-lhe a autonomia de que gozava, nos termos e condições constitucionalmente prescritos.

Ou seja, estando os Estados sujeitos ao vínculo Federal (*vinculum foederis*), a existência da própria Federação impõe ao poder central, que use dos instrumentos adequados, para manter a união indestrutível entre todos eles (LENE, 1930). Ressalta-se ainda que, a ação interventiva do governo central apesar de sofrer limitações pelo viés da Constituição de 1988 por ser de caráter temporário, e sob o intuito de preservar a associação, busca a unidade e uniformidade que são indispensáveis à sobrevivência da Federação, frente a configuração de quaisquer ingerências incompatível nos negócios internos de um membro da União (LEWANDOWSKI, 2004).

Nesse sentido, a ação de intervir em uma unidade federada, ocorre mediante a insurgência (nesse Estado Membro) de situações que perturbem o sistema constitucional federativo ou que provoquem grave anormalidade no funcionamento de seu próprio regime interno. Logo, seria um mecanismo apto a impedir a desagregação da Federação (ARAÚJO, NUNES JÚNIOR, 2013), por meio da manutenção da parcimônia e a estabilidade do sistema, segundo as regras de convivência democrática (LEWANDOWSKI, 2004).

Ampliando o raciocínio anterior, o fundamento da ação interventiva pode ocorrer em ocasiões pelos quais os Estados, por ação ou por omissão, ou até mesmo por causas externas que isoladamente são imponentes para serem superadas, comprometem a estabilidade da

---

<sup>2</sup> STF - Intervenção Federal nº 591- 9/BA - Rel. Ministro-Presidente Celso de Mello, Diário da Justiça, Seção I, 16 set. 1998, p. 42).

soberania do Estado Federal. Dessa maneira, cabe a esse, pelos seus órgãos constitucionalmente designados, utilizar-se da via compulsória para que não se fragmente a unidade nacional, com as manifestações desagregadoras e distorcidas, evitando-se, assim, que a União repouse sobre um sistema frágil (RIBEIRO, 1960).

## 2.1. Origem histórica da Intervenção Federal

A origem histórica do dispositivo da Intervenção Federal, repousa na rebelião liderada pelo Capitão do Exército Confederado, Daniel Shays, no Estado de Massachussetes (Estados Unidos) em 1786. A Intentona se mostrou contrária aos impostos exigidos frente às dividas decorrentes da Guerra de Independência (1783), se rebelando contra o governo constituído de Massachussetes (VÍTOLO, 2007).

Em que pese as forças locais tenham derrotado os sublevados e mesmo com a autorização do Congresso Continental para o envio de tropas, ficou-se evidente a clara necessidade, de criar um mecanismo que permitisse a intervenção do Governo Central sempre que configura-se a necessidade de garantir a integridade da Federação.

O desenrolar do jogo político nos Estados Unidos resultou, em 1787, na Convenção da Filadélfia. A reunião formalizou a Convenção Constitucional dos Estados Unidos, contendo em seu corpo jurídico, ainda que de forma velada, mecanismo de manutenção da forma republicana.

Com isso, passou-se a encontrar amparado na Constituição de 1787 ainda em vigor, mais especificadamente no art. I, secção 8<sup>3</sup>, item 15 e no art. IV, secção 4<sup>4</sup>, a autorização para a Intervenção Federal. Convém mencionar, que a doutrina norte americana, classifica tais dispositivos como clausula de garantia (*guarantee clauses*). Ou seja, no entendimento de Oswaldo Trigueiro (TRIGUEIRO, 1980) estes dispositivos contemplados na constituição devem ser interpretados, como instrumentos de proteção das unidades federadas, e não como uma forma do Governo Central se intrometer nos Estados-membros. Além de não ter sido outorgado como competência constitucional para aquele, a possibilidade de corrigir a esfera de Governo e de administração desses.

É de se observar que, apesar de prevista em sede constitucional, a intervenção federal norte-americana não foi instrumentalizada e aplicada regularmente, em seu âmbito nacional,

---

<sup>3</sup> “Dispor sobre a convocação da Milícia para cumprir as Leis da União, reprimir Insurreições e repelir Invasões” (ESTADOS UNIDOS, 1787).

<sup>4</sup> “Os Estados Unidos garantirão a todos os Estados desta União uma forma republicana de governo e protegerão cada um deles contra invasões; e na Aplicação do Legislativo, ou do Executivo (quando o Legislativo não pode ser convocado) contra a violência doméstica” (ESTADOS UNIDOS, 1787).



durante o seu surgimento, no século XIX. Contudo, dentre os pontuais eventos que configuraram a justificativa para o uso do mecanismo da intervenção posteriormente a sua inclusão na Constituição norte-americana, foi a denominada Rebelião do *Whisky* (*whisky inssurrection*) em 1794, a qual levou o deslocamento do contingente expressivo de tropas federais por determinação do Governo de George Washington.

A ação interventiva, desencadeada ocorreu pela aprovação da Lei de Hamilton, por parte do Congresso dos Estados Unidos, em 1791, a qual estabeleceu impostos sobre o *whisky*, de modo que causou uma série de revoltas e motins nas unidades federadas, que se tinha essa bebida como principal fonte de renda. Apesar de serem advertidos pelo Governo Central, a resistência se manteve através de ataques a funcionários federais, responsáveis pela coleta do imposto (LEWANDOWSKI, 2004).

A fim de restaurar a ordem, além de demonstrar a sua força e autoridade do governo federal, Washington determinou então o deslocamento de milícias de quatro estados membros, para sufocar a rebelião, o que levou a rendição dos rebeldes. Com isso, a necessária ação interventiva, representou com a movimentação das tropas federais, a afirmação do governo federal dentro do território dos Estados Unidos e do seu compromisso na execução de leis federais, tal como a manutenção da integridade da federação (LUGONES, 2019).

## **2.2. Origem da intervenção federal No Brasil**

No Brasil, inicialmente a forma Federativa surge com a promulgação da Constituição de 1891, de modo que por consequência, passou-se a adotar o instituto da Intervenção Federação. Foi pela respectiva Magna carta, que inaugurou-se uma tradição de sempre tratar sobre a forma Federativa e Intervenção Federal, de modo que perdurou em todas as Constituições brasileiras posteriores, com exceção da Constituição de 1937.

Desse modo, foi pelo Art.6 da Constituição de 1891<sup>5</sup>, que se extraia as hipóteses de Intervenção Federal, que configurava um ação excepcional, sendo a regra da União se abster em não intervir em matérias de competência das outras entidades políticas integrantes da Federação. É necessário observar ao tempo da Carta, a existência de um problema

---

<sup>5</sup> Art. 6º - O Governo federal não poderá intervir em negócios peculiares aos Estados, salvo:

1 °) para repelir invasão estrangeira, ou de um Estado em outro;

2 °) para manter a forma republicana federativa;

3 °) para restabelecer a ordem e a tranquilidade nos Estados, à requisição dos respectivos Governos;

4 °) para assegurar a execução das leis e sentenças federais.

hermenêutico, sobre a locução “Governo Federal”, pois indagava-se pela leitura do mencionado dispositivo, a qual dos poderes da União seria competente para decretar a Intervenção Federal. (LEWANDOWSKI, 2004). A resposta a esta indagação, só veio por unanimidade com o Congresso Jurídico de 1908 no Rio de Janeiro, a qual compreendeu-se que expressão usada pelo legislador constituinte não significa apenas Poder Executivo, mas sim aos demais órgãos da soberania nacional, desde dentro de suas respectivas atribuições (Carlos Maximiliano, 1918)

Desse modo, com intuito de explicar melhor as hipóteses autorizadoras da intervenção pautado no, art.6 da Constituição de 1891, bem como explicar a quem compete decretar, ocorreu a Reforma Constitucional de 1926, que ensejou no fortalecimento dos Poderes da União e ampliação das hipóteses de Intervenção (LEWANDOWSKI, 2004).

No advento da Carta de 1937, pelo do Art.9 restringiu-se, em 6 hipóteses a medida de Intervenção, a qual a época militava em desfavor a autonomia dos entes da Federação. Uma vez que, o espírito antifederativo e autoritário do texto, de certo modo conferia poderes praticamente ilimitados à União, pois ficava a inteiro arbítrio do Governo Federal a aplicação da medida, não dependendo assim para a sua aplicação, de casos de distúrbio interno ou de requisição do Estado afetado (LEWANDOWSKI, 2004). Dessa forma, observa-se a Intervenção a época do *Estado Novo*, para Oswaldo Trigueiro “a intervenção não era um corretivo para eventuais distúrbios da normalidade constitucional e sim um processo de total e permanente supressão da autonomia dos Estados.” (1980, p.109)

Com o fim do *Estado Novo* e a consequente redemocratização do país, elaborou-se a Constituição de 1946, a qual restaurou-se a autonomia dos Estados e discriminou, no Art.7 da mesma Carta, as 7 (sete) exceções autorizadoras da medida interventiva. Além disso, cabe analisar que, com o objetivo de melhor proteger os Estados, os constituintes regularam, do Art.8 ao 14, as minúcias do processo de intervenção, de modo que em resumo temos que ao Chefe do Executivo Federal somente caberia intervir para manter a integridade nacional, para repelir invasão estrangeira ou pôr termo a guerra civil, enquanto que nas demais hipóteses, restaria configurado ao necessária manifestação do Congresso Nacional ou a requisição do STF (LEWANDOWSKI, 2004).

Com a intervenção militar em 1964, a essência da Federação brasileira, mais uma vez oscilou de modo, que resultou na diminuição da autonomia dos Estados e Municípios. Pelo Ato Institucional N°2, ampliou-se os poderes do Governo Central, sobre a Intervenção Federal, de modo que no Art.17 do referido diploma, estabeleceu-se outras hipóteses, que se encontravam previstas, na Constituição de 1946. Mais tarde, com o advento da Constituição de 1967 para empregar a legitimidade à insurreição militar, a respectiva Carta passou a regular as

hipóteses de Intervenção no Art.10 e regular as minunciosidade formal de sua aplicação nos Art.11 e 12. Ressalta-se que a Constituição de 1967, restou-se superada pelo Ato Institucional Nº5 de 1968 (convalidado em Emenda Constitucional nº1), a qual conferiu em seu Art.3 amplos poderes ao Presidente da República, o poder de decretar diante interesse nacional, a intervenção nos Estados e Municípios, sem observar as limitações constitucionais, e ainda atribuindo todas as competências de governadores e prefeitos aos interventores nomeados (LEWANDOWSKI, 2004).

Dando sequência a tradição republicana, interrompida só em 1937, temos que com a Constituição de 1988 e atualmente em vigor, foi conferido pelo legislador constituinte que a Intervenção Federal devolveria o caráter de excepcionalidade, autorizada somente nas hipóteses taxativas no Art.34 da CF/88 e regulando em sede do Art.36 da CF/88 as minunciosidade procedimentais a serem seguidas, para a aplicação do respectivo instituto federal.

### **2.3. Características da Intervenção Federal**

De acordo com Tavares (2012) são três as características básicas da intervenção: é um ato político; é o oposto da autonomia e é uma medida excepcional. Em primeiro lugar, a intervenção é um ato político, uma vez que, só uma autoridade competente pode decretá-la. No Brasil, tal autoridade recai sob o Presidente da República mediante decreto federal ou decreto interventivo, como disposto no Art.84, inciso X da Constituição Federal de 1988. Em segundo lugar, Tavares (2012) destaca que esse mecanismo é a exceção do princípio da autonomia, prevista no Art.18 da Constituição Federal de 1988, sendo a aludida autonomia suprimida temporariamente, quando configurado um dos sete incisos do rol taxativo do Art.34 CF/88. Por fim, é uma medida excepcional, visto que existe a delimitação dos limites, se encontram previstas no decreto interventivo, devendo-se ainda observar também o rol taxativo de situações legalmente previstas em nossa Carta Magna, como:

- 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.

Em consonância o ex-ministro do STF, Celso de Mello(1998), salienta que o tratamento almejado no uso do mecanismo constitucional da Intervenção Federal impõe, de fato, a não ampliação de hipóteses de sua incidência cabendo ao intérprete se prender aos únicos casos consagrados no rol exaustivo no corpo dos incisos do Art.34 CF/88, que legitimam em nosso sistema jurídico, a decretação da intervenção federal nos Estados-membros.

### **3. Pressupostos Formais e Materiais da Intervenção Federal**

#### **3.1. Pressupostos Materiais**

O processo através do qual a União quebra de modo excepcional e temporário a autonomia dos Estados ou do Distrito Federal, se faz necessário observar em qual dos sete incisos tidos como pressupostos materiais ou de fundo de intervenção federal, previstos no Art. 34 da Constituição Federal de 1988 (CF/88) foram descumpridos, para que se configure a ação interventiva.

Desse modo, afirma o professor José Afonso da Silva (SILVA, 1990, p.418), que os pressupostos materiais da intervenção: “constituem situações críticas que põem em risco a segurança do Estado, o equilíbrio federativo, as finanças estaduais e a estabilidade de ordem constitucional.”

O primeiro dos pressupostos materiais da Intervenção, previsto no Art.34, I da CF/88, diz respeito a manutenção da integridade nacional. Ocorre que, a mencionada hipótese resulta do Princípio da Indissolubilidade do vínculo federativo previsto no art. 1 da CF/88, de modo que não se admite a secessão dos membros em uma Federação. Salienta-se também, que na visão de Pinto Ferreira (FERREIRA,1990, p.347) não restaria apenas a secessão propriamente dita, que ofenderia a integridade nacional permitiria a ação interventiva, como também a autorização, por parte da unidade da Federação, para entrada ou permanência de força

estrangeiras em seu território sem a autorização do Congresso Nacional, bem como a ligação direta com outros países, que atenta-se contra os entes federados.

A Intervenção Federativa, na hipótese de invasão estrangeira ou de uma unidade da federação em outra, é outra hipótese presente no Art.34, II da CF/88. A qual consiste em um meio de defesa de que dispõe a União para pôr fim a agressões externas ou internas. Na conjuntura de invasão estrangeira, a ação interventiva é necessária para impedir ou reprimir a ocupação externa, sem prejuízo de possível decretação do Estado de Sítio<sup>6</sup> pelo Presidente da República, consentida pelo Congresso Nacional, com embasamento nos arts. 84, inc. XIX, e 137, inc. II da CF/88. Uma vez que, trata-se de uma justificativa plausível e precípua, de que qualquer Estado soberano defenda o seu território como um todo contra invasores alienígenas (LEWANDOWSKI,2004).

Ademais a Intervenção Federal, na contingência de invasão de uma unidade da federação em outra, é possível sobre as entidades federativas invasora e invadida, de modo que o que se pretende é impedir que alguma unidade da Federação obtenha ganhos territoriais em detrimento de outra ou imponha alguma delas a sua vontade(LEWANDOWSKI,2004).

No mais, a jurisprudência do STF destaca:

A invasão territorial de um Estado por outro constitui um dos pressupostos de admissibilidade da intervenção federal. O Presidente da República, nesse particular contexto, ao lançar mão da extraordinária prerrogativa que lhe defere a ordem constitucional, age mediante estrita avaliação discricionária da situação que se lhe apresenta, que se submete ao seu exclusivo juízo político, e que se revela, por isso mesmo, insuscetível de subordinação à vontade do Poder Judiciário, ou de qualquer outra instituição estatal. Inexistindo, desse modo, direito do Estado impetrante à decretação, pelo Chefe do Poder Executivo da União, de intervenção federal, não se pode inferir, da abstenção presidencial quanto à concretização dessa medida, qualquer situação de lesão jurídica passível de correção pela via do mandado de segurança. (MS 21.041, rel. min. Celso de Mello, j. 12-6-1991, P, DJ de 13-3-1992.)

No contexto do grave comprometimento da ordem pública presente no Art.34, III da CF/88, resta observado quando há a existência de atos praticados que ofendem a paz e a legalidade, provocando desestabilização do Estado, sendo necessário que forças da União intervenham para pacificar o ente. Ou seja, cenário este contrário a ordem pública defendida por Plácido e Silva (SILVA, 1967) que constitui “a situação e o estado de legalidade, normal em que as autoridades exercem suas atribuições precípua e os cidadãos as respeitam e acatam, sem constrangimento ou protesto”.

---

<sup>6</sup> Intervenção não se confunde com Estado de Sítio, de modo que este está previsto no Art.137,II CF/88, o qual pode ser decretado nos casos de declaração de estado de guerra ou resposta a agressão armada estrangeira, mediante licença do Congresso Nacional, e desde que ouvidos o Conselho da República e o Conselho de Defesa Nacional (LEWANDOWISKY,2004,p.103)

No inciso IV do Art.34 CF/88, inaugura uma outra hipótese da ação interventiva a qual é justificada quando existir cenário contrário para garantir o livre exercício de qualquer dos Poderes nas unidades da Federação. Com efeito, se houver ingerência de qualquer dos poderes, seja no exercício de suas funções ou ainda, o(s) coagindo de forma indevido, ocorrerá em verdade violação dos princípios constitucionais de observância obrigatória pelas unidades da Federação (LEWANDOWISKY, 2004).

No inciso V do Art.34 CF/88, caberá em igualdade de condições a intervenção, quando para reorganização das finanças da unidade da Federação. Uma vez que em síntese, justifica-se a Intervenção Federal, neste contexto, tendo em vista que a regra é a interdependência econômica que existe entre as unidades da Federação. De modo que a desorganização de qualquer uma delas afeta direta, ou indiretamente nas finanças dos demais entes, já que resta configurado perturbação da ordem que pode extrapolar os limites de seu território colocando em risco a paz e a tranquilidade do país como um todo (LEWANDOWISKY, 2004).

Por seguinte, temos o Art.34, inciso VI da CF/88 que trata da Intervenção para prover a execução de lei federal, ordem ou decisão judicial, quando a situação concreta for de encontro para com este inciso. Entende-se no que tange “prover execução lei federal”, que nas Federações existe divisão de competências previsto em sua própria Carta Política, a qual as reparte entre a União para edição de normas de caráter nacional e para os demais entes, para dispor de edição de normas de interesse local. Desse modo, essa repartição de competência, torna-se de suma importância, para que não se desenvolva conflitos desagregadores entre os entes, além disso, o estrito e pronto cumprimento das normas emanadas da União, no exercício de sua repartição constitucional, é condição essencial para a sobrevivência do sistema federativo (LEWANDOWISKY, 2004).

No que tange, a parte final do Art.34, inciso VI da CF/88, temos que quanto à “execução de ordem ou decisão judicial”, é formada por alguns pronunciamentos jurisdicionais, na medida em que:

Dever de cumprir as decisões emanadas do Poder Judiciário, notadamente nos casos em que a condenação judicial tem por destinatário o próprio Poder Público, muito mais do que a simples incumbência de ordem processual, representa uma incontornável obrigação institucional a que não se pode subtrair o aparelho de Estado, sob pena de grave comprometimento dos princípios consagrados no texto da Constituição da República. A desobediência à ordem ou decisão judicial pode gerar, em nosso sistema jurídico, gravíssimas consequências, quer no plano penal, quer no domínio

político-administrativo (possibilidade de *impeachment*), quer, ainda, na esfera institucional (decretabilidade de intervenção federal nos Estados).<sup>7</sup>

Por fim, no Art.34, VII da CF/88 encontramos o rol dos princípios sensíveis, com os quais, apesar de enumerados e elencados, no corpo do inciso são os mais frágeis dentro do ordenamento jurídico constitucional, pois quando descumpridos, autorizam a Intervenção Federal. Eles consistem em regras de organização que a Carta Política de 1988 estendeu aos estados-membros, ao Distrito Federal e aos municípios. De modo que, portanto, de observância obrigatória no exercício do poder de auto-organização do estado que se encontra dispostos no arts. 1º, I ao IV; 3.º, 1 ao IV; 6.º a li; 93, 1 a XI; 95, I, II e III da CF/88.

Com relação a este último, ponto não os devemos confundir os princípios sensíveis, com os demais princípios previstos de modo implícito ou explícito, no texto constitucional, cujo o descumprimento não autoriza medidas extremas, ensejando tão somente apreciação e corretivo judicial. (SILVA, 1990, p.514-515).

### 3.2. Pressupostos Formais

Os incisos previstos, no art.36 da Carta Política de 1988, estabelece a quem detém a competência para dar início e executar a ação interventiva, e com isso dispõe sobre o procedimento para instalação da intervenção (LEWANDOWSKI, 2004). Ocorre que, a Intervenção Federal poderá ser instalada de maneira espontânea (de ofício) ou mediante provocação (ALEXANDRINO, PAULO, 2015).

Na leitura do dispositivo anterior, de início, já percebemos que a competência para decretar a intervenção *ex officio* é sempre do Presidente da República. Logo, trata-se de um ato político, inserido em sua esfera de discricionariedade, desde que esteja configurado em situações concretas que autorizam a ação interventiva, bem como, seja apoiado pela deliberação da pertinência da intervenção, por outro Poder estatal (LEWANDOWSKI, 2004). Desse modo, decide o próprio Presidente da República, independente de provocação de outros órgãos nas hipóteses e limites constitucionais do art. 34, I e II (defesa da unidade nacional), III (defesa da ordem pública) e V (defesa das finanças públicas) (ALEXANDRINO, PAULO, 2015).

Por outro lado, há também a intervenção provocada, ou seja, quando a medida interventiva, depende de provocação de algum órgão que a Constituição Federal de 1988

<sup>7</sup> STF, IF nº 560, Rel. Min. Celso de Mello, j. 17.9.1998, Inf. STF 123. Disponível em: [https://integrada.minhabiblioteca.com.br/reader/books/9788597025156/epubcfi/6/66\[%3Bvnd.vst.idref%3Dhtml31\]!/4/372/4/1:27\[%20e%20%20%20Ca%20E](https://integrada.minhabiblioteca.com.br/reader/books/9788597025156/epubcfi/6/66[%3Bvnd.vst.idref%3Dhtml31]!/4/372/4/1:27[%20e%20%20%20Ca%20E)

conferiu mencionada competência. Nesse sentido, é defeso o próprio Chefe do Executivo Federal, iniciar de ofício a execução da referida mediada, sem que haja a manifestação de vontade do órgão que recebeu capacidade legítima para o fazer, por meio daquele (VICENTE, ALEXANDRINO, 2015). Ocorre que, segundo a CF/88 a Intervenção Federal provocada, pode se proceder de duas formas, ou por meio de “solicitação” ou por meio de “requisição”, diante de uma leitura atenta dos respectivos dispositivos Art.36, parte inicial do inciso I da CF/88, bem como do Art.36, parte final do inciso I da CF/88, somando com o Art.36, II CF/88.

No caso de Intervenção por solicitação, entende-se que o Executivo Federal, não é obrigado decretar a intervenção, ao contrário da medida interventiva por requisição, de modo que o respectivo órgão, nesta última ocasião não dispõe de discricionariedade, o que consequentemente está obrigado a decretar a intervenção (VICENTE, ALEXANDRINO, 2015).

Para tanto, a provocação mediante solicitação se encontra base no art. 34, IV da CF/88, a qual se fundamenta, na defesa dos Poderes Executivo que compreende Governador de Estado ou do Distrito Federal ou Legislativo, que compreende Assembleia Legislativa Estadual ou Câmara Legislativa do Distrito Federal. Com isso, temos que esse Poderes locais, deverão solicitar ao Presidente da República, ainda que esta não vincule, a instalação da ação interventiva, para que com isso a União possa salvo guardar o exercício de suas funções constitucionais (VICENTE, ALEXANDRINO, 2015).

Por conseguinte, temos que a provocação para instalação da intervenção, mediante requisição vem estabelecido no Art.36, parte final do inciso I da CF/88, somando com o Art.36, II CF/88, mas com embasamento preciso no art. 34, IV (requisição do STF), art. 34, VI (requisição do STF, STJ ou TSE), e art. 34, VII (requisição do STF) da CF/88. Observemos, que no caso do Art.34, VI CF/88, se houver por parte do Poder Judiciário local ou estadual coação no exercício de suas atividades, teremos um procedimento diverso do que se realmente percebe-se, quando o contexto da coação se confere contra os Poderes Executivo e Legislativo. Já que o Tribunal de Justiça respectivo que abrange a respectiva localidade do poder jurídico coato, deverá solicitar ao STF que requisiite a intervenção. Com isso, se a Cúpula do poder judiciário brasileiro entender cabível, requisitará a Intervenção Federal ao Presidente da República, que estará obrigado a decretá-la, pois se cuida de hipótese de requisição (VICENTE, ALEXANDRINO, 2015).

Na hipótese, prevista do art. 34, VI CF/88, a Intervenção Federal, se concretiza por meio da requisição, de qualquer um desses tribunais citados no respectivo inciso ao Presidente da República, mediante desobediência à ordem ou decisão judicial, do respectivo



tribunal. Por fim, no contexto de recusa à execução de lei federal, previsto no art. 34, VI CF/88 e de ofensa aos "princípios sensíveis" que se encontram no art. 34, VII CF/88 a intervenção dependerá de representação interventiva do Procurador-Geral da República perante o Supremo Tribunal Federal, conforme a Carta Política de 1988 estabelece no art. 36, III com a redação dada pela Emenda Constitucional 45/2004. (VICENTE, ALEXANDRINO, 2015).

Cabe mencionar, que na ótica de Tavares (2012), a Intervenção Federal possui no máximo 4 fases, quais sejam: de iniciativa, política, judicial e a fase de controle político por parte do Congresso Nacional. Conforme leciona o autor, se faz necessário ter em mente se a iniciativa cabe *ex officio* ao Presidente da República ou se cabe a este último, desde que observado as hipóteses de solicitação ou requisição, já que a fase política (de iniciativa e publicação do decreto) existe para todas as intervenções.

Na fase do controle político, a intervenção deverá ser submetido à apreciação do Congresso Nacional, dentro do prazo de vinte e quatro horas (24h). Se por ventura, o mesmo se encontra superveniente em recesso ao tempo do decreto presidencial, será convocado extraordinariamente, no mesmo prazo de vinte e quatro horas (24h) para deliberação. Cabe ressaltar, que o Executivo Federal não necessita solicitar previamente a anuência do Congresso Nacional, já que ao decretar a intervenção, as suas mediadas já começam a ser praticadas. Contudo, só depois de deliberado no prazo anterior mencionado, é que se pode observar a regulamentar validade por meio de aprovação através do Decreto Legislativo, ou a sua inconstitucionalidade caso não aprovada pelo Congresso. Neste último caso, se a intervenção for mantida constituirá atentado contra a autonomia do ente federado, caracterizando crime de responsabilidade do Presidente da República. (VICENTE, ALEXANDRINO, 2015).

Vale salientar, que não são todas as espécies de decreto interventivo, que são apreciadas pelo Poder Legislativo. Uma vez que, não há controle político do Congresso Nacional naquelas hipóteses de intervenção decididas e/ou requisitadas pelo Poder Judiciário, em que o Presidente da República é provocado, cabendo-lhe meramente adotar a medida interventiva.

Nesta ótica, temos ainda que a Intervenção Federal do tipo espontânea, é de iniciativa do próprio Presidente da República e se faz necessário a oitiva do Conselho da

República<sup>8</sup> (Art.89 da CF/88) e Conselho da Defesa Nacional<sup>9</sup> (Art.91 da CF/88), de modo que o Executivo Federal, não se vincula a opinião emanada deste órgãos. E restando observado que nesta espécie, não cabe a fase judicial.

Com relação a existência do controle jurisdicional, apontado por Tavares(2012), há discordância deste último ponto, na ótica de Vicente e Alexandrino (2015), já que a mencionada fase não existe propriamente, sobre o ato de intervenção, já que o ato é de natureza eminentemente política, e consequentemente insuscetível de apreciação pelo Poder Judiciário. Contudo, Vicente e Alexandrino (2015) lecionam que é possível verificar a fiscalização do Poder Judiciário no atos da intervenção, na hipóteses de manifesta violação às normas constitucionais que regulam o respectivo procedimento aludido nos arts. 34 a 36 CF/88, e também quando da suspensão da intervenção determinada pelo Congresso Nacional, ela permaneça sendo executada, resultando assim em sua inconstitucionalidade e ilegitimidade fática.

#### **4. O Decreto Nº 9.288/2018 da Intervenção Federal: uma breve análise.**

A Intervenção Federal será implementada mediante decreto expedido pelo Presidente da República. Uma vez publicado terá eficácia imediata, legitimando os demais atos do chefe do Executivo na execução da medida.

Muito embora a Intervenção seja um ato de natureza política, trata-se de instituto clássico do Federalismo, que está previsto e regrado pela atual Constituição. Logo, existem parâmetros jurídicos que regulamentam a intervenção e autorizam modalidades de controle social, político e judicial sobre os atos ali exercidos pelo interventor. Ou seja, o Presidente da República tem uma grande margem de apreciação discricionária na intervenção, mas que não é ilimitada. Já que assim expressa a doutrina especializada no tema, como Ricardo Lewandowski (1994, p.40):

A intervenção configura, em sua substância, um ato político ou de governo, caracterizado pela ampla discricionariedade, inobstante seja desencadeado para o atingimento de fins constitucionalmente pré-ordenados e sujeitar-se ao

---

<sup>8</sup> Órgão de consulta e aconselhamento do presidente da república para momentos de crise. O Conselho da República é formado pelos seguintes membros: Vice-Presidente da República; Presidente da Câmara dos Deputados; Presidente do Senado Federal; Ministro da Justiça; líderes da maioria e da minoria na Câmara dos Deputados; líderes da maioria e da minoria no Senado Federal; e 6 (seis) cidadãos brasileiros natos, com mais de 35 (trinta e cinco) anos de idade. Esse conselho só se reúne por convocação do Presidente da República.

<sup>9</sup> Órgão consultivo do Presidente do Brasil para assuntos envolvendo segurança nacional, estratégia, defesa e política externa. São membros desse Conselho: Vice-Presidente da República; Presidente da Câmara dos Deputados; Presidente do Senado Federal; Ministro da Justiça; Ministro de Estado da Defesa; Ministro das Relações Exteriores; Ministro do Planejamento; e os Comandantes da Marinha, Exército e da Aeronáutica.

controle político do Legislativo, sem prejuízo do controle de legalidade por parte do Judiciário.

No caso do Rio de Janeiro, o Presidente da República no uso de sua atribuição conferida pela Carta Magna de 1988, no Art.84, caput, inciso X, realizou a primeira Intervenção Federal sob a égide da Constituição Federal no Estado do Rio de Janeiro, em 16 de Fevereiro de 2018, por meio do Decreto 9.288<sup>10</sup>:

Art. 1º Fica decretada intervenção federal no Estado do Rio de Janeiro até 31 de dezembro de 2018.

§ 1º A intervenção de que trata o caput se limita à área de segurança pública, conforme o disposto no Capítulo III do Título V da Constituição e no Título V da Constituição do Estado do Rio de Janeiro.

§ 2º O objetivo da intervenção é pôr termo a grave comprometimento da ordem pública no Estado do Rio de Janeiro.

Art. 2º Fica nomeado para o cargo de Interventor o General de Exército Walter Souza Braga Netto.

Parágrafo único. O cargo de Interventor é de natureza militar.

Art. 3º As atribuições do Interventor são aquelas previstas no art. 145 da Constituição do Estado do Rio de Janeiro necessárias às ações de segurança pública, previstas no Título V da Constituição do Estado do Rio de Janeiro.

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

§ 2º O Interventor poderá requisitar, se necessário, os recursos financeiros, tecnológicos, estruturais e humanos do Estado do Rio de Janeiro afetos ao objeto e necessários à consecução do objetivo da intervenção.

§ 3º O Interventor poderá requisitar a quaisquer órgãos, civis e militares, da administração pública federal, os meios necessários para consecução do objetivo da intervenção.

§ 4º As atribuições previstas no art. 145 da Constituição do Estado do Rio de Janeiro que não tiverem relação direta ou indireta com a segurança pública permanecerão sob a titularidade do Governador do Estado do Rio de Janeiro.

§ 5º O Interventor, no âmbito do Estado do Rio de Janeiro, exercerá o controle operacional de todos os órgãos estaduais de segurança pública previstos no art. 144 da Constituição e no Título V da Constituição do Estado do Rio de Janeiro.

Art. 4º Poderão ser requisitados, durante o período da intervenção, os bens, serviços e servidores afetos às áreas da Secretaria de Estado de Segurança do Estado do Rio de Janeiro, da Secretaria de Administração Penitenciária do Estado do Rio de Janeiro e do Corpo de Bombeiros Militar do Estado do Rio de Janeiro, para emprego nas ações de segurança pública determinadas pelo Interventor.

Art. 5º Este Decreto entra em vigor na data de sua publicação.

Nesse contexto, observando os aspectos materiais e formais (Art.34 e 36 da CF/88), o Decreto 9.288/18 aborda de início, em seu Art.1 caput, o prazo de duração da operação, assim

---

<sup>10</sup>Disponível em: <<https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/2018/decreto-9288-16-fevereiro-2018-786175-publicacaooriginal-154875-pe.html>>. Acessado em: 20/02/2021.

como, no Art.1, §1º do mesmo documento, esclarece a sua amplitude, ao limitar à área de segurança pública.

Já o §2º do artigo anterior supracitado, traz o fundamento constitucional, para o qual foi acionado o mecanismo constitucional da IF, ao esclarecer que a finalidade da mediada se encontra “pôr termo a grave comprometimento da ordem pública no Estado do Rio de Janeiro”, encontrando respaldo constitucional no artigo 34, inciso III da Carta Magna. Sobre o conceito de “grave comprometimento da ordem pública”, esclarece ainda Bilac Pinto Filho (2002, p.333):

A ordem pública é aquela que pressupõe que todos os poderes do Estado estejam em seu funcionamento habitual e que todos os seus cidadãos não estejam sendo perturbados por fatos, atos ou coisas que as autoridades estaduais não possam impedir ou controlar. Verbi gratia, uma greve de policiais duradoura, que esteja prejudicando a vida dos cidadãos, com aumento do número de furtos e roubos, depredação do patrimônio público, ameaça à vida e autoridades, etc.

Na leitura do Art.2, o Presidente da República com respaldo constitucional do Art.36, §1º da CF/88, nomeia como interventor <sup>11</sup>o General de Exército Walter Souza Braga Netto, e dá publicidade ao informar por decreto que o cargo possui natureza militar. Ocorre que para Almeida (2018) a atribuição de natureza militar ao cargo de interventor é uma medida eivada de inconstitucionalidade, pois a Intervenção o que de fato é permitido é a substituição da autoridade pública estadual pela Federal. Dessa forma, para ser constitucional o uso das forças armadas na segurança pública, se faz necessário autorização específica da Carta Política, a fim de garantir um segurança jurídica, já que se trata à intervenção federal e não militar. No mesmo raciocínio, afirma Muniz (2018, p. 1005) que:

O emprego das forças armadas na segurança pública em regime continuado de exceção sobre a população, e de excepcionalidade para justificar as possibilidades de práticas militares heterodoxas e abusivas, tende a comprometer a confiança pública no Exército.

Ademais, no Art.3 caput, somado ao Art.4 do decreto interventivo, estabelecem em conjunto as competências do interventor. No art.3 do respectivo documento, estabelece que as atribuições do Interventor, seriam aquelas previstas, na Seção II, título V da Constituição Federal do Estado do Rio de Janeiro, mais especificamente no Art.145da Constituição Estado da sociedade carioca, que tem como escopo:

Art. 145 - Compete privativamente ao Governador do Estado:

---

<sup>11</sup> Segundo Balsamo (2013), o interventor é uma opção do chefe do executivo de incumbir tarefas do ato interventivo a pessoa delegada por ele. O interventor substitui o representante do poder local com os mesmos poderes. No caso do Rio de Janeiro, a intervenção federal se limitou a área da segurança pública, recebendo o interventor Braga Neto as responsabilidades e o poder sobre essa área da segurança no estado carioca.

- I - nomear e exonerar os Secretários de Estado;
  - II - exercer, com o auxílio dos Secretários de Estado, a direção superior da administração estadual;
  - III - iniciar o processo legislativo, na forma e nos casos previstos nesta Constituição;
  - IV - sancionar, promulgar e fazer publicar as leis bem como expedir decretos e regulamentos para sua fiel execução;
  - V - vetar projetos de lei, total ou parcialmente;
  - VI - dispor sobre a organização e o funcionamento da administração estadual, na forma da lei;
  - VII - decretar e executar a intervenção nos Municípios, nomeando o Interventor, nos casos previstos nesta Constituição;
  - VIII - remeter mensagens e plano de governo à Assembléia Legislativa por ocasião da abertura da Sessão Legislativa, expondo a situação do Estado e solicitando as providências que julgar necessárias;
  - IX - nomear o Procurador-Geral da Justiça, dentre os indicados em lista tríplice composta, na forma da lei, por integrantes da carreira do Ministério Público;
  - \* X - nomear os Conselheiros do Tribunal de Contas do Estado (Nova redação dada pelo artigo 3º da Emenda Constitucional nº 04, 1991.)
  - XI - nomear magistrado, no caso previsto no parágrafo único do artigo 157 desta Constituição, bem como o Procurador-Geral do Estado e o Procurador-Geral da Defensoria Pública, estes observados os artigos 176, § 1º e 180, parágrafo único, respectivamente; Página nº 70 Constituição do Estado do Rio de Janeiro
  - XII - enviar à Assembléia Legislativa o plano plurianual, o projeto de lei de diretrizes orçamentárias e as propostas de orçamento previstas nesta Constituição;
  - XIII - prestar, anualmente, à Assembléia Legislativa, dentro de sessenta dias após a abertura da Sessão Legislativa, as contas referentes ao exercício anterior;
  - XIV - prover e extinguir os cargos públicos estaduais, na forma da lei;
  - XV - exercer outras atribuições previstas nesta Constituição.
- Parágrafo único - O Governador do Estado poderá delegar as atribuições mencionadas nos incisos VI e XIV, primeira parte, aos Secretários de Estado, ao Procurador-Geral da Justiça ou ao Procurador-Geral do Estado, que observarão os limites traçados nas respectivas delegações.

Por fim cabe ressaltar, que o Decreto Interventivo foi no mesmo ano, objeto da ADI 5915 (Ação Direta de Inconstitucionalidade), ajuizada pelo Partido Socialismo e Liberdade (Psol) perante o STF, a qual segundo Bolonha, Liziero, Sepulveda (2019), mencionam que a ADI, foi sustentada sob vício no aspecto material, apontados pelo desvio de finalidade do ato; o caráter militar da intervenção e a atribuição de poderes civis de Governador a um General do Exército. Aponta-se também, na mesma ADI vícios de aspecto formal, quais sejam: falta de justificativa ou motivação da intervenção; a ausência de consulta ao Conselho da República e ao Conselho de Defesa Nacional; a falta de especificação das medidas interventivas.

Ocorre que ao questionar a constitucionalidade do ato de Intervenção Federal no Estado do Rio de Janeiro em 2018, consubstanciado no Decreto 9.288/2018. O requerente sustenta, inicialmente, que a medida adotada pelo Presidente da República, além de desproporcional e dispendioso, possui nítido caráter eleitoral, em afronta ao que dispõe o art. 36, combinado com o art. 84, X, da Constituição Federal (STF, 2019)<sup>12</sup>.

Além disso, aponta a inicial da ADI 5915, vícios de formalidades essenciais, uma vez que, ante o princípio constitucional da não intervenção da União dos Estados (art. 4º, IV), o decreto interventivo foi editado sem justificativas e fundamentação suficientes, sem a prévia consulta aos Conselhos da República e da Defesa Nacional e sem especificar as medidas interventivas. Argumentou-se ainda em sede da exordial, que o ato questionado seria inconstitucional uma vez que teria natureza de uma intervenção militar, com as atribuições de poderes civis de Governador a um General de Exército (STF, 2019)<sup>13</sup>.

Desse modo, ocorreu que em 15 de março de 2018, devido à relevância da matéria e o seu especial significado para a ordem social e a segurança jurídica, o Ministro Relator Ricardo Lewandowski adotou o procedimento abreviado previsto no art. 12 da Lei 9.868/1999. Posteriormente, a Advocacia-Geral da União (AGU) apresentou manifestação pelo não conhecimento da ação e, no mérito, pela improcedência do pedido (documento eletrônico 38). Em 3 de dezembro de 2018, a Procuradoria-Geral da República (PGR) ofertou parecer pela improcedência do pedido (STF, 2019)<sup>14</sup>.

No final, relata-se que diante da ADI ajuizada a Suprema Corte, por meio de decisão monocrática do Ministro Ricardo Lewandowski decidiu em 28 de fevereiro de 2019, indeferir os pedidos apresentados na exordial, por estar prejudicado o reconhecimento da ADI, em virtude da perda superveniente de objeto e de interesse de agir, quando a norma questionada não mais produz os seus efeitos, no campo jurídico.

## **5. Garantia da Lei e da Ordem**

As Operações de Garantia da Lei e da Ordem(GLO) são amparadas, inicialmente, na atual Constituição Federal (BRASIL,1988), pela qual define a destinação das Forças Armadas(FA) de garantia da lei e da ordem, em seu artigo 142 da Carta Política:

Art. 142. As Forças Armadas, constituídas pela Marinha, pelo Exército e pela Aeronáutica, são instituições nacionais permanentes e regulares, organizadas

---

<sup>12</sup> <http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=5372424>

<sup>13</sup> <http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=5372424>

<sup>14</sup> <http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=5372424>

com base na hierarquia e na disciplina, sob a autoridade suprema do Presidente da República, e destinam-se à defesa da Pátria, à garantia dos poderes constitucionais e, por iniciativa de qualquer destes, da lei e da ordem.

É ainda por meio da Lei Complementar 97 de 1999 (alterada pelas Leis Complementares no 117, de 2014, e no 136, de 2010), que encontramos normas que dispõe sobre as normas gerais para a organização, preparação e o emprego das Forças Armadas, de modo que no Art.15, §2º da mesma Lei Complementar, a atuação da GLO ocorre por iniciativa de qualquer um dos Poderes Constitucionais, desde que materializada por atos formais do Presidente da República.

Somando-se a esse conjunto de normas supracitadas anteriormente, encontramos o Decreto 3.897, de 24 de agosto de 2001, que fixa as diretrizes para o emprego das forças armadas na GLO, orientando o planejamento, a coordenação e a execução das ações dessas e dos Órgãos Governamentais, da esfera federal. Pela leitura de tais dispositivos, observa-se que é concedido provisoriamente aos militares a faculdade de atuar com poder de polícia até o restabelecimento da ordem pública no local de atuação, de modo que torna-se um dos mecanismo de defesa para assegurar o Estado Democrático de Direito.

Ocorre que, diante da calamidade de segurança pública vivenciada pela segurança pública no Rio de Janeiro, em 28 de Julho de 2017, o Ministro da Defesa, cumprindo o Decreto Presidencial, desdobrou membros das Forças Armadas, em várias áreas do Município do Rio de Janeiro, incluindo a região metropolitana, sob o pretexto da GLO até o fim de 2018, em apoio as ações do Plano Nacional de Segurança Pública, lançado em Janeiro de 2017, pelo Ministro da Justiça.

Cabe analisar, que diante do nexos temporal apresentado, que a GLO ocorreu de modo superveniente a Intervenção Federal, a qual esta última veio a ser decretada sob fundamento Art.34, III da CF/88 no Estado do Rio de Janeiro, em 16 de Fevereiro de 2018, na área da segurança pública, tendo como prazo final o dia 31 de Dezembro de 2018.

Nesse contexto, é válido ressaltar o mecanismo constitucional de operação da GLO não deve ser confundida, com os demais mecanismos de defesa do Estado Democrático de Direito (como demonstra a Tabela 1), tão pouco com o inédito caso de aplicação do mecanismo de Intervenção Federal, uma vez que segundo Friede (2018, p.20):

“O emprego das Forças Armadas na denominada GLO (art. 142, caput, da CF/1988) não deve em nenhuma hipótese ser confundido com a figura da intervenção federal (art. 34 da CF/1988), instituto este que atinge 48 temporariamente (de modo total ou parcial, a depender da amplitude do instrumento adotado) a autonomia do Ente Federado. Dentre as diversas hipóteses elencadas pela Constituição, importante mencionar, pela pertinência temática, o caso previsto no art. 34, III, da Lei Maior, segundo o qual a “União

não intervirá nos Estados nem no Distrito Federal, exceto para pôr termo a grave comprometimento da ordem pública”, justamente o dispositivo ao qual o art. 1º, § 2º, do Decreto nº 9.288/18 faz referência.”

**TABELA 1: Mecanismos de Defesa do Estado Democrático previstos na Constituição**

MEC. FUND.	ESTADO DE DEFESA Art.136	ESTADO DE SÍTIO Art. 137	INTERVENÇÃO FED. Art. 34 e 36, CF	OpGLO Art. 142 e LC 97/99
REQUISITOS	-Instabilidade institucional; e -Calamidade da natureza.	-Comoção grave nacional; -Ineficiência do ED; e -Por guerra (declaração ou resposta a agressão armada).	-Manter integridade nacional; -Repelir invasão estrangeira; - <b>Comprometimento da ordem pública (CASO DO RJ)</b> ; -Garantir o exercício dos Poderes e a execução das leis; -Assegurar princípios constitucionais; e -Reorganizar as finanças.	-Instabilidade institucional do Ente solicitante; e -Insuficiência dos órgãos de segurança próprios.
FORMA	<b>SOLICITADA</b> pelo PR ao Congresso Nacional (CN).	<b>DECLARADA</b> pelo PR, após ouvir o Conselho da República (CR) e o Conselho de Defesa Nacional (CDN).	<b>DECLARADA</b> pelo PR, após ouvido o CDN (ato deve ser submetido à apreciação do CN, em 24h).	<b>DETERMINAÇÃO</b> do PR por mensagem, após <b>PEDIDO</b> do Chefe do Executivo Estadual.
EFEITOS	Haverá <b>SUSPENSÃO</b> de <b>ALGUNS</b> Direitos Fundamentais (Art. 136, §1º, CF).	Haverá <b>AMPLA SUSPENSÃO</b> de Direitos Fundamentais (Art. 139, CF).	A União assume a gestão e administração de toda a segurança pública do estado. Durante a decretação da IF a Constituição não poderá ser emendada.	Os governos estaduais continuam responsáveis pela gestão da segurança pública e há um coordenação com as FFAA.

*Fonte: Jus Brasil, 2018*

Dessa forma durante o período de Intervenção Federal, as operações da GLO foram ações coadjuvantes, pois o foco da intervenção era recuperar a capacidade operativa órgão de segurança pública e baixar os índices de criminalidade do Estado do Rio de Janeiro. Enquanto que as operações da GLO decretadas desde julho de 2017 tinham como foco ações integradas com forças de segurança em um ambiente interagências, com ações pontuais e de curta duração.

## **6. A Intervenção Federal e a Segurança Pública no Rio de Janeiro.**

A decretação da Intervenção Federal no Estado do Rio de Janeiro, ocorreu no último ano de mandato do então Presidente Michel Temer. O objetivo principal desse mecanismo era pôr termo a grave comprometimento da ordem pública no Estado<sup>15</sup>, convergindo assim com a hipótese autorizadora de intervenção prevista no inciso III do art.34 da Magna carta. Em outras palavras, significa por fim em um espaço de tempo aquilo que causou um dano profundo na Ordem pública do Ente federado (BALSAMO, 2013).

<sup>15</sup> Decreto Nº 9.288/2018, §2.



Denis Fernando Balsamo (2013) alerta para o fato de que uma interpretação abrangente e extensiva deste instituto poderia comprometer aquilo que é a regra na Constituição: a autonomia do ente. Desta forma, o autor ressalta que não é qualquer perturbação da ordem que deve ensejar a intervenção, apenas aquelas em que o estado-membro não pode ou não quer debelar. Desse entendimento compreende-se que o intuito da intervenção não seria punir o ente federado, mas, restabelecer a normalidade do pacto federal e sanar as falhas das autoridades responsáveis, devolvendo o direito à segurança pública aos cidadãos.

No caso *sui generis* do Rio de Janeiro, a intervenção ficou limitada à área de segurança pública, conferindo ao interventor federal o controle operacional de todos os órgãos estaduais de segurança pública, incluindo todo o aparato policial (polícia civil e militar), sistema prisional, e o corpo de bombeiros do Estado (IPEA, 2019).

Em suma, a ordem pública se tornou sinônimo de segurança pública, como assim ficou claro no discurso do Interventor Federal Braga Netto, ao resumir a missão da intervenção:

"A intervenção é um trabalho de gestão. Vamos auxiliar na gestão da segurança pública [...] O principal objetivo, por termos grave comprometimento da segurança pública do Rio de Janeiro, é recuperar a capacidade operativa e baixar os índices de criminalidade" (KAFRUNI, 2018).

Diante do exposto, a segurança pública surge como um direito fundamental de alta relevância para a sociedade (FEITOSA, ANDRADE, 2014). É uma necessidade, um símbolo de vida e a garantia mais visível de bem estar e dignidade humana.

A segurança pública, pois, está inserida no rol de direitos fundamentais de terceira geração/ dimensão, sendo sua titularidade difusa presente nos artigos 5º, 7º e 144º da Constituição federal.

Se por um lado esse direito foi historicamente lapidado para proteger o indivíduo frente a ação do Estado, por outro, ele exige ações positivas deste mesmo Estado diante das inseguranças presentes na sociedade. Segundo Raymundo Juliano Rêgo Feitosa e Vinicius Lúcio de Andrade (2014), algumas variáveis envolvem o direito a segurança pública, como: a estrutura e funcionamento das polícias estaduais; as guardas municipais e polícias federais; as decisões e a efetividade da Justiça Criminal; a gestão adequada do sistema penitenciário; as oscilações e casuísmos do legislador na construção de leis penais; os problemas sociais das periferias das grandes cidades; a cultura de violência e, por fim, a fragilidade dos laços da coletividade.

Importante destacar que todas essas variáveis são meios em que mais facilmente se consegue ver a presença ou ausência da atuação do Estado na garantia da segurança pública,

para a sociedade. Ou seja, são as formas como o ente atua sob elas que gera a sensação de segurança que a população almeja.

No caso da do Rio de Janeiro – como será apresentado no tópico seguinte- a ferramenta jurídica da intervenção federal gerou um impacto positivo na sociedade carioca, porém, sua condução provocou mais insegurança em relação a garantia do direito fundamental da segurança pública, do que se foi esperado e prometido por esse mecanismo.

### **6.1. O Direito à Segurança Pública durante a Intervenção no Rio.**

Historicamente, o quadro de violência e dominação do tráfico organizado no Rio de Janeiro surgiu em meados da década do século XX, ganhando força a partir da década de 80. Durante esse período foram realizadas as primeiras GLOs decorrentes de pedidos da própria sociedade carioca: a operação Rio I e Rio II, realizadas respectivamente nos anos de 1994 e 1995(REZENDE, TOFFANO, 2020).

No intervalo entre 2015 e 2017, os índices de mortes por letalidade violenta começaram a crescer progressivamente. Somado a isso, em junho de 2016, o governador do Rio de Janeiro na época, Francisco Dornelles, através do Decreto Nº45692, anunciava estado de calamidade pública no âmbito da administração financeira, reconhecendo grave crise econômica no Estado, o que por sua vez poderia ocasionar colapso na segurança pública e em outras áreas de serviços públicos essenciais a população (IPEA, 2019).

Dentro deste cenário, em 2018, foi instaurado a Intervenção federal no estado do Rio de Janeiro. Essa medida do Governo federal, de acordo com a pesquisa do Datafolha e pelo Fórum Brasileiro de Segurança Pública (2018) apontava que 76% da população carioca apoiava a medida, enquanto que 69% acreditavam que a presença do exército não faria diferença alguma na cidade. Observa-se, então, que havia certa expectativa positiva de garantia do direito fundamental a segurança pública por parte da sociedade.

Entretanto, a Intervenção Federal na sua instauração e condução comprometeram os direitos fundamentais, mais especificamente o direito de segurança pública, da população carioca.

No primeiro momento, como foi abordado em tópico anterior neste artigo, o Decreto Presidencial de instauração da Intervenção Federal (Nº 9.288/2018) define no parágrafo único do art. 2º que o cargo de interventor é de natureza militar. Segundo Luiz Guilherme Arcaro Conci em entrevista a Marcelo Camargo (2018), o caráter militar já é uma contrariedade tanto a Constituição Federal, uma vez que o cargo de Interventor é um cargo civil, ainda que seja

exercido por um militar, quanto viola toda a jurisprudência no âmbito do sistema interamericano no que se refere a justiça militar. Quanto a este último, o autor destaca que essa jurisprudência tende a ser limitadora em situações que envolvem civis.

Na mesma linha Balsamo (2013) esclarece que o interventor, apesar da indicação partir da conveniência do Presidente da República, é um servidor público federal. Suas decisões podem lesar terceiros. Logo, seus atos deveriam ser julgados na Justiça Federal. O que Conci apresenta é que, tornando-se um cargo militar o Interventor se afasta de ser julgado por qualquer tipo de abuso cometido na esfera civil, abrindo espaço para impunidades por parte das forças armadas em relação aos direitos fundamentais dos civis.

O segundo momento da intervenção, ou seja, sua condução durante o ano de 2018, a fragilização dos direitos fundamentais são notados em números e estatísticas.

Com base no relatório “Intervenção federal um modelo para não se copiar”, do Observatório da Intervenção do Centro de Estudos de Segurança e Cidadania (CESeC) da Universidade Candido Mendes (2019), o Gabinete da Intervenção federal não apenas não foi bem-sucedido na proteção da vida da população, como também agravou problemáticas antigas do Estado, como o histórico de confrontos armados. Ainda conforme esse mesmo relatório as megaoperações que por muitas vezes duravam dias e contavam com milhares de agentes, resultavam em insegurança, tiroteios e suspensão de atividades rotineiras da população, como trabalhar e estudar.

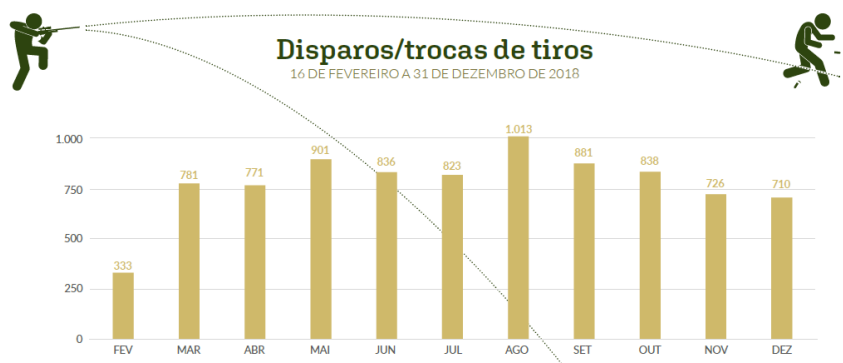
Ainda com base nesse mesmo relatório, durante o período de Intervenção, 6.041 pessoas morreram de forma violenta no estado. Esse número representa apenas uma redução de -1,7% em relação aos registros de 2017. Entretanto, no interior do estado o número de mortes aumentou para +15,8% em relação ao mesmo período de 2017.

No total foram realizadas 711 operações e 221 ações de patrulhamento monitoradas em 296 locais do Rio de Janeiro, boa parte delas favelas<sup>16</sup>. Essas operações, segundo o Relatório do CESeC (2019) pareceram contribuir ainda mais para o ambiente de violência armada, já vivenciado no Estado. Utilizando os dados do laboratório de dados Fogo Cruzado, observa-se um aumento de tiroteios e disparos de armas de fogo de um aumento de +56,6% em relação ao mesmo período de 2017 (Gráfico 1). Da mesma forma, o número de chacinas<sup>17</sup> (total de 54 no período com 216 pessoas mortas) e vítimas de balas perdidas (189 vítimas e 36 mortes) (Gráfico 2) aumentaram durante a intervenção.

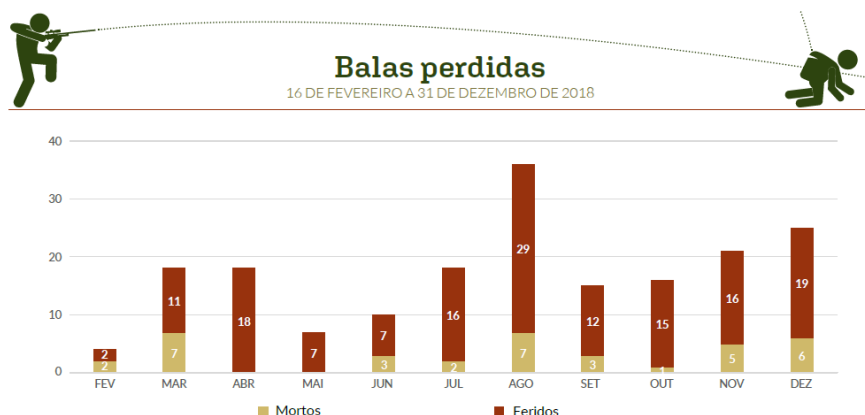
---

<sup>16</sup> A Intervenção Federal no Rio de Janeiro não se caracterizou pela ocupação em favelas (Centro de Estudos de Segurança e Cidadania, 2019, p.25).

<sup>17</sup> Casos em que 3 ou mais pessoas são vitimadas.

**Figura 1:** Disparos e Trocas de tiros no Rio de Janeiro em 2018

Fonte: Observatório de Intervenção. Pág.11,2019.

**Figura 2:** Balas Perdidas durante a Intervenção federal no Rio de Janeiro

Fonte: Observatório de Intervenção. Pág.11,2019.

Para apurar os índices de segurança em 2019, o relatório, “Rio sob Intervenção 2”, desenvolvido com base em entrevistas da Datafolha de e o Fórum Brasileiro de Segurança Pública mostrou que a gestão do gabinete de Intervenção não produziu mudanças significativas na segurança pública do Rio. Segundo os dados desse relatório, os seguintes índices se mantiveram mesmo após a intervenção: medo de ser vítima de bala perdida ou de ter um parente vítima nessa situação (cerca de 92% dos moradores entrevistados da cidade do Rio); 91% dos entrevistados temiam se ver no meio do fogo cruzado em um confronto entre policiais e criminosos e na mesma porcentagem encontra-se os entrevistados que afirmam que possuíam medo de serem roubados ou assaltados no trabalho, casa, no transporte ou na rua.

Com base nos dados apresentados urge fazer uma análise jurídica para se compreender o que foi o cenário de condução da Intervenção.

A intervenção federal, como mecanismo excepcional da constituição, é regido por princípios como: taxatividade, temporalidade e proporcionalidade, estando esse trabalho focando apenas neste último (PEREIRA, SENA, FILARD, 2019).

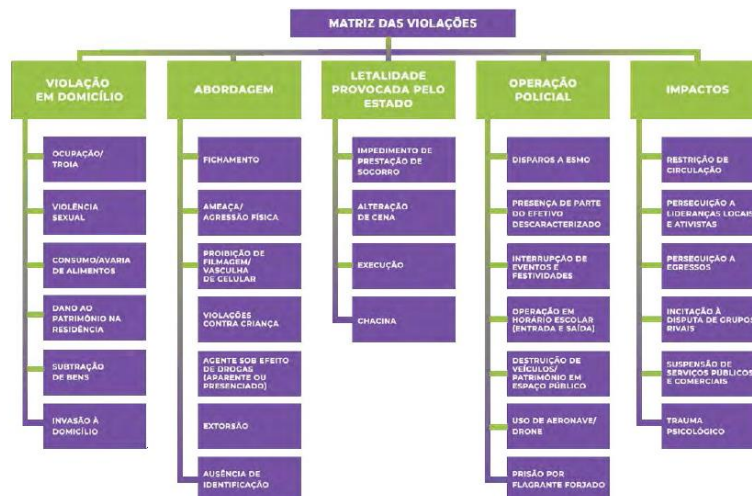
O princípio da proporcionalidade prevê a segurança na ação limitada do estado frente aos direitos fundamentais. Dentro do mecanismo de Intervenção, esse princípio atuaria no equilíbrio entre a segurança jurídica (na garantia que os direitos do cidadão serão respeitados) e a efetividade da jurisdição por parte da União sob o ente federado. Logo:

A medida de exceção não pode ser realizada à margem dos direitos fundamentais. 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. ((PEREIRA, SENA, FILARD, 2019, Pág.62).

Nessa mesma linha Rezende e Toffano (2020) ressaltam que direitos fundamentais como direito a vida digna e a incolumidade só são atingidos por meio da garantia da segurança pública, que por sua vez tem como objetivo final o bem estar social. A garantia da segurança da sociedade, assim ressaltam os autores, repousaria na manutenção de um ambiente de ordem pública em que se evite ao máximo o uso de meios repressivos.

Na Intervenção federal o único direito suprimido é o do ente federado, não dos indivíduos que o compõe. Essa suspensão é feita de forma a garantir que os direitos fundamentais da população, em especial o da segurança pública, possa ser mantido e fortalecido.

Em face disso, a Defensoria Pública do Rio de Janeiro (DPRJ) (2018) durante o período da intervenção, lançou o relatório parcial “Circuito de Favelas por Direitos”. Nesse documento foi apresentado a Matriz das violações recorrentes, um conjunto de violações aos direitos dos cidadãos cariocas. Ao todo foram 30 tipos de violações contabilizadas pela DPRJ, resultantes da prática policial, como observa-se na Figura 1.

**Figura 3:** Matriz de Violações durante a Intervenção Federal no Rio de Janeiro

Fonte: DPRJ. Relatório Parcial – Circuito Favela por Direitos, 2018, pág.24

É possível observar que, o próprio princípio da segurança pública não sofreu avanços por parte do mecanismo extraordinário responsável pela sua garantia e fortalecimento. O relatório “Rio sob Intervenção 2” do Datafolha e do Fórum Brasileiro de Segurança Pública (2019), trouxe o Índice de efetividade de segurança pública, um indicador que mensura a sensação de segurança do cidadão do Rio, com base em três dimensões: medo de crimes e situações violentas; percepção acerca da probabilidade/risco delas ocorrerem e ocorrências de fato. Cada dimensão é medida de 0 a 1. Esse índice, conforme aponta o relatório, estagnou após a ação do exército, como pode ser observado na Tabela 1. Em outras palavras, a intervenção federal não contribuiu para o aumento de segurança pública.

**Tabela 2:** Índice de Efetividade de Segurança Pública no Rio de Janeiro

	MEDO		PROBABILIDADE DE ACONTECER		VITIMIZAÇÃO NOS ÚLTIMOS 12 MESES		MÉDIA	
	2018	2019	2018	2019	2018	2019	2018	2019
Ter sua residência invadida ou arrombada	0,16	0,16	0,61	0,74	0,96	0,94	0,58	0,61
Ser roubado, assaltado ou furtado em casa, no transporte ou na escola/trabalho	0,11	0,09	0,36	0,37	0,82	0,85	0,43	0,44
sofrer sequestro relâmpago	0,20	0,18	0,61	0,61	0,99	0,99	0,60	0,59
De ser vítima de agressão física (em casa e na rua)	0,19	0,20	0,62	0,66	0,94	0,94	0,58	0,60
De ser vítima de agressão sexual	0,26	0,25	0,68	0,66	0,99	0,99	0,64	0,63
Ter os seus conteúdos pessoais divulgados na internet	0,23	0,21	0,63	0,59	0,97	0,97	0,61	0,59
Ter parentes envolvidos com drogas	0,31	0,29	0,68	0,69	0,75	0,78	0,58	0,59
Ser vítima de violência ou agressão por parte das Polícias Civil ou Militar	0,34	0,30	0,64	0,66	0,95	0,96	0,65	0,64
Ter filhos(as) presos injustamente	0,24	0,20	0,70	0,72	1,00	1,00	0,64	0,64
Ser acusado de um crime	0,29	0,21	0,75	0,74	0,99	0,98	0,68	0,64
<b>MÉDIA</b>	<b>0,23</b>	<b>0,21</b>	<b>0,63</b>	<b>0,64</b>	<b>0,93</b>	<b>0,94</b>	<b>0,60</b>	<b>0,60</b>

Fonte: Datafolha, Fórum Brasileiro de Segurança Pública. 2019, pág.50.

Por fim, a intervenção federal no Rio de Janeiro em 2018 foi apresentada como solução para conter os altos índices de violência no estado, e de garantir o direito fundamental a segurança pública aos indivíduos. Entretanto, a ausência clara do princípio da proporcionalidade na efetivação desse mecanismo extraordinário, fez com que direitos fundamentais, entre eles o da segurança, fossem expostos a uma insegurança ainda maior. Como resultado, a relação entre o problema social vigente e a norma jurídica constitucional, que deveriam dialogar em prol do bem estar social e da dignidade humana tomaram caminhos diversos mantendo inalterada o problema estrutural do Rio de Janeiro.

## **7. Considerações Finais.**

O presente trabalho teve como objetivo analisar se restou assegurado o direito fundamental a segurança pública durante a condução da intervenção federal, no Rio de Janeiro em 2018. Para isso, os primeiros pontos do artigo se ativeram a apresentar os conceitos de Intervenção, características e situações taxativas de sua aplicação. Somado a isso, foi apresentado as diferenças entre esse mecanismo extraordinário e outras ferramentas de proteção do regime democrático, como estado de sítio, estado de defesa e GLO.

Em segundo lugar, o projeto buscou ilustrar a intervenção federal se utilizando de dados e estatísticas levantadas por atores como: o Centro de Estudos de Segurança e Cidadania; a Defensoria Pública do Rio de Janeiro e o Fórum brasileiro de segurança Pública, durante o período de 2018 e 2019. As informações apuradas por essas fontes convergem para o mesmo resultado: a intervenção federal, decretada durante o governo do Presidente Michael Temer trouxe irrisórias mudanças no quadro de violência que imperava no ente federado.

De acordo com Balsamo (2013), no caso concreto, assim como deve existir a proporcionalidade e razoabilidade na adequação da situação fática ao enunciado da constituição, tais elementos também devem ser observados para a concretização da intervenção federal. Assim, apesar das polêmicas/criticas envoltas no desenvolver do Decreto nº9288/2018, que instaurou pela primeira vez a Intervenção federal no Brasil, o procedimento oficial de caráter exclusivo do Presidente da república é constitucional. Entretanto, como foi apresentado nesta pesquisa, o respeito aos direitos fundamentais que formam a Constituição de 1988 não foram seguidas durante a aplicação desse mecanismo.

É possível concluir que a intervenção federal manteve o mesmo grau de violência e letalidade nas operações policiais, uma vez que, não houve mudança na forma de atuação (bélica) da força militar e policial. A intervenção, tampouco estabeleceu parâmetros de

proporcionalidade entre o mecanismo que reafirma a superioridade jurídica da União e a garantia de direitos fundamentais dos cariocas, em especial, o da segurança pública. A prevalência da superioridade jurídica da União deve, pois, atuar em cima da dos direitos dos entes federados sob intervenção e não sob os direitos e garantias da população vítima da violência e insegurança.

Na história constitucional do Brasil, a intervenção federal sempre foi tratada de forma negativa exaltando a intenção do constituinte pela regra da não intervenção (BALSAMO,2013). Diante disso, o presente trabalho vem mostrar o delicado equilíbrio de forças e interesses na relação de diversos atores pertencentes na federação. Neste equilíbrio, a ordem jurídica se comporta como maestro de uma orquestra que precisa ser conduzida com harmonia e proporcionalidade para que direitos e garantias não sejam suprimidos. A intervenção federal vem mostrar que, a força de um mecanismo excepcional é importante para o alcance de um bem superior, neste caso, a integridade federal. No mais, a pesquisa mostrou que esse mesmo mecanismo é importante também para a preservação dos direitos da população vulnerável. Os dois lados não se anulam, mas se complementam, pois, a intervenção não é apenas um instrumento jurídico, cujos efeitos se limitam as autoridades do governo. A intervenção vai além, envolvendo profissionais da área, ONGs, entidades sociais e, claro, a população, principal afetada pela violência urbana.



## 8. Referências

ALEMIDA, de Machado, Eloisa. Decreto de Intervenção Federal no rio de janeiro e inconstitucional. Justificando, 2018. Disponível em: <<http://www.justificando.com/2018/02/16/decreto-de-intervencao-federal-no-rio-de-janeiro-e-inconstitucional>>. Acesso em: 13/11/2021.

AMARAL JÚNIOR, José. Análise do fundamento jurídico do emprego das Forças Armadas na garantia da lei e da ordem. Revista de Informação Legislativa, Brasília, edição 45, n.180, p.7-15.Outubro/Dezembro 2008.

ANDRADE, V. L.FEITOSA, R. J. R. Medos Contemporâneos e Direito à Segurança Pública. In: Regina Lucia Teixeira Mendes; Fernando Antônio de Carvalho Dantas; Leonel Severo Rocha. (Org.). Sociologia, Antropologia e Cultura Jurídicas. 1ª edição. Florianópolis: FUNJAB, 2014, pág. 119-147.

BALSAMO, Denis Fernando. Intervenção federal no Brasil. Dissertação (Mestrado em Direito do Estado). Universidade de São Paulo. Faculdade de Direito. São Paulo. 405 páginas. 2013.

BOLONHA, Carlos. LIZIERO, Leonam. SEPULVEDA, Antonio (Orgs.). Federalismo: desafios contemporâneos [recurso eletrônico]. Editora Fi, Porto Alegre, 2019.

BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília: Senado Federal, Subsecretaria de Edições Técnicas, 1999.

BRASIL. Decreto nº 9.288, de 16 de fevereiro de 2018. Diário Oficial da União, Brasília, DF – Seção 1 – Edição Extra – A de 16 de fevereiro de 2018.

BRASIL. Decreto Presidencial nº 9.288, de 16 de fevereiro de 2018.Diário Oficial da União. Seção 1 - Edição Extra - A - 16/2/2018, Página 1.

BRASIL. Lei Complementar nº 97, de 09 de junho de 1999. Diário Oficial da União de 10 de junho de 1999.

BRASIL. Supremo Tribunal federal. Informativo nº 560. Relator Ministro Celso de Mello, j. 17.9.1998, Inf. STF 123. Disponível em: <[https://integrada.minhabiblioteca.com.br/reader/books/9788597025156/epubcfi/6/66\[%3Bvn.d.vst.idref%3Dhtml31\]!/4/372/4/1:27\[%20e%20%2Ca%20E%20](https://integrada.minhabiblioteca.com.br/reader/books/9788597025156/epubcfi/6/66[%3Bvn.d.vst.idref%3Dhtml31]!/4/372/4/1:27[%20e%20%2Ca%20E%20)> .Acesso em: 10/11/2021.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Mandado de Segurança 21.041.Relator Ministro Celso de Mello, j. 12-6-1991, P, DJ de 13-3-1992. Divisa entre os estados do Acre e de Rondônia - ponta do Abunã - adct/88, art. 12, § 5. - atos emanados do presidente da república, do ministro da justiça e do governador do acre - ato complexo não configurado - coação inexistente. Ministro de estado da justiça - autoridade não sujeita à jurisdição do Supremo Tribunal Federal -

incompetência da corte - mandado de segurança não conhecido. Presidente da República - intervenção federal - poder discricionário - omissão inexistente - "writ" denegado. Mandado de Segurança impetrado por estado-membro em face de atos do governador de outra unidade da federação - competência do supremo tribunal federal - inteligência do art. 102, i, "f", da constituição federal - "writ" conhecido, mas denegado. Disponível em: <<https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur152343/false>>. Acesso em: 15/11/2021.

CAMARGO, Marcelo. Entenda várias críticas e inconstitucionalidades ao decreto de intervenção federal. 2018. Disponível em: <<https://www.justificando.com/2018/02/16/entenda-varias-criticas-e-inconstitucionalidades-ao-decreto-de-intervencao-federal/>>. Acesso em: 07/11/2021.

Centro de Estudos de Segurança e cidadania. Intervenção federal, um modelo para não copiar. 40 páginas. 2019.

DANTAS, Paulo Roberto de Figueiredo. Curso de Direito Constitucional. São Paulo: Atlas, 2014.

DEFENSORIA PÚBLICA DO RIO DE JANEIRO. Circuito de Favelas por Direitos (relatório parcial). 2018.

ESTADOS UNIDOS. Constituição dos Estados Unidos. Estados Unidos. 1787.

FERREIRA, Patrícia Aparecida. BARROS, Rodrigo Borges. O papel das forças armadas na defesa nacional (Artigo de conclusão de iniciação científica). Universidade de Uberaba, 2016.

Fórum Brasileiro de Segurança Pública. Data Folha instituto de Pesquisa. Rio sob Intervenção 1. 51 páginas. Rio de Janeiro. 2018.

Fórum Brasileiro de Segurança Pública. Data Folha instituto de Pesquisa. Rio sob Intervenção 2. 51 páginas. Rio de Janeiro. 2019.

FRIEDE, Reis. As Forças Armadas, a Garantia da Lei e da Ordem e a Intervenção Federal. Revista da Escola Superior de Guerra, Volume nº 33, n. 67, p. 13-30, jan./abr. 2018.

IPEA. A intervenção federal no Rio de Janeiro e as Organizações da sociedade civil, Relatório de pesquisa. 70 páginas. 2019.

KAFRUNI, Simone. General Braga Netto anuncia primeiras medidas da intervenção no Rio. Correio Braziliense. 2018. Disponível em: <[https://www.correiobraziliense.com.br/app/noticia/politica/2018/02/27/interna\\_politica,662497/autoridades-explicam-as-medidas-de-seguranca-da-intervencao-no-rio.shtml](https://www.correiobraziliense.com.br/app/noticia/politica/2018/02/27/interna_politica,662497/autoridades-explicam-as-medidas-de-seguranca-da-intervencao-no-rio.shtml)> Acesso em: 06/11/2021.

LEITÃO, Miriam. Ministro Barroso contra a Intervenção Federal. G1. 2018. Disponível em: <<http://g1.globo.com/globo-news/jornal-globo-news/videos/v/em-entrevista-a-miriam-leitao-ministro-barroso-diz-que-intervencao-no-rj-nao-resolve/6524522/>> Acessado em: 09 de maio de 2018.

LEME, Ernesto. A intervenção Federal nos Estados. 2 ed. São Paulo, Revista dos Tribunais, 1930.

LEWANDOWSKI, Enrique Ricardo. Pressupostos Materiais e Formais da Intervenção Federal no Brasil, 2ª edição, Belo Horizonte, Editora Fórum, 2018.

LEWANDOWSKI, Enrique Ricardo. Pressupostos Materiais e Formais da Intervenção Federal no Brasil. São Paulo: RT, 1994, p. 140.

LOURENÇO, Cezar Gilberto. O papel das Forças Armadas na atualidade: a interpretação da sociedade e seus desdobramentos. Trabalho de conclusão de curso (Curso de Altos Estudos de Política e Estratégia- Departamento de Estudos da Escol Superior de Guerra). 2012. 57 páginas.

MAXIMILIANO, Carlos. Comentários a Constituição brasileira. Rio de Janeiro: Jacinto Ribeiro dos Santos, 1918. p. 165.

Moraes, Alexandre de. Direito constitucional. 13ª edição, São Paulo, Editora Atlas, 2003.

MORAES, Alexandre. Curso de Direito Constitucional. 24ª edição, São Paulo, Editora Saraiva, 2014.

MORAES, Guilherme Peña de. Curso de Direito Constitucional. Disponível em: Minha Biblioteca, 12ª edição, Editora Grupo GEN, 2020. – site da UNIFACISA.

PAULO, Vicente. ALEXANDRINO, Marcelo. Direito Constitucional descomplicado I. 14ª. Edição, Rio de Janeiro, Editora Método: 2015.

PEREIRA, Mariana de Araújo. SENA, Thandra Pessoa de. FILARD, Mariana Faria. Intervenção federal: uma análise do decreto presidencial 9.288/2018 à luz dos direitos fundamentais. Ponto de Vista Jurídico, Volume 8, nº 1, pág. 53-65, Janeiro/junho, 2019.

PINTO FILHO, Francisco Bilac M. A Intervenção Federal e o Federalismo Brasileiro. Rio de Janeiro, Editora Forense, 2002.

PINTO FILHO, Francisco Bilac M. A Intervenção Federal e o Federalismo Brasileiro. Rio de Janeiro: Forense, 2002, p. 333.

REZENDE, Mariana Carolina. TOFFANO, Marcelo. Análise Jurídica dos Mecanismos de Intervenção Federal aplicados no Rio de Janeiro e a Eficácia do emprego das Forças Armadas.

Revista de Iniciação Científica e Extensão da Faculdade de Direito de Franca. Vol.5, nº.1, Pág. 583-602, dezembro, 2020.

RIBEIRO, Fávila. A intervenção federal nos Estados. Fortaleza, Jurídica, 1960.

SILVA, José Afonso da. Curso de Direito Constitucional positivo. 6. Ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1990

SILVA. De Plácido e. *Vocabulário jurídico*. 3. Ed. Rio de Janeiro: Forense, 1967. V. 3.

STF, IF nº 560, Rel. Min. Celso de Mello, j. 17.9.1998, Inf. STF 123. Disponível em:  
[https://integrada.minhabiblioteca.com.br/reader/books/9788597025156/epubcfi/6/66\[%3Bvn  
 d.vst.idref%3Dhtml31\]!/4/372/4/1:27\[%20e%20%2Ca%20E\]](https://integrada.minhabiblioteca.com.br/reader/books/9788597025156/epubcfi/6/66[%3Bvn%20d.vst.idref%3Dhtml31]!/4/372/4/1:27[%20e%20%2Ca%20E). Visto em:10/10/2021.

STF. Intervenção Federal n.º 591- 9/BA - Rel. Ministro-Presidente Celso de Mello, Diário da Justiça, Seção I, 16 setembro. 1998, pág. 42.

TAVARES, André Ramos. Curso de Direito Constitucional. 10ª edição. São Paulo. Saraiva, 2012.

TRIGUEIRO, Oswaldo. Direito Constitucional estadual. Rio de Janeiro. Forense, 1980.

VÍTOLO. Alfredo. Emergencias Constitucionales III: Intervención Federal. 1<sup>a</sup> ed. Buenos AIRES: Ciudad Argentina, 2007.678 p.

ZIMMERMANN, Lucas Eduardo Carlos. O Emprego das Forças Armadas na garantia da lei e da ordem, 2011, 50 páginas. Trabalho de Conclusão de Curso (Universidade Federal do Paraná). Curitiba, 2011.