



**UNIVERSIDADE FEDERAL DA BAHIA
FACULDADE DE DIREITO**

EDSON ALMEIDA RAMOS NETO

**A IDONEIDADE DA INTERVENÇÃO FEDERAL NO RIO DE JANEIRO
EM FACE DE SEUS MOTIVOS ENSEJADORES E EFEITOS
PRÁTICOS**

SALVADOR

2018

EDSON ALMEIDA RAMOS NETO

**A IDONEIDADE DA INTERVENÇÃO FEDERAL NO RIO DE JANEIRO
EM FACE DE SEUS MOTIVOS ENSEJADORES E EFEITOS
PRÁTICOS**

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado na faculdade de Direito da Universidade Federal da Bahia como requisito parcial para a obtenção do grau de Bacharel em Direito.

Orientador: Prof. Dr. Fábio Periandro de Almeida Hirsch.

Salvador

2018

EDSON ALMEIDA RAMOS NETO

A IDONEIDADE DA INTERVENÇÃO FEDERAL NO RIO DE JANEIRO
EM FACE DE SEUS MOTIVOS ENSEJADORES E EFEITOS
PRÁTICOS

Tema apresentado como requisito parcial para obtenção do grau de Bacharel em
Direito pela Faculdade de Direito da Universidade Federal da Bahia.

Aprovado em _____ de _____ de 2018.

BANCA EXAMINADORA

Fábio Periandro de Almeida Hirsch - Orientador _____
Doutor e Mestre em Direito Público pela Universidade Federal da Bahia
Universidade Federal da Bahia

Felipe Jacques Silva _____
Mestre em Direito pela Universidade Federal da Bahia
Universidade Federal da Bahia

Iran Furtado de Souza Filho _____
Mestre em Direito Econômico pela Universidade Federal da Bahia
Universidade Federal da Bahia

A IDONEIDADE DA INTERVENÇÃO FEDERAL NO RIO DE JANEIRO EM FACE DE SEUS MOTIVOS ENSEJADORES E EFEITOS PRÁTICOS

Resumo: diante da decretação por parte do Presidente da República da intervenção federal no estado do Rio de Janeiro, oportunidade em que foi nomeado um interventor federal de natureza militar para cuidar das questões relativas à segurança pública no referido ente federativo, será analisada com o presente trabalho a idoneidade da medida interventiva tendo em vista os motivos que a ensejaram e seus efeitos práticos. Para isso utilizou-se a pesquisa bibliográfica como método de pesquisa, através de livros e artigos; estudo de julgados do Supremo Tribunal Federal; consulta da legislação, através de leis e decretos; bem como a análise de relatórios e notícias relativos à intervenção no Rio de Janeiro. Mediante essa monografia, espera-se que o público tenha uma visão concisa desse fato ocorrido no Rio de Janeiro, tanto sobre seus antecedentes, tendo em vista a situação caótica da Segurança Pública nesse estado antes da intervenção e as motivações políticas do decreto; quanto dos seus efeitos, em face da melhora de alguns dos indicadores de violência urbana no estado e os relatos de abusos cometidos pelos militares. Concluiu-se, por fim, pela inidoneidade da medida interventiva, posto que o motivo de sua decretação foi predominantemente político e pelo baixo custo-benefício das suas repercussões na vida cotidiana da população mais afetada por ela.

Palavras-chave: Rio de Janeiro; Intervenção; Efeitos.

THE ADEQUACY OF THE FEDERAL INTERVENTION IN RIO DE JANEIRO IN FACE OF THE REASONS WHICH GAVE RISE TO IT AND ITS PRACTICAL EFFECTS

Resume: by the light of the decree by the President of Federative Republic of Brazil, when was appointed a federal interventor of military origin to take care of questions related to public security in the federative state of Rio de Janeiro, will be analysed the adequacy of the federal intervention in the related state in face of the reasons which gave rise to it and its practical effects. The research method was a bibliographical survey through books and articles, study of Brazilian Supreme Federal Court trials, legislation consultation, laws, decrees, relatorias and analysis of news media. In this monograph, we expect that the public opinion has a concise view of the events in Rio de Janeiro, both regarding its antecedents, given the chaos in the public security before the intervention in that state and the political motivation of the decree. We also expect a view of the intervention's effects, due to the change in the indicators of urban violence and reports of military abusive behavior. We concluded that the reason for its decree was predominantly political, and that the intervention is an ineffective measure, due to the low cost-benefit of its repercussions on the daily life of the population most affected by it.

Keywords: Rio de Janeiro; Intervention; Effects.

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO.....	1
2 O SISTEMA FEDERATIVO.....	5
2.1 ORIGEM NAS ANTIGAS COLÔNIAS BRITÂNICAS.....	5
2.2 EVOLUÇÃO HISTÓRICA NO BRASIL.....	7
2.3 PRINCIPAIS CARACTERÍSTICAS.....	11
3 O SISTEMA CONSTITUCIONAL DAS CRISES.....	20
3.1 ESTADO DE DEFESA.....	22
3.2 ESTADO DE SÍTIO.....	24
4 INTERVENÇÃO FEDERAL.....	27
4.1 PRESSUPOSTOS MATERIAIS.....	28
4.2 PRESSUPOSTOS FORMAIS.....	34
5 INTERVENÇÃO FEDERAL NO RIO DE JANEIRO.....	38
5.1 CAUSAS JUSTIFICADORAS DA MEDIDA.....	38
5.2 EFEITOS.....	42
5.2.1 Relatórios do Gabinete da Intervenção Federal.....	43
5.2.2 Relatórios do Observatório da Intervenção Federal.....	45
5.2.3 Relatório da Defensoria Pública do Rio de Janeiro.....	46
6 CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	50
7 REFERÊNCIAS.....	54

1 INTRODUÇÃO

As manchetes de todos os jornais durante o carnaval de 2018 destacaram a situação do estado do Rio de Janeiro, em especial de sua capital homônima, a “cidade maravilhosa”. Dias que deveriam ser de festa e alegria se transformaram em um verdadeiro terror para os turistas e moradores, tendo eles vivenciado, entre outros dissabores, saques, arrastões, tiroteios e balas perdidas. O declínio da segurança pública no estado chegou ao seu patamar mais baixo, ocasionando um ainda maior desgaste no delicado tecido social já tão corroído após anos a fio de penúria financeira e administrativa vivenciada pela área.

Diante deste cenário, a União, através da Presidência da República e após pedido expresso do governador do estado do Rio de Janeiro, decidiu pela decretação da intervenção federal no mesmo. A intervenção federal é medida extremamente gravosa, sendo decretada, em tese, somente em último caso pelo Chefe do Executivo federal. Tal gravidade é decorrente das consequências da intervenção no estado-membro da federação, que passa a ter cerceada sua autonomia, sendo no caso do Rio de Janeiro a substituição da administração da área de segurança pública por um interventor federal.

Após aproximadamente nove meses desde a decretação da intervenção federal, torna-se extremamente importante realizar uma análise de seus desdobramentos decorridos até então. Insta ser consignado que a medida interventiva no Rio de Janeiro é inédita desde a promulgação da Constituição Federal de 1988, ou seja, somente haviam concepções teóricas sobre o tema no Direito Constitucional, baseando os doutrinadores suas reflexões em situações fáticas ocorridas longinquamente no passado brasileiro e em outros países.

A monografia se dispôs a investigar quais foram os efeitos práticos da intervenção federal decretada pelo Presidente da República no estado do Rio de Janeiro, sopesando seus benefícios e malefícios, como forma de aferir a idoneidade da medida em alcançar os resultados almejados e resolver os problemas que a ensejaram.

Nesse sentido, o presente trabalho analisou o sistema federativo através da apresentação de suas origens e a evolução histórica desse modelo ao longo da história brasileira desde a independência do país, bem como as características principais do mesmo. Posteriormente, o chamado sistema constitucional de crises foi estudado, tendo sido dissecados o estado de defesa e o estado de sítio. Explorou-se ainda o instituto da intervenção federal, através da descrição de seus pressupostos materiais e formais. Por

fim, houve o estudo de caso da intervenção federal decretada no estado do Rio de Janeiro, com a exposição dos motivos que levaram a União tomar tão gravosa medida, se foram observados os pressupostos materiais, bem como as consequências ocasionadas pela mesma.

No primeiro capítulo realizou-se a exposição do sistema federativo, posto que é o modelo de Estado adotado pelo Brasil e cuja manutenção é o principal objetivo da decretação da intervenção federal. Para isso, primeiramente fora analisado o seu nascimento nos EUA após a guerra de independência, contrastando-se a federação com a confederação, modelo anteriormente adotado pelas antigas colônias britânicas. Logo após, houve a narração de como houve a importação pelo Brasil do federalismo somente após a sua republicanização, posto que a centralização era característica marcante da monarquia. Assim, descreveu-se como foi tratado o referido sistema ao longo dos mais de cem anos de república, desde o Decreto nº 1 de 1889; passando pela Constituição de 1891, acompanhada de suas críticas por um suposto exagerado plágio do modelo americano; retratando-se também como ela foi utilizada após a Revolução de 1930 com sua exagerada centralização, algo que perdurou até 1946 onde houve a ampliação da autonomia dos outros entes federativos além da União. Por fim, descreveu-se o histórico da federação brasileira após o golpe de 1964 e até chegar à Constituição cidadã de 1988.

Ainda neste capítulo, fez-se a exibição da conceituação teórica do federalismo, que para alguns pensadores seria a melhor forma de equilibrar a centralização e a descentralização do poder. Logo após, apesar de o sistema federalista não ter sido adotado univocamente pelos diversos países, elencou-se determinadas características que poderiam ser consideradas como comuns aos diversos Estados Federais. Dessa forma, os elementos destacados foram a) a autonomia dos entes federados, conceituando-se a soberania e a diferenciação da mesma em relação a autonomia, com uma descrição mais aprofundada da última; b) repartição de competências, com uma breve exposição da teoria da predominância do interesse, bem como dos diversos tipos de competências estabelecidas pela Constituição Federal a cada um dos entes; c) participação dos entes no plano nacional, através da explicação do sistema bicameral pátrio, onde há por parte do Senado Federal a representação dos estados-membros; d) renda própria às esferas de competência, pela possibilidade de cada ente conseguir recursos por si próprio, com parcial independência.

Com o segundo capítulo houve a abordagem do sistema constitucional de crises, medidas extremas que podem ser adotadas pelo governo federal para resolver problemas

graves e preservar a integridade federativa. Inicialmente procurou-se, com este capítulo, o estudo das modalidades de Estado de Exceção, que se subdividem em Estado de Defesa e Estado de Sítio. Assim, elencou-se a possibilidade da supressão de direitos fundamentais e as limitações existentes quanto a essas providências. Posteriormente, houve o esmiuçamento dos chamados Estado de Defesa e Estado de Sítio, com a explicação dos motivos que os ensejariam e os pressupostos formais para a respectiva decretação de cada um, com a descrição dos Conselhos da República e da Defesa Nacional; bem como da atuação dos controles políticos concomitante e posterior, por exemplo.

Já o terceiro capítulo foi dedicado ao instituto da intervenção federal, cujo qual se revela um instrumento a ser utilizado para garantir o equilíbrio e a isonomia entre os diversos entes federativos. Logo de início houve a exposição de uma característica marcante dessa medida, que é o cerceamento da autonomia do membro que a sofreu; assim, revela-se ser ela uma providência de exceção, posto que a regra geral é a da não-intervenção. Houve ainda a subdivisão do capítulo, com a primeira tratando dos pressupostos materiais da medida interventiva, ou seja, as situações de extrema gravidade que podem levar o Executivo Federal a romper com o princípio da não intervenção. A segunda subdivisão tratou dos pressupostos formais, sendo estes os requisitos estabelecidos pela Constituição Federal para o correto processamento da intervenção federal e aferição de sua validade.

No último capítulo houve o estudo da decretação da intervenção federal no Rio de Janeiro, deixando-se a teoria para adentrar-se à prática. Primeiramente verificou-se quais foram os motivos que levaram o Presidente da República a decretar medida tão extremada no ente federativo, ou seja, qual seria o grave comprometimento da ordem pública que fundamentou o decreto 9.288/2018. Logo após, houve a verificação do atendimento dos pressupostos formais da intervenção por parte do decreto, seja ele anterior, concomitante ou posterior. Finalizando, procedeu-se com a apuração dos efeitos da intervenção federal após aproximadamente nove meses de sua decretação, com a análise dos seus malefícios e benefícios quanto ao atingimento de seus objetivos e para a população envolvida.

Quanto a metodologia, o trabalho baseou-se principalmente em estudo bibliográfico de diversos autores da área jurídica, em especial daqueles atuantes no campo do Direito Constitucional, bem como de vários artigos científicos específicos para cada tema abordado. Buscou-se trazer também, para melhor elucidar alguns tópicos, acórdãos de

julgamentos do Supremo Tribunal Federal, principalmente quanto aos votos de seus Ministros. Realizou-se a leitura da Constituição Federal de diferentes épocas, bem como de legislações infraconstitucionais, como decretos. Recorreu-se também a matérias jornalísticas, além de relatórios realizados por alguns institutos, como a Defensoria Pública do estado do Rio de Janeiro e o Observatório da Intervenção Federal, quanto a intervenção federal no Rio de Janeiro e seus efeitos.

2 O SISTEMA FEDERATIVO

A intervenção federal, como se verá mais adiante, faz parte do chamado sistema constitucional de crises, sistema esse que visa proteger a própria forma federativa de ser do Estado. Assim, para se fazer uma análise apurada e aprofundada desse instituto, necessário se torna analisar a origem e as características do próprio sistema que a tem como um instrumento para garantir a sua manutenção e existência.

2.1 ORIGEM NAS ANTIGAS COLÔNIAS BRITÂNICAS

Para se entender o federalismo, necessário se faz a remissão à sua origem histórica. Para se desvencilhar e alcançar a independência contra a sua antiga metrópole inglesa, as 13 colônias americanas firmaram um pacto de cooperação, onde cada uma mantinha sua soberania. Como explica Augusto Zimmermann, “Para sustentar este conflito armado, ante a forte reação inglesa, resolveram se integrar em prol do esforço de defesa comum e em uma forma inicial de Confederação de Estados.”¹

Esse pacto de confederação, portanto, foi uma forma das colônias se aliarem em desfavor de um inimigo em comum. Assim, a sistemática dessa forma de organização foi criada com o intuito dessas colônias se ajudarem mutuamente, militarmente e economicamente, conforme ensina Paulo Roberto:

Sobre o modelo confederativo, é preciso dizer que se trata de uma forma de organização do poder política por meio da qual estados independentes se unem, utilizando-se de um Tratado Internacional, para garantir principalmente sua segurança e prosperidade, o que faz da confederação uma entidade jurídico-internacional, o que não quer dizer que os Estados que a formam não preservem sua soberania perante as outras nações e diante da própria confederação, da qual inclusive podem se separar quando considerarem conveniente.²

Em suma, a confederação é um acordo internacional, onde Estados independentes e soberanos firmam um pacto de direito internacional. Ocorre que a manutenção da soberania proporcionada pelo sistema confederativo não superou suas consequências indesejadas. Segundo Zimmermann, a confederação “Não podia criar receita, manter tropas (exceto solicitando-as aos Estados), promulgar leis para os cidadãos individuais,

1 ZIMMERMANN, Augusto. **Teoria Geral do Federalismo Democrático**. 2ª Ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2014. p. 243.

2 RAMOS, Paulo Roberto Barbosa. **Federalismo. Condições de possibilidade e características essenciais**. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/ril/edicoes/49/193/ril_v49_n193_p21.pdf>. Acesso em 17 de Setembro de 2018.

além de não dispor de nenhum meio coercitivo de impor sua vontade.”³

Essa ausência de segurança legislativa e jurídica; bem como a baixa arrecadação tributária que cada ente confederado sozinho obtia fizeram com que esse pacto fosse repensado. Assim suscita Paulo Gustavo:

Cada entidade componente da confederação retinha a sua soberania, o que enfraquecia o pacto. As deliberações dos Estados Unidos em Congresso nem sempre eram cumpridas, e havia dificuldades na obtenção de recursos financeiros e humanos para as atividades comuns. Além disso, a confederação não podia legislar para os cidadãos, dispondo, apenas, para os Estados. Com isso, não podia impor tributos, ficando na dependência da intermediação dos Estados confederados. [...] Não havia, tampouco, um tribunal supremo, que unificasse a interpretação do direito comum aos Estados ou que resolvesse juridicamente diferenças entre eles.⁴

Dessa forma, os pais fundadores buscaram uma forma de contornar as falhas do modelo de confederação adotado pelas antigas colônias. Visando firmar um sistema que não mais se limitasse a vincular cada Estado soberano e que também exercesse sua influência sobre o povo, a Constituição de 1787, como explica Paulo Roberto “[...] foi buscar seu ponto de apoio na idéia consoante a qual todo o poder emana do povo, que o exerce diretamente ou por meio de seus representantes, os quais dispõem de delegação para o seu exercício dentro de certas condições e limites.”⁵ Sobre a Constituição de 1787, Zimmermann sustenta que “O federalismo, este sim, é o grande legado da Constituição de 1787. Representa o enfoque de uma criação estatal que ainda influencia a formação de diversos outros Estados nacionais modernos, e em todo o mundo.”⁶

Em que pese os Estados Unidos da América ter criado o federalismo e ter sido o primeiro país a adotá-lo, os diversos outros países que aderiram a essa sistemática não necessariamente utilizaram de todas as características do modelo americano. Esse modelo de organização estatal foi muito difundido e popularizado, conforme explana George Anderson: “Atualmente, as Nações Unidas reúnem 192 países. Destes, aproximadamente, 28 são federações.”⁷ Assim, cada federação adequou o modelo a sua realidade particular, existindo diversas características únicas em cada uma.

3 ZIMMERMANN, Augusto. **Teoria Geral do Federalismo Democrático**. 2ª Ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2014. p. 244.

4 MENDES, Gilmar Ferreira; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. **Curso de Direito Constitucional**. 9ª Ed. Revista e atualizada. São Paulo: Saraiva, 2014, p. 801.

5 RAMOS, Paulo Roberto Barbosa. **Federalismo. Condições de possibilidade e características essenciais**. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/ril/edicoes/49/193/ril_v49_n193_p21.pdf> Acesso em: 17 de Setembro de 2018.

6 ZIMMERMANN, op.cit., p. 249.

7 ANDERSON, George. **Federalismo: uma introdução**. 1ª Ed. FGV, 2009. Não paginado.

2.2 EVOLUÇÃO HISTÓRICA NO BRASIL

O federalismo no Brasil possui uma história de altos e baixos, com sucessivas centralizações e descentralizações, geralmente de forma alternada ao longo das décadas. Sua origem no país somente veio se dar com o republicanismo, posto que o império era avesso a qualquer medida desagregadora. Apesar de existir, desde a independência, ideias liberais circulando dentre a elite intelectual da época, a Constituição de 1824 não as adotou quanto ao federalismo, conforme expõe Tavares Ramos: “[...] após a proclamação da independência, em 1822, a necessidade de manter a unidade da não recém-emancipada foi circunstância que favoreceu a adoção de um modelo de Estado unitário, centralizador”⁸

Após a queda do império decorrente da proclamação da república de 1889, o Brasil tomou como modelo o federalismo americano. Percebe-se que o golpe republicano adotou o sistema federativo de governo nos artigos do Decreto nº 1 de 1889, ao decretar a República Federativa como forma de governo e transformar as Províncias do Brasil em Estados Unidos do Brasil.⁹ Conforme suscita Tavares Ramos, “O fim do império deve-se mais ao sentimento federalista do que propriamente à república.”¹⁰ As elites locais de cada província, em que pese não se opuserem à monarquia, sendo o imperador Dom Pedro II, inclusive, muito querido e considerado um grande líder, estavam insatisfeitas com o modelo centralizador imposto a um país de dimensões continentais e com grandes variações regionais.

Após o decreto, surgiu a Constituição de 1891 que instaurou definitivamente a república no Brasil; república essa que se apresentou, segundo Zimmermann, como “[...] demolidor do antigo sistema unitário-centralizador, que sufocava a liberdade das províncias mais remotas de nosso país-continente, a República fulgurou como um legítimo sonho autonomista.”¹¹ Certamente houve com a instituição do federalismo no Brasil uma grande evolução, em face do caráter exageradamente centralizador e autoritário existente durante o império. O chamado federalismo dual já existente nos EUA, portanto, também fora adotado no Brasil, que consistia na “[...] coexistência de duas

8 TAVARES, André Ramos. **Curso de Direito Constitucional**. 10ª Ed. Revista e atualizada. São Paulo: Saraiva, 2012. p. 1110.

9 BRASIL. **Decreto nº 1 de 15 de novembro de 1889**. Rio de Janeiro, RJ, novembro de 1889.

10 TAVARES, op.cit., p. 1110.

11 ZIMMERMANN, Augusto. **Teoria Geral do Federalismo Democrático**. 2ª Ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2014. p. 301.

esferas de governo distintas, uma nacional e outra estadual.”¹² O Brasil foi mais além, ao dar autonomia também aos municípios; ao menos na teoria, tendo em vista que, como esclarece Tavares Ramos, “Aos municípios, contudo, não foi assegurada nenhuma autonomia na prática, sendo os prefeitos totalmente dependentes do governador estadual.”¹³

Críticas surgiram naquela época pelo fato do Brasil ter copiado de forma demasiada o federalismo americano, quando a realidade daquele país era bem diferente do primeiro. Como cita Dirley, “[...] a Federação brasileira é de formação distinta daquela que lhe serviu de paradigma, pois é por segregação, e não por agregação.”¹⁴ Assim, nos Estados Unidos da América os Estados se uniram para formar uma federação, enquanto a recém criada república dos Estados Unidos do Brasil descentralizou o seu poder central. Não houve, portanto, por parte do Brasil, uma adaptação do federalismo americano à sua realidade.

Zimmermann apresenta ainda outra crítica, ao afirmar que:

[...] a Carta de 1891 ruiu desastrosamente em face das diversas oligarquias nacionais existentes. O que se presencia ao longo de toda a República Velha é o simples controle oligárquico, o afastamento da participação popular, a debilidade da autonomia municipal, a realização de uma espécie de recentralização do poder político nas capitais dos grandes Estados da Federação e a autoritária irresponsabilidade interventora do Presidente da República.¹⁵

Inúmeros fatores ocorreram entre a Constituição de 1891 e a Constituição de 1934 que culminaram em uma mudança significativa no modelo federalista brasileiro. Eventos como a Primeira Guerra Mundial e o *crash* da Bolsa de Valores de Nova Iorque em 1929, com reverberações intensas na dinâmica social brasileira, segundo Zimmermann, eclodiram em surgir “[...] paralelamente o fortalecimento de grupos como a burguesia nacional, a classe média urbana e o operariado, que passaram a contestar o sistema vigente.”¹⁶

Foi-se criado, desta forma, a Revisão Constitucional de 1926, para amenizar as contestações ao federalismo brasileiro. Segundo Zimmermann, no entanto, as medidas

12 LEWANDOWSKI, Enrique Ricardo. **Pressupostos materiais e formais da intervenção federal no Brasil**. 2ª Ed. Belo Horizonte: Fórum, 2018, p. 26.

13 TAVARES, André Ramos. **Curso de Direito Constitucional**. 10ª Ed. Revista e atualizada. São Paulo: Saraiva, 2012. p. 1112.

14 CUNHA JÚNIOR, Dirley da. **Curso de Direito Constitucional**. 6ª Ed. Revista, ampliada e atualizada. São Paulo: Saraiva, 2012, p. 903.

15 ZIMMERMANN, Augusto. **Teoria Geral do Federalismo Democrático**. 2ª Ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2014. p. 307.

16 Ibid., p. 309.

tomadas “[...] em quase nada resolveram os problemas básicos do sistema federativo brasileiro, senão que os fizeram se agravar de maneira mais sensível.”¹⁷

A já existente exacerbada centralização do poder na figura do governo central, através do autoritarismo presidencialista da Velha República, fora agravada com a Revolução de 1930, conforme relata Lewandowski: “Com a Revolução modernizadora de 1930, que deu início ao processo de industrialização no País, o federalismo brasileiro chegou a uma centralização exagerada até para os padrões vigentes durante o Império, que passou a ser estruturado como um Estado unitário.”¹⁸

O já pífio federalismo brasileiro caiu de vez por terra com a Revolução de 1930. Aglutinou-se quase todo o poder na figura do ditador populista Getúlio Vargas, em detrimento dos demais entes federativos, conforme expõe Zimmermann: “Todos os governadores estaduais foram afastados e substituídos por interventores federais, recrutados entre os tenentes; meros fantoches do poder central, dotados de poderes legislativo e executivo.”¹⁹ Nota-se com isso o esvaziamento absurdo das competências e capacidades dos estados-membros da federação, com o conseqüente recrudescimento da União. Nesses termos explica Ricardo Victalino:

Tal conduta política retraiu a atuação dos Estados-membros no desenvolvimento de suas ações, pois muitos desses entes, cada vez mais, assumiram a condição de súditos da União, na medida em que o amparo federal passou a ser peça imprescindível na execução de serviços públicos disponibilizados à população.²⁰

Em que pese terem sido outorgadas duas outras constituições após a Revolução de 1930, a Constituição de 1934 e a Constituição “polaca” de 1937, pouco mudou em relação ao federalismo brasileiro. O Estado brasileiro somente era uma federação no papel, posto que o caráter exacerbadamente centralizador perdurou até 1946 com o eclipse do chamado “Estado Novo”, onde finalmente houve um processo de redemocratização e fortalecimento do federalismo.

Com essa nova Constituição, conforme explica Lewandowski, “[...] não só se restaurou e ampliou a autonomia dos Estados e Municípios, como também se registrou um razoável equilíbrio entre os poderes [...]”²¹ Certamente houve uma grande influência

17 ZIMMERMANN, Augusto. **Teoria Geral do Federalismo Democrático**. 2ª Ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2014. p. 310.

18 Ibid., p. 29.

19 Ibid., p. 314.

20 OLIVEIRA, Ricardo Victalino de. **A configuração assimétrica do federalismo brasileiro**. Disponível em: <<http://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/2/2134/tde-08092011-093940/pt-br.php>>. Acesso em 24 de Setembro de 2018.

21 LEWANDOWSKI, Enrique Ricardo. **Pressupostos materiais e formais da intervenção federal no Brasil**. 2ª Ed. Belo Horizonte: Fórum, 2018, p. 31.

externa para diminuir o forte centralismo da União existente até ali, posto o contexto mundial da época, em que os regimes fascistas foram derrotados e seus horrores foram escancarados. Ademais, o governo federal brasileiro na figura de Getúlio Vargas, em que pese tenha se juntado aos aliados na 2ª grande guerra, flertou por muitos anos com os ideais fascistas, tendo ocorrido, portanto, uma forte pressão para o rompimento daqueles ideias pelo Estado.

Essa estabilidade institucional e democrática perdurou por quase duas décadas, conforme esclarece Zimmermann:

Entre 1946 e 1961, o País viveu de forma totalmente democrática e a sua Constituição havia sofrido apenas três emendas. Em 1961, a partir da renúncia de Jânio Quadros, um autoritário lunático que imaginou ser reconduzido pelo povo ao poder, o Brasil atravessaria seríssimas crises institucionais; crises estas que se refletiram através de inúmeras emendas constitucionais.²²

Com isso, a longa calmaria fora rompida no país, surgindo assim uma verdadeira ebulição política. Após um golpe que derrubou o vice-presidente prestes a assumir, João Goulart; a instauração de um sistema parlamentarista; bem como a volta do presidencialismo logo após, o golpe militar definitivo deu-se em 1964, com a consequente volta da velha conhecida centralização ao federalismo brasileiro.

O governo militar, através dos seus atos institucionais, podou enormemente a autonomia dos estados e municípios, voltando a aglomerar os poderes nas mãos da União. Dessa forma ensina Milena Petters:

A constituição militar, portanto, concentrou poderes da União. As normas constitucionais pretenderam criar uma espécie de subordinação política e econômica dos Estados à União, incluindo o direito de interferir em áreas que eram competências administrativas dos municípios dentro da divisão orgânica do poder. Neste contexto ficou claro o alargamento do poder executivo em relação aos demais, não é de se esperar algo diferente dos militares, os mesmos que usavam a própria segurança para a manutenção de seu poder.²³

Findado o regime militar, o federalismo brasileiro passou por uma nova descentralização. Percebe-se com isso que, ao longo da história, o Estado brasileiro vivenciou uma verdadeira montanha-russa de centralizações e descentralizações, algo que coincide com o momento político de cada época, se mais autoritário ou mais democrático. Assim, ampliaram-se as competências dos estados e municípios; ocorre que a União continuou como o grande protagonista, retendo a maior dos poderes, conforme

22 ZIMMERMANN, Augusto. **Teoria Geral do Federalismo Democrático**. 2ª Ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2014. p. 322.

23 MELO, Milena Petters. **O federalismo no sistema constitucional brasileiro**. Disponível em: <<http://www.egov.ufsc.br/portal/sites/default/files/federalismo.pdf>> Acesso em 26 de Setembro de 2018.

afirma Lewandowski

[...] a União, inobstante esse movimento de descentralização, reteve grande parte das competências e das rendas que conquistou ao longo da evolução do federalismo no País. Isso não apenas porque ele já nasceu com um *pecado original*, qual seja, o de ter-se desenvolvido a partir da descentralização política de um Estado unitário, e não como resultado da união de Estados soberanos, mas também pela própria transformação do sistema, no sentido do fortalecimento do poder central, registrado aqui e em outras partes do mundo.²⁴

Assim, retomam-se as críticas realizadas quando da criação do federalismo brasileiro na Constituição de 1891, quando o Brasil adotou o modelo americano, tendo este surgido de forma completamente oposta. O federalismo brasileiro, portanto, está contaminado com o germe do centralismo desde a sua criação, posto que o governo federal foi obrigado a abrir mão de alguns de seus poderes para sobreviver, agarrando o máximo de competências que poderia neste processo.

A própria oscilação de períodos centralizadores e descentralizadores é um forte indicador de que a União evita ao máximo conceder prerrogativas aos demais entes federados. Quando é compelida a ceder determinadas prerrogativas, ela faz o mínimo possível, e na primeira oportunidade volta a tomar de volta o que era seu. Nesse diapasão, a Constituição cidadã de 1988, em que pese ter fomentado um grande avanço no aspecto social e de garantia de direitos fundamentais, falhou em desconcentrar para os demais entes os exagerados atributos possuídos pelo governo federal.

2.3 PRINCIPAIS CARACTERÍSTICAS

O federalismo nasce após uma longa evolução histórica de teorizações sobre a melhor forma do Estado exercer o seu poder em determinada circunscrição territorial. Diversos teóricos político se debruçaram sobre tal temática, chegando alguns à conclusão de que a forma federativa seria aquela cuja qual as vantagens se destacariam. Dentre eles, se destaca Montesquieu, que já previa:

Se uma república for pequena, ela será destruída por uma força estrangeira; se for grande, será destruída por um vício interior. [...] Assim, parecia muito provável que os homens fossem afinal obrigados a viver sob o governo de um só, se não tivessem imaginado uma forma de constituição que possui todas as vantagens internas do governo republicano e a força externa da monarquia. Estou referindo-me à república federativa.²⁵

24 LEWANDOWSKI, Enrique Ricardo. **Pressupostos materiais e formais da intervenção federal no Brasil**. 2ª Ed. Belo Horizonte: Fórum, 2018, p. 33.

25 MONTESQUIEU, Charles de Scontad. **O espírito das leis**. Tradução de Cristina Murachco. São Paulo: Matins Fontes, 1996. p.141.

Para Montesquieu, portanto, o federalismo seria uma forma de unir o melhor dos dois mundos: a descentralização republicana, com a consequente coesão interna, mantendo-se a unificação do governo e desestimulando a secessão; bem como a centralização da monarquia, com sua força para combater inimigos externos que viessem a ameaçar o Estado.

Inicialmente, cumpre destacar-se o fato do fenômeno federalista não ter se dado de forma unívoca em todos os países que o adotaram. Tendo em vista as diferenças históricas e o contexto do nascimento do federalismo em cada uma, as nações adaptaram esse modelo às suas peculiaridades regionais, possuindo cada uma características específicas, conforme relata George Anderson: “As características mais específicas de cada federação refletem as tradições institucionais locais, bem como o grau e o tipo de autonomia almejados”.²⁶

Apesar disso, algumas características emergem como sendo comuns aos Estados Federais, apesar de que a ausência por si só de uma delas não ser suficiente para descaracterizar o federalismo em determinado Estado. Existem certas divergências entre os autores em relação à quantidade de características básicas para se considerar determinado Estado como sendo uma federação, alguns enumerando um vasto contingente de atributos, e outros sendo mais sucintos. Para este trabalho serão considerados 4 atributos como os básicos existentes em uma federação: “(i) repartição de competências; (ii) autonomia política das unidades federadas; (iii) participação dos membros nas decisões da União; e (iv) atribuição de renda própria às esferas de competência.”²⁷

Em termos gerais, pode-se caracterizar o federalismo como sendo “[...] um sistema duplo no qual duas autoridades, a União e os Estados, governam o mesmo território e o mesmo povo, cada qual autônomo em sua esfera e nenhum autônomo na esfera do outro.”²⁸ Através dessa definição, percebe-se que há uma verdadeira divisão vertical dos poderes do Estado, em oposição ao estado unitário, que conforme explica Marcus Firmino, “Diz-se que um Estado é *unitário* quando o poder político é exercido de forma centralizada, em um único núcleo de onde emanam comandos que afetam a todas as

26 ANDERSON, George. **Federalismo, uma introdução**. Tradução de Ewandro Magalhães Jr., Fátima Guerreiro. 1ª Ed. Rio de Janeiro: FGV, 2009. Não paginado.

27 LEWANDOWSKI, Enrique Ricardo. **Pressupostos materiais e formais da intervenção federal no Brasil**. 2ª Ed. Belo Horizonte: Fórum, 2018, p. 18.

28 ZIMMERMANN, Augusto. **Teoria Geral do Federalismo Democrático**. 2ª Ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2014. p. 249.

coletividades locais ou regionais.”²⁹ A diferença entre o federalismo e o estado unitário, portanto, é que o primeiro possui mais de uma organização política, enquanto no segundo há apenas uma.

Para a convivência plena e pacífica entre mais de uma organização política cujas autoridades incidem em um mesmo território, não há como elas manterem sua soberania individual, sendo premente que elas cedam tal poder para garantir o bem-estar da federação. Assim, destaca-se a primeira característica do federalismo, que é a substituição da soberania pela autonomia política das unidades federadas.

Por soberania, de acordo com Zimmermann, “[...] entendemos o chamamento último à autoridade máxima, investida assim de um poder supremo sobre todos os demais atores à ela subjugados.”³⁰ Assim, quando se fala da geopolítica internacional, cada Estado detém sua soberania, não estando sujeito, em tese, a qualquer outra força. Ocorre que, de acordo com Zimmermann, “[...] a própria soberania não deve ser confundida com a total liberdade de ação, mormente o fato de que até os governos necessitam decidir de acordo com as circunstâncias impostas pela desigual relação de forças entre as nações.”³¹ Dessa forma, é o delicado balanço de forças entre diversas nações que ditará até onde irá a soberania e a liberdade de determinado Estado.

Para entender o que significa autonomia, salutar se faz realizar a diferenciação entre ela e a soberania. Traz Gilmar Mendes a noção de que “[...] a soberania, no federalismo, é atributo do Estado Federal como um todo. Os Estados-membros dispõem de outra característica – a autonomia, que não se confunde com o conceito de soberania.”³² É intrínseco do federalismo a supressão da soberania individual dos entes federativos para a coexistência e união pacífica entre eles para atingir-se objetivos em comum. Esses objetivos serão buscados através do Estado Federal, detentor da soberania, sendo ele justamente o resultado da conjunção de diversos entes titulares de autonomia, e não mais de soberania. É como expõe Dirley:

O cerne do federalismo, portanto, repousa na autonomia das entidades que compõem o Estado Federal, pois somente este detém o poder soberano, que é um poder supremo e independente. É supremo na ordem interna, porque inexistente qualquer outro que lhe sobrepare. É independente na ordem externa, porque é

29 SANTIAGO, Marcus Firmino. **Breves estudos sobre federalismo brasileiro**. Disponível em: <https://www.cidp.pt/publicacoes/revistas/ridb/2013/04/2013_04_03111_03145.pdf> Acesso em 27 de Setembro de 2018.

30 ZIMMERMANN, Augusto. **Teoria Geral do Federalismo Democrático**. 2ª Ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2014. p. 18.

31 Ibid.

32 MENDES, Gilmar Ferreira; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. **Curso de Direito Constitucional**. 12ª Ed. Revista e atualizada. São Paulo: Saraiva, 2017, p. 802.

igual aos outros poderes soberanos de outros Estados.³³

Assim também se posiciona Lewandowski:

Deve-se observar, por oportuno, que a questão da existência de uma soberania estadual ou local encontra-se de longa data superada pela doutrina, que apenas reconhece a autonomia das unidades federadas, ou seja, a capacidade que estas possuem de determinarem os respectivos destinos por meio de leis próprias, dentro das balizas estabelecidas pela constituição comum. A soberania, como poder incondicionado de manifestação da vontade, é atributo exclusivo do Estado Federal, nova entidade política resultante da união indissolúvel dos membros da federação.³⁴

Em termos gerais, pode-se dizer que a referida autonomia garante aos entes dela detentores diversas prerrogativas, que são as capacidades de “auto-organização (ter constituição ou lei orgânica própria), autolegislação (criar normas gerais e abstratas), autoadministração (prestar e manter serviços próprios) e autogoverno (gerir negócios)”³⁵, conforme expõe Uadi Lammêgo Bulos. Essa descentralização é essencial, posto que vai muito além de ser meramente administrativa, como explica Zimmermann:

Quando o governo nacional limita-se a dirigir os serviços gerais, deixando a direção dos demais serviços às respectivas localidades, ele realiza apenas a descentralização administrativa. Muito além disso, no sistema federativo as funções regionais são efetivamente autônomas, estando o governo regional dotado de órgãos legislativos e judiciários independentes, que possibilitam uma maior participação política de todos os cidadãos.³⁶

O estabelecimento da autonomia para os diversos entes que compõem o federalismo se mostra essencial, posto que é característica intrínseca para a existência de uma descentralização, onde os referidos entes possuem a prerrogativa de, com base na realidade particular da região onde atuam, manter programas econômicos, sociais e políticos distintos e independentes daqueles adotados por outros entes. Um exemplo disso é a possibilidade de um município estabelecer determinado programa para a saúde, o estado manter outro e a União adotar uma política totalmente diferente dos dois, desde que cada um se limite à competência estabelecida pela Constituição. Assim explica Marta Arretche:

A autonomia política e fiscal dos governos estaduais e municipais permite que estes adotem uma agenda própria, independente da agenda do Executivo federal.

33 CUNHA JÚNIOR, Dirley da. **Curso de Direito Constitucional**. 6ª Ed. Revista, ampliada e atualizada. São Paulo: Saraiva, 2012, p. 537.

34 LEWANDOWSKI, Enrique Ricardo. **Pressupostos materiais e formais da intervenção federal no Brasil**. 2ª Ed. Belo Horizonte: Fórum, 2018, p. 19.

35 BULOS, Uadi Lammêgo. **Curso de Direito Constitucional**. 9ª Ed. Revista e atualizada. São Paulo: Saraiva, 2015, p. 927.

36 ZIMMERMANN, Augusto. **Teoria Geral do Federalismo Democrático**. 2ª Ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2014. p. 42.

As relações verticais na federação brasileira – do governo federal com Estados e municípios – são caracterizadas pela independência, pois Estados e municípios são entes federativos autônomos. Em tese, as garantias constitucionais do Estado federativo permitem que os governos locais estabeleçam sua própria agenda na área social.³⁷

Para a existência de uma verdadeira autonomia, determinou o poder constituinte originário que os entes federativos ocupassem uma mesma hierarquia; dessa forma, por estarem no mesmo nível hierárquico, incabível se torna que um ente interfira nas decisões tomadas por outro, ainda que o primeiro abarque, territorialmente falando, o segundo. Nesses termos pronuncia-se Dirley:

O Brasil, portanto, é um Estado Federal, em que a União, os Estados-membros e os Municípios, todos igualmente autônomos, ocupam, juridicamente, o mesmo plano hierárquico, devendo, por conseguinte, receber tratamento jurídico-formal isonômico. Em razão disso, essas entidades federadas podem, nos assuntos de suas competências privativas, eleger prioridades, sem que o governo de uma delas possa determinar o que o governo de outra deve fazer ou não fazer, ou mesmo o que dever fazer em primeiro lugar [...].³⁸

Busca-se com a manutenção da autonomia dos referidos entes uma descentralização do poder estatal, com a repartição de competências entre eles definidas pela Constituição Federal. Isso revela-se medida essencial para a gestão pública de países de dimensões continentais como o Brasil e os Estados Unidos da América, posto que o acúmulo de funções em um único órgão central demonstrar-se-ia inócuo para o efetivo atendimento de diversas reivindicações em diferentes regiões. É a Constituição, portanto, que determinará o papel que cada ente exercerá no teatro federalista, conforme esclarece Zimmermann:

Forma sofisticada de organização política, o federalismo reparte as competências estatais entre o órgão central, denominado União, e as diversas regiões, mais usualmente conhecidas por Estados-membros, províncias ou cantões. Nesta partilha, as incumbências da União e das regiões são necessariamente rígidas, apresentando-se esculpida na Constituição federal que muito dificilmente pode ser alterada.³⁹

Nesta senda, outra característica intrínseca ao federalismo é a repartição de competências entre os diversos entes do Estado. Conforme suscita Lewandowski, essa divisão é feita da seguinte forma:

37 ARRETCHE, Marta. **Federalismo e políticas sociais no Brasil: problemas de coordenação e autonomia**. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/spp/v18n2/a03v18n2.pdf>>. Acesso em 29 de Setembro de 2018.

38 CUNHA JÚNIOR, Dirley da. **Curso de Direito Constitucional**. 6ª Ed. Revista, ampliada e atualizada. São Paulo: Saraiva, 2012, p. 539.

39 ZIMMERMANN, Augusto. **Teoria Geral do Federalismo Democrático**. 2ª Ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2014. p. 40.

Como regra, as constituições dos Estados Federais, inclusive todas as brasileiras, adotaram a fórmula segundo a qual compete aos entes federados tudo o que não for atribuído à União. O governo central, portanto, exerce apenas as competências que lhe são expressamente deferidas na carta magna, cabendo aos integrantes da federação o chamado *poder residual*.⁴⁰

Uma problemática surgiu quanto a melhor forma de se dividir as competências entre os diversos entes que compõem uma federação. Para solucionar isso, criou-se o princípio da predominância do interesse. Dirley define tal princípio da seguinte forma:

O princípio geral que norteia a repartição de competências entre as entidades federativas é o da predominância de interesses, pelo qual cumpre a União as matérias e questões de predominante interesse geral, nacional; aos Estados cabem as matérias e assuntos de predominante interesse regional; e aos municípios concernem os assuntos de interesse local.⁴¹

Muitas vezes, no entanto, a mesma situação faz emergir interesses diversos, como no exemplo das matérias relativas ao meio ambiente, onde algumas vezes abarcam tanto interesses gerais, regionais e locais. Assim, criaram-se técnicas para repartir as competências dos entes federativos.

Dessa forma, a Constituição Federal designou diferentes competências, inclusive legislativas, para os entes federados. Um exemplo marcante desse tipo de divisão adotada pelo Brasil são as chamadas competências tributárias, onde diferentes entes possuem, cada um, competência para legislar e arrecadar tributos derivados de diferentes fatos geradores. Há também os casos onde as competências de diferentes entes são concorrentes entre si, como ocorre no caso do art. 23 da Constituição Federal de 1988⁴², que em seu inciso VI e VII estabelece a todos os entes federativos a competência de assegurar a proteção ao meio ambiente, justamente pelo caráter nacional que as reverberações dos danos ao ecossistema podem ocasionar.

Trás ainda o art. 22 as chamadas competências privativas da União, que são aquelas cujas quais o constituinte originário refutou serem de extrema importância para a sociedade, como no exemplo do inciso IV, que elenca diversas matérias sensíveis para a segurança nacional. Há ainda as competências exclusivas dos outros entes federativos, como no caso do art. 30 que descreve as matérias privativas dos municípios.

Cada federação adotará, de acordo com sua conveniência e particularidade, formas de definir as competências de cada ente, influenciando diretamente em um

40 LEWANDOWSKI, Enrique Ricardo. **Pressupostos materiais e formais da intervenção federal no Brasil**. 2ª Ed. Belo Horizonte: Fórum, 2018, p. 18-19.

41 CUNHA JÚNIOR, Dirley da. **Curso de Direito Constitucional**. 6ª Ed. Revista, ampliada e atualizada. São Paulo: Saraiva, 2012, p. 905.

42 BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF, outubro 1988.

fortalecimento do poder central ou dos poderes regionais. Quanto mais a Constituição de determinado Estado for expressa em relação à competência de determinado ente, menor será o poder dele. Assim explica Marcus Firmino:

Em alguns casos, definem-se as competências do poder central – comumente chamado União – deixando-se aos poderes locais todas as questões restantes. Nesta hipótese, é comum se perceber um fortalecimento das instâncias locais, em uma forma *centrífuga* de exercício do poder, na medida em que se tem maior controle sobre as possibilidades de ação da instância nacional. Outra possibilidade é a definição de forma oposta, esmiuçando-se as competências locais e deixando à União atribuições residuais. Aqui a tendência é de fortalecimento do poder central, em um movimento *centrípeto*.⁴³

Diante desse cenário, percebe-se que não há uma mera descentralização administrativa do poder central, como ocorre no caso do Estado Unitário, onde tal ente determina até onde irá a competência regional, podendo revogá-la a qualquer tempo. Há uma verdadeira descentralização política por parte da federação, onde a própria Constituição do país outorga os poderes tanto do ente central como dos regionais, conforme explana Zimmermann:

O Estado federal institui, com a Constituição que materializa o pacto federativo, uma série de poderes descentralizados e autônomos. Estes poderes são também instrumentos políticos de comando, posto que além de órgãos administrativos eles possuem legisladores e juízes próprios. Significa, como se pode apreender, o exercício autônomo das prerrogativas constitucionais promotoras da pluralidade de poderes verticalmente estatuídos.⁴⁴

Uma outra característica muito importante do sistema federalista é a participação dos estados-membros no plano nacional. Certamente a ausência de uma influência dos entes regionais nas vontades do ente nacional acabaria submetendo aqueles à vontade unilateral deste, desconfigurando toda a lógica de paridade e autonomia existente em um pacto federativo. Assim se posiciona Marcus Firmino:

Assegurar a possibilidade de os entes locais influenciarem nas decisões nacionais é outra condição para a estabilidade de um sistema federativo. O equilíbrio nas relações entre as diferentes instâncias federativas e a garantia de que os limites de atribuição do poder central não serão transpostos são buscados por meio da atuação, no plano nacional, de representantes dos Estados membros.⁴⁵

O federalismo brasileiro adotou, portanto, o sistema bicameral, separando a atuação do legislativo federal em duas casas: a Câmara dos Deputados, representando o

43 SANTIAGO, Marcus Firmino. **Breves estudos sobre federalismo brasileiro**. Disponível em: <https://www.cidp.pt/publicacoes/revistas/ridb/2013/04/2013_04_03111_03145.pdf>. Acesso em 01 de Outubro de 2018.

44 ZIMMERMANN, Augusto. **Teoria Geral do Federalismo Democrático**. 2ª Ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2014. p. 155.

45 SANTIAGO, Op.cit.

interesse do povo, e o Senado Federal, resguardando os interesses dos estados. Ocorre que a escolha de senadores diretamente pelo povo através da votação direta esvaziou a pretensão teórica de dar aos primeiros a função de proteger o interesse do estado que está representando, conforme crítica tecida por José Afonso da Silva:

O argumento da representação dos Estados pelo Senado se fundamentava na idéia, inicialmente implantada nos EUA, de que se formava de delegados próprios de cada Estado, pelos quais estes participavam das decisões federais. Há muito que isso não existe nos EUA e jamais existiu no Brasil, porque os Senadores são eleitos diretamente pelo povo, tal como os Deputados, por via de partidos políticos. Ora, a representação é partidária. Os Senadores integram a representação dos partidos tanto quanto os Deputados, e dá-se o caso não raro de os Senadores de um Estado, eleitos pelo povo, serem de partido adversário do Governador, portanto defenderem, no Senado, programa diverso deste; e como conciliar a tese da representação do Estado com situações como esta?⁴⁶

Percebe-se ser de uma extrema pertinência a crítica acima exposta, posto que a forma de ingresso no Senado Federal se dá de forma praticamente igual que aquele previsto para a Câmara dos Deputados. A votação direta pela população faz com que o Senado, que deveria ter membros delegados pelos estados-membros da federação para representar os interesses regionais dos mesmos, sejam eleitos para representar a vontade daqueles que o elegeram, que muitas vezes é oposta à do ente federativo, sendo inócua a existência de tal casa legislativa quando ela se assemelha em muito com a Câmara dos Deputados.

Como última mas não menos importante característica preponderante do sistema federalista, alguns breves comentários serão tecidos em relação a atribuição de renda própria às esferas de competência. Sobre isso, assim se manifesta Lewandowski: “Com efeito, é indispensável que o partícipe da federação, que exerce a sua autonomia dentro de uma esfera de competências própria, seja contemplado com a necessária contrapartida financeira para fazer face às obrigações decorrentes do exercício pleno de suas atribuições.”⁴⁷

Certamente seria inútil atribuir competências próprias ao ente federativo se este dependesse sempre de outro ente para conseguir financiamento para os seus programas. Nessa hipotética situação a autonomia do ente dependente seria extremamente reduzida, posto que não conseguiria tirar do papel os projetos próprios sem o aval do governo central, financiando este somente os encargos que lhe aproovessem.

46 SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 25ª Ed. Revista e atualizada. São Paulo: Malheiros, 2005, p. 505.

47 LEWANDOWSKI, Enrique Ricardo. **Pressupostos materiais e formais da intervenção federal no Brasil**. 2ª Ed. Belo Horizonte: Fórum, 2018, p. 20.

Por isso é imprescindível que cada ente tenha uma renda própria para conseguir suportar os encargos de suas atribuições. Como já exposto alhures, dentro do limite de sua competência constitucionalmente prevista, todos os entes podem arrecadar dinheiro através da cobrança de tributos próprios. Além disso, a Constituição ainda prevê que determinados tributos arrecadados por um ente serão em parte ou na totalidade remetidos a outro ente. Isso acontece de cima para baixo: a União distribuirá parte ou totalidade de determinado tributo para os estados, distrito federal e municípios, bem como os estados repassarão uma quota parte de seus tributos para os municípios. Esses são dois exemplos de como os entes possuem, com certa limitação, uma autonomia financeira para custear seus gastos, sem depender de outrem.

Nota-se diante dos atributos elencados que o federalismo se configura como sendo um sistema de equilíbrio entre diferentes forças constantes em país. Mais do que uma mera divisão de competências administrativas, existe uma verdadeira independência e autonomia dos diferentes entes, características essas cujas quais são essenciais para o convívio pleno entre eles. No entanto, algumas situações de crise podem ameaçar esse delicado equilíbrio, demandando soluções excepcionais para contê-la.

3 O SISTEMA CONSTITUCIONAL DAS CRISES

Tecidas breves considerações sobre a origem do federalismo, seu processo evolutivo no Brasil e suas principais características no capítulo anterior, adentrar-se-á agora no “sistema constitucional das crises”, alcunha essa dada pelos doutrinadores às situações que provocam grave instabilidade à nação e que requerem medidas extremas para saná-la. Em suma, fatos excepcionais anseiam por medidas excepcionais.

Assim, os remédios previstos na Constituição Federal de 1988 para curar as doenças que estiverem acometendo o país, sejam elas ocasionadas por agentes internos ou externos, são o Estado de Defesa, o Estado de Sítio e a Intervenção Federal. Os dois primeiros serão tratados no presente capítulo, enquanto o último, por ser tema central do trabalho, será discorrido em capítulo próprio.

Dos conjuntos normativos constitucionais acima elencados, dois deles, que são utilizados para reestabelecer a paz social e a normalidade federativa, são chamados de Estado de Exceção (Estado de Defesa e Estado de Sítio). O nome por si só já prediz o significado dessas medidas, posto que a normalidade, em face de uma grave crise, é afastada para melhor se combatê-la. Dirley define esse estado da seguinte forma:

[...] conjunto de medidas e providências *excepcionais* que têm por finalidade afastar aquelas situações de crise e restaurar a normalidade, a ordem, a paz social e o equilíbrio constitucional entre as instituições políticas. Em face da excepcionalidade dessas medidas, os estados de exceção, quando decretados, afastam provisoriamente a legalidade constitucional ordinária e instauram, por tempo certo, uma *legalidade constitucional extraordinária*.⁴⁸

Diversas prerrogativas constitucionais que possuem status de cláusulas pétreas, em face da ocorrência do Estado de Exceção, podem ser reduzidas ou até mesmo suprimidas. Um exemplo disso é a previsão dessas restrições no caso do Estado de Defesa, previstas no art. 136, § 1º, I⁴⁹ da Constituição Federal, onde direitos como o de reunião e o de sigilo de correspondência podem ser mitigados.

Diante dessa manifesta excepcionalidade, bem como em decorrência do atingimento de diversas garantias constitucionais, a doutrina elenca certos princípios que limitam o Estado de Exceção. São eles os princípios da necessidade, temporariedade, proporcionalidade e controle político e judicial.⁵⁰

Quanto à necessidade, somente se pode recorrer ao Estado de Exceção quando

48 CUNHA JÚNIOR, Dirley da. **Curso de Direito Constitucional**. 6ª Ed. Revista, ampliada e atualizada. São Paulo: Saraiva, 2012, p. 1202.

49 BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF, outubro 1988.

50 CUNHA JÚNIOR, Op.cit.

não há como se tomar nenhuma medida menos gravosa que possa solucionar a crise, ou seja, deve ser a última opção. Já em relação à temporariedade, considera-se que tal estado não pode perdurar indefinidamente no tempo, ele somente deve ser utilizado no interregno necessário para resolver a situação, findando-se assim que isso ocorrer. A proporcionalidade consiste no não cometimento de exageros, é a utilização do instrumento na exata medida da gravidade do fato. Por fim, o controle político e judicial consiste na utilização de mecanismo políticos e jurídicos, através do Congresso Nacional e do Poder Judiciário, para controlar a manutenção e a abusividade dessa medida excepcional.⁵¹

A observação desses limites é justamente para evitar algo recorrente no passado do Brasil, onde o Estado de Exceção era declarado com o intuito verdadeiro de um golpe de estado. Inúmeras vezes o governo vigente, como forma de manter e aumentar o seu poder sem respeitar as vias democráticas, bem como com o intuito de suprimir rivais político-partidários, utilizou desse artifício, usando como espantalho para justificar tal atitude uma suposta ameaça a ser combatida. Um exemplo disso, como expõe Ana Suelen, ocorreu na era Vargas:

Vê-se que a Era Vargas que se iniciara com o governo “por decretos”, passa a governo constitucional em 1934, mas durante todo o período de 1935 a 1937, sob a justificativa de proteção do regime à ameaça comunista (que era ampliada a cada dia pelos instrumentos midiáticos controlados pela Presidência da República), governou-se por meio de institutos excepcionais.⁵²

O longo histórico de utilizações descabidas do Estado de Exceção na trajetória republicana brasileira fez com que a Constituição Federal de 1988, principalmente quando se considera ter sido ela promulgada após décadas de uma ditadura militar extremamente nociva aos direitos fundamentais básicos da população, dispusesse sobre as situações ensejadoras de um Estado de Exceção, a forma de sua instauração e os direitos a serem possivelmente restritos em face dele de forma detalhada e expressa, evitando com isso o manejo arbitrário e desmedido por parte do Executivo.

Feitas essas considerações gerais sobre o Estado de Exceção, urge por ser estudada na espécie as duas formas de seu estabelecimento, através do Estado de Defesa e do Estado de Sítio. Como se verá, cada um é utilizado para combater crises diferentes, sendo o Estado de Sítio o mais severo deles, pelo fato de seu manejo decorrer da ocorrência de fatos mais graves do que o previsto para o Estado de Defesa.

51 Ibid., p. 1202.

52 GOMES, Ana Suelen Tossige. **O estado de exceção no Brasil republicano**. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/rdp/v8n3/2179-8966-rdp-8-3-1760.pdf>>. Acesso em 17 de Outubro de 2018.

3.1 ESTADO DE DEFESA

Conforme fora exposto alhures, o Estado de Defesa é uma das espécies de Estado de Exceção, ou seja, seu uso é decorrente de uma grave crise que ameace a paz social e a estabilidade da ordem pública. Tavares Ramos afirma ser possível a decretação do Estado de Defesa em caso de “[...] 1ª) instabilidade institucional; 2ª) calamidades de grandes proporções na natureza. Isso desde que tenham impacto na ordem pública ou paz social.”⁵³

Assim, as hipóteses desse primeiro pressuposto para o Estado de Defesa devem estar causando graves problemas para justificar a tomada de medida tão extremada. Certamente não é qualquer instabilidade ou calamidade que irá necessitar desse instrumento. Não é atoa o manuseio do constituinte originário das expressões “grave e iminente instabilidade” e “grandes proporções” no art. 136⁵⁴, frisando a excepcionalidade da situação.

José Afonso da Silva elenca ainda os chamados pressupostos formais, que segundo ele são:

[...] (a) prévia manifestação dos Conselhos da República e de Defesa Nacional; (b) decretação pelo Presidente da República, após a audiência desses dois Conselhos (arts. 90, I, 91, § 1º, II, e 136); (c) determinação, no decreto, do tempo de sua duração, que não poderá ser superior a trinta dias, podendo ser prorrogado apenas uma vez, por igual período (ou por período menor, evidentemente), se persistirem as razões que justificaram sua decretação; (d) especificação das áreas por ele abrangidas; (e) indicação de medidas coercitivas, dentre as discriminadas no art. 136, § 1º.⁵⁵

Para se entender o primeiro ponto dos pressupostos formais, é necessário analisar como se configura as figuras do Conselho da República e o da Defesa Nacional. Quanto ao primeiro, o art. 89 da Constituição Federal define como sendo um órgão superior de consulta do Presidente da República, formado pelo Vice-presidente, Presidente da Câmara dos Deputados, Presidente do Senado Federal, líderes da maioria e da minoria na Câmara dos Deputados, líderes da maioria e da minoria no Senado Federal, Ministro da Justiça e seis cidadãos brasileiros natos, acima de trinta e cinco anos de idade, dois nomeados pelo Presidente da República, dois eleitos pelo Senado Federal e dois eleitos

53 TAVARES, André Ramos. **Curso de Direito Constitucional**. 10ª Ed. Revista e atualizada. São Paulo: Saraiva, 2012. p. 1193.

54 BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF, outubro 1988.

55 SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 25ª Ed. Revista e atualizada. São Paulo: Malheiros, 2005, p. 764.

pela Câmara dos Deputados. O art. 90, § 1º ainda permite ao Presidente convocar o Ministro de Estado para participar da reunião desse conselho, desde que conste pauta relacionada a esse ministério. Conforme consta no art. 84, XVIII, a incumbência de convocar e presidir tal conselho é do Presidente da República.

Já o Conselho de Defesa Nacional é previsto no art. 91, que dispõe ser ele um órgão de consulta do Presidente da República no que tange aos assuntos relacionados com a soberania nacional e a defesa do Estado democrático. Sua composição é formada pelo Vice-Presidente, Presidente da Câmara dos Deputados, Presidente do Senado Federal, Ministro da Justiça, Ministro de Estado da Defesa, Ministro das Relações Exteriores, Ministro do Planejamento, Comandantes da Marinha, do Exército e da Aeronáutica.⁵⁶

Percebe-se terem os conselhos uma composição extremamente plural, com membros diversos do executivo, do legislativo e até mesmo da sociedade civil. Provavelmente o constituinte quis forçar o Presidente da República a ouvir e considerar os diferentes pontos de vista de diversos segmentos, inclusive de outro poder que possui o papel de fiscalizar o executivo, sobre a situação de crise e se ela justificaria a adoção de uma medida tão drástica. Apesar disso, afirma Dirley que a manifestação desses conselhos, apesar de ser obrigatória, não vincula o Presidente da República.⁵⁷ Assim, mesmo tendo os conselhos aconselhado o chefe do executivo sobre um posicionamento a ser tomado, ele pode ignorar e ir em sua contramão. Contudo, o decreto determinando a medida deve passar pelo crivo posterior do Congresso Nacional, decidindo por maioria absoluta em acatá-la ou não.

Somente após consultados os conselhos pode o Presidente da República optar por decretar o Estado de Defesa. Esse decreto, contudo, deve obedecer certas formalidades, constando obrigatoriamente nele o tempo de duração, a especificação das áreas abrangidas por essa medida, bem como indicando as medidas coercitivas a vigorarem dentre aquelas previstas nos incisos do art. 136, § 1º da Constituição Federal.⁵⁸

Assim, nos termos do art. 136, § 1º, I, poderão ser restringidos os direitos de reunião, sigilo de correspondência e sigilo de comunicação telegráfica e telefônica. Outra medida coercitiva que pode vir a ser adotada é a ocupação e uso temporário de bens e serviços públicos, respondendo a União pelos danos e custos decorrentes.

56 BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF, outubro 1988.

57 CUNHA JÚNIOR, Dirley da. **Curso de Direito Constitucional**. 6ª Ed. Revista, ampliada e atualizada. São Paulo: Saraiva, 2012, p. 1204.

58 BRASIL., Op.cit.

O § 3º do art. 136 da Constituição prevê alguns limites, não podendo o executivo adotar medidas no Estado de Defesa que não observem essas previsões. A própria constituição estabelece o controle jurisdicional dessa medida. Assim, a prisão por crime contra o Estado deverá ser comunicada pelo executor da medida imediatamente ao juiz competente, devendo a mesma ser relaxada se for ilegal, podendo o preso requerer o exame de corpo de delito. Essa comunicação será acompanhada obrigatoriamente pela declaração da autoridade do estado físico e mental da pessoa detida no momento da atuação. Além disso, a detenção ou prisão não poderá ser superior a dez dias, a não ser que o judiciário autorize. Outra garantia é não ser permitido o cerceamento da comunicação do preso.

Outra medida que será efetuada é o controle político, que encontra-se elencado entre os parágrafos 4º e 7º do art. 136. Assim, o decreto do estado de defesa ou o da sua prorrogação, no prazo de vinte e quatro horas, deverá passar pelo crivo do Congresso Nacional, que deverá ser convocado extraordinariamente caso esteja em recesso, decidindo ele por maioria absoluta, dentro de dez dias. Ademais, deve o Congresso continuar funcionando enquanto vigorar o Estado de Defesa. Caso o decreto seja rejeitado, cessará imediatamente tal medida de exceção.

Os arts. 140 e 141 da Constituição também preveem controles políticos para o Estado de Defesa, sendo concomitante e posterior, respectivamente. No controle concomitante o Congresso Nacional designará uma comissão composta por cinco de seus membros para acompanhar e fiscalizar a execução da medida. No posterior, quando findado tal Estado de Exceção, deverá o Presidente da República relatar as medidas aplicadas, com especificação e justificação das providências adotadas, bem como trazendo uma relação nominal dos atingidos e indicação das restrições empregadas. Quanto ao controle posterior, ainda traz José Afonso da Silva mais uma faceta:

[...] cessado o estado de defesa, cessarão seus efeitos, mas sem prejuízo da responsabilidade pelos ilícitos cometidos por seus executores ou agentes. Isso quer dizer que existirá a possibilidade de controle jurisdicional sucessivo sobre a conduta dos executores ou agentes da medida.⁵⁹

3.2 ESTADO DE SÍTIO

Assim como o Estado de Defesa, o Estado de Sítio somente pode ser estabelecido diante de uma situação extremamente excepcional. Ocorre que os fatos justificadores da

59 SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 25ª Ed. Revista e atualizada. São Paulo: Malheiros, 2005, p. 766.

última medida são muito mais graves que os da primeira, portanto, as consequências dela também serão assaz críticas. A um parágrafo abaixo do Estado de Defesa, a previsão constitucional do Estado de Sítio encontra-se no art. 137, sendo seus pressupostos formais parecidos com aquele, na medida em que requer a consulta aos Conselhos da República e de Defesa Nacional, já tratados anteriormente.

Ocorre que, diferentemente do Estado de Defesa, essa medida não pode ser decretada pela Presidência para posterior ratificação por parte do Congresso. O Presidente da República deve solicitar ao Congresso Nacional autorização para decretar o Estado de Sítio, relatando os motivos do pedido, decidindo este por maioria absoluta. Outra diferença se dá em relação às causas, que no Estado de Sítio, segundo Dirley, serão “[...] (I) comoção grave de repercussão nacional ou ocorrência de fatos que comprovem a ineficácia de medida tomada durante o estado de defesa; (II) declaração de estado de guerra ou resposta a agressão armada estrangeira.”⁶⁰

Revelam-se dessa forma diversas hipóteses justificadoras do Estado de Sítio, previstas nos incisos do art. 137: a comoção grave de comoção nacional, sendo este um estado de crise onde há uma rebelião ou revolução, pondo em perigo as instituições e o governo democrático; conversão do Estado de Defesa em Estado de Sítio; estado de sítio em caso de declaração de guerra; estado de sítio em caso de agressão armada que exija uma resposta imediata.⁶¹

Assim como no Estado de Defesa, o decreto do Estado de Sítio deve obedecer algumas formalidades constitucionalmente previstas, dessa vez no art. 138, indicando a duração, normas necessárias a sua execução, garantias constitucionais que ficarão suspensas e, após publicado, a designação do executor das medidas. Há ainda algumas limitações estabelecidas pelo texto constitucional, como não poder ser decretado por mais de trinta dias, nem prorrogado, de cada vez, por prazo superior. No caso de declaração de estado de guerra ou resposta a agressão armada estrangeira, o Estado de Sítio poderá ser decretado por todo o tempo que perdurar tais situações.

Caso a autorização para decretar tal medida seja solicitada durante o recesso parlamentar, deverá o Presidente do Senado Federal convocar imediatamente o Congresso Nacional para se reunir dentro de cinco dias para apreciar o ato, devendo tal órgão permanecer em funcionamento até o término das medidas coercitivas.

60 CUNHA JÚNIOR, Dirley da. **Curso de Direito Constitucional**. 6ª Ed. Revista, ampliada e atualizada. São Paulo: Saraiva, 2012, p. 1204.

61 SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 25ª Ed. Revista e atualizada. São Paulo: Malheiros, 2005, p. 767.

As medidas que podem ser tomadas contra as pessoas, nos casos de grave comoção nacional e conversão do Estado de Defesa em Estado de Sítio, estão descritas no art. 139. São elas: obrigação de permanência em localidade determinada; detenção em edifício não destinado a acusados ou condenados por crimes comuns; restrições relativas à inviolabilidade da correspondência, ao sigilo das comunicações, à prestação de informações e à liberdade de imprensa, radiodifusão e televisão; suspensão da liberdade de reunião; busca e apreensão em domicílio; intervenção nas empresas de serviços públicos e requisição de bens. As restrições à liberdade de imprensa e à prestação de informações não se aplicarão aos pronunciamentos de parlamentares efetuados em Casas Legislativas, desde que liberada pela respectiva Mesa.

Por fim, assim como no Estado de Defesa, haverão os controles político e jurisdicional da medida de exceção, dando-se eles no Estado de Sítio da mesma forma que no primeiro, exceto em relação ao controle político, que terá um elemento a mais, ou seja, haverá no último o controle político prévio, posto que para ser decretado necessita de autorização prévia. Quanto a isso, José Afonso da Silva assim se pronuncia:

Tal como no estado de defesa, o juízo de conveniência da instauração do estado de sítio cabe ao Presidente da República quando ocorra um dos pressupostos de fundo que o justificam. Ele tem a faculdade de decretar, ou não, a medida, mas se o fizer, terá que observar as normas constitucionais que a regem. Vale dizer, o estado de sítio, tanto quanto o estado de defesa, não é, nem pode ser, uma situação de arbítrio, porque é uma situação constitucionalmente regrada. Por isso, fica sujeito a controles político e jurisdicional.⁶²

Efetuada breves considerações quanto a essas duas medidas excepcionais previstas no ordenamento constitucional no chamado sistema constitucional de crises, nomeando-as como Estado de Exceção, realizar-se-á em seguida um estudo mais aprofundado quanto a outro remédio constitucional para sanar uma crise, sendo que essa instabilidade pode comprometer a forma federativa de Estado. A esse instituto dá-se o nome de intervenção federal.

62 SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 25ª Ed. Revista e atualizada. São Paulo: Malheiros, 2005, p. 769.

4 INTERVENÇÃO FEDERAL

Conforme já fora brevemente disposto no capítulo referente ao federalismo, esse sistema de organização do Estado configura-se como sendo um constante “cabo de guerra” entre seus entes, posto que a autonomia de todos eles é resguardada pela constituição federal ao mesmo tempo em que há uma tentativa inata de extrapolação da mesma através da eterna busca por mais poder, com a conseqüente avocação de competências que extrapolam o limite da autonomia concedida e conflitam com a dos outros membros do sistema federativo.

Além da situação acima exposta, por outro ângulo há as incessantes tendências centralizadoras e descentralizadoras dos variados entes, conforme explica Lewandowsky:

O Estado federal repousa sobre um delicado equilíbrio de forças. De um lado, forças centrípetas reforçam os vínculos associativos, fazendo prevalecer a vontade do todo sobre as partes; de outro, forças centrífugas, de tendência desagregadora, sobrepõem a conveniência das unidades federadas ao interesse coletivo.⁶³

Dessa forma, a intervenção federal se apresenta como um instrumento para manter a igualdade entre os entes federativos. Diferentemente das confederações, em que um ente pode a qualquer momento se separar, caso tal sistema estiver limitando demasiadamente seus poderes e suas competências, tal qual não pode ocorrer na federação, pelo fato da soberania particular de seus membros ter sido extinguida para permitir a unidade entre eles. Não há assim um direito de secessão no federalismo, implicando no vínculo permanente entre todos os seus entes, cabendo, como última razão, a utilização da intervenção federal para coaptar qualquer tentativa nesse sentido. Flávila Ribeiro assim explica:

[...] podem os Estados particulares, por ação ou por omissão, ou mesmo por causas exógenas que isoladamente são impotentes para debelar, comprometer a soberania do Estado Federal, cabendo a este, pelos seus órgãos constitucionalmente designados, utilizar a *vis compulsiva* para que não se fragmente a unidade nacional com as manifestações desagregadoras e distorcidas, para evitar que a União repouse sobre pés de barro.⁶⁴

Como se verá mais adiante, a intervenção federal não se dá apenas quando o ente federativo tenta se separar ou extrapolar suas competências, existindo outras hipóteses justificadoras na Constituição Federal. Ocorre que, desde logo, percebe-se ser

63 LEWANDOWSKI, Enrique Ricardo. **Pressupostos materiais e formais da intervenção federal no Brasil**. 2ª Ed. Belo Horizonte: Fórum, 2018, p. 39.

64 Ibid., p. 39. apud RIBEIRO, Flávila. **A intervenção federal nos Estados**. Fortaleza: Jurídica, 1960. p. 35.

característica intrínseca da intervenção federal a maculação da autonomia dada pela Magna Carta aos membros do regime federalista, ou seja, uma medida de exceção onde o governo central irá se imiscuir em assuntos de outro ente e fora de suas competências.

Por isso mesmo a doutrina adota o entendimento que há um verdadeiro princípio da não-intervenção no direito constitucional, sendo a manutenção da autonomia a regra e a intervenção, com o conseqüente afastamento desse princípio, extremamente excepcional. Assim se posiciona Uadi Lammego Bulos:

Trata-se de medida excepcional, temporária, de natureza política, vertida num *punctum dolens*. Os atos interventivos, enquanto providências extremas, não podem ser praticados de modo aleatório, cerceando, de modo injustificado, as capacidades de auto-organização, autogoverno, autoadministração e autolegislação das entidades federativas. Como providência esporádica, de cunho acentuadamente político e assento constitucional, em seu seio alicerça-se um ato de governo, pelo qual ocorre a incursão da entidade interventora nos negócios da entidade que a suportara. A regra, pois, é a *não intervenção*.⁶⁵

A excepcionalidade dessa medida deriva justamente da gravidade da mesma, posto que, conforme explicita Tavares Ramos, “[...] a intervenção surge como punição política mais grave existente nos Estados federais. A intervenção de um ente em outro é verdadeira ruptura do sistema brasileiro de autonomia federativa.”⁶⁶

A doutrina costuma explicar o instituto da intervenção federal através da divisão do mesmo em dois pressupostos: formal e material. O segundo se refere às situações extremas que arriscam a segurança do Estado, o equilíbrio federativo, as finanças estaduais e a estabilidade da ordem constitucional; enquanto o primeiro elenca o modo de sua efetivação, seus limites e requisitos.⁶⁷

4.1 PRESSUPOSTOS MATERIAIS

O constituinte originário fez questão de ressaltar o princípio da não intervenção, como se vê no art. 34 da Constituição Federal de 1988, constando expressamente a máxima de que a União não intervirá nos Estados ou no Distrito Federal, exceto quando algumas situações excepcionais ocorrerem. Dessa forma, os pressupostos materiais da intervenção federal são justamente as exceções previstas nos incisos do mencionado

65 BULOS, Uadi Lammêgo. **Curso de Direito Constitucional**. 9ª Ed. Revista e atualizada. São Paulo: Saraiva, 2015, p. 999.

66 TAVARES, André Ramos. **Curso de Direito Constitucional**. 10ª Ed. Revista e atualizada. São Paulo: Saraiva, 2012. p. 1184.

67 SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 25ª Ed. Revista e atualizada. São Paulo: Malheiros, 2005, p. 485-486.

artigo.

O primeiro aspecto material previsto na Constituição da intervenção federal é a manutenção da integridade nacional. Como já relatado brevemente alhures, não há a possibilidade dos entes federativos se separarem da federação, sob risco de desintegrá-la. Afirma Lewandowsky que a vedação à secessão se firmou nos Estados Unidos da América, após sua guerra civil:

Os Estados Unidos, lembre-se, sofreram a Guerra Civil de 1861 a 1865, conhecida como *Guerra da Secessão*, um dos mais sangrentos episódios de sua história, na qual as forças federais suplantaram as hostes separatistas, impedindo o desmembramento da União. O resultado desse conflito firmou, pelas armas, o princípio da vedação da secessão nos Estados de estrutura federal.⁶⁸

Com extrema importância a Constituição Federal de 1988 trata esse assunto, tendo em vista a grave ameaça que a sua ocorrência constitui para o pacto federativo. Em seu art. 1º, a Constituição expressamente prevê ser a República Federativa do Brasil composta pela união indissolúvel dos Estados, municípios e Distrito Federal. Assim, sob nenhuma hipótese há o direito de secessão, estando o ente federativo sujeito à intervenção federal de outro caso a tente.

Outra hipótese é na ocorrência de um ente ser invadido por uma ameaça estrangeira ou até mesmo por outro ente, sendo a intervenção federal um instrumento para repeli-la. No primeiro caso (invasão estrangeira) há uma grave ameaça à soberania nacional por parte de outra potência internacional; assim, o fundamento da intervenção federal neste caso, conforme explica Lewandowski, é:

Ela se justifica, precisamente, porque a defesa do território nacional interessa à União, ou seja, ao conjunto de todos os entes federados, e porque, cada qual, isoladamente, não teria condições de repelir a agressão, com os seus próprios meios, fazendo-se mister, como regra, o acionamento das Forças Armadas nacionais.⁶⁹

Nessa circunstância, portanto, a intervenção não teria o propósito de sancionar o ente federativo, posto que ele também é vítima da ação dos invasores. Assim, esse instrumento de repelimento não estaria condicionado à conviência do Estado-membro para ocorrer.⁷⁰ Além disso, como se configura como uma situação de evidente emergência, a declaração formal de guerra contra o invasor não se faz necessária e nem

68 LEWANDOWSKI, Enrique Ricardo. **Pressupostos materiais e formais da intervenção federal no Brasil**. 2ª Ed. Belo Horizonte: Fórum, 2018, p. 100.

69 Ibid, p. 103.

70 MENDES, Gilmar Ferreira; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. **Curso de Direito Constitucional**. 9ª Ed. Revista e atualizada. São Paulo: Saraiva, 2014, p. 807.

é requisito para a decretação da intervenção federal.⁷¹

Quanto a utilização da intervenção federal para expulsar a invasão de um ente sobre outro, protege-se, além da autonomia do ente perante outro, sua igualdade. A incursão de um ente sobre outro acarretaria na quebra da isonomia que deve haver entre eles, pelo fato de o ente invadido estar em uma situação de submissão, estando controlado pelo invasor.

Ademais, a incorporação, a subdivisão ou o desmembramento de Estados, conforme preconiza a Constituição Federal em seu art. 18, §3º, necessita de todo um trâmite par ser aprovado, com a autorização da população local interessada mediante plebiscito e de lei complementar votada no Congresso. Assim, a intervenção federal seria uma forma de se evitar o ganho territorial ilegal de um ente federado em detrimento de outro⁷²

O terceiro aspecto material previsto no art. 34 da Constituição é quando a União tenha que pôr termo a grave comprometimento da ordem pública. A chamada “ordem pública” pode ser conceituada como sendo “a situação e o estado de legalidade normal em que as autoridades exercem suas atribuições precípua e os cidadãos respeitam e acatam, sem constrangimento ou protesto.”⁷³

No entanto, não é qualquer desordem pública a justificar medida tão extremada como a intervenção federal, fazendo questão o constituinte em colocar o termo “grave”. Nesse sentido, se manifesta Lewandowski:

Isso significa que não é qualquer perturbação da ordem que torna lícita a intromissão do governo central nos negócios internos das unidades da Federação. Medida extrema que é, porquanto fere a autonomia constitucionalmente assegurada aos entes federados, ela somente se justifica caso não possa a desordem ser debelada pelas autoridades locais ou se estas, por qualquer razão, não queiram fazê-lo.⁷⁴

Certamente a perturbação da ordem deve ser extremada para justificar medida tão gravosa como a intervenção federal por parte da União em outro ente, tendo em vista isso significar a completa perda de sua autonomia. A utilização temerária diante de qualquer desordem colocaria os Estados-membros em constante risco disso ocorrer, acarretando em um permanente estado de insegurança, onde o mínimo problema ensejaria uma intervenção.

71 LEWANDOWSKI, Enrique Ricardo. **Pressupostos materiais e formais da intervenção federal no Brasil**. 2ª Ed. Belo Horizonte: Fórum, 2018, p. 102.

72 Ibid., p. 104.

73 Ibid., 39 apud SILVA, De Plácido e. **Vocabulário jurídico**. 3 ed. Rio de Janeiro: Forense, 1967. v. 3.

74 Ibid, p. 106.

A garantia do livre exercício de qualquer dos poderes nas unidades da federação é o quarto pressuposto material da intervenção federal. A intervenção neste caso serviria como forma de garantir o funcionamento normal e pleno de todos os três poderes dentro de um Estado-membro, impedindo que se obste ou dificulte a realização das funções de cada um.⁷⁵ Enseja, portanto, a intervenção federal, caso o legislativo seja impedido de se reunir livremente, de efetuar deliberações, de executar os seus atos; ou caso haja o impedimento do executivo em dar posse ao eleito, não ocorra a transferência de poder ao substituo em situações de afastamento ou renúncia; ou ainda na ocorrência do judiciário vir a ser impedido de exercer sua judicatura, bem como ser impedido parcial ou totalmente de funcionar.⁷⁶

Segundo Lewandowski, esse impedimento do regular funcionamento dos poderes pode se dar também através da ausência de repasse de verbas:

[...] pode-se admitir que a falta de repasse, por parte do Executivo, ao Legislativo ou ao Judiciário, das verbas orçamentárias necessárias ao regular funcionamento destes constitui pressuposto ensejador da intervenção, eis que, sem recursos, tais Poderes não podem desincumbir-se de suas funções institucionais.⁷⁷

O quinto pressuposto material, que é a utilização da intervenção federal para reorganizar as unidades da federação, se dá a) nos casos onde ela suspenda o pagamento da dívida fundada por mais de dois anos consecutivos, salvo motivo de força maior; ou b) na situação onde ela deixe de entregar aos municípios receitas tributárias fixadas na Constituição, dentro dos prazos estabelecidos em lei.

Existe uma ampla ligação entre as economias dos diferentes entes federativos, além de haver uma constante troca de recursos entre eles através de repasses constitucionalmente previstos. Certamente que a desorganização da vida financeira de qualquer um dos entes pode irradiar nos demais, extrapolando o seu território e podendo atingir até mesmo todo o país.⁷⁸ Assim, a intervenção federal é uma forma da União evitar essa situação, sendo de seu interesse a tranquilidade econômica do país, bem como em garantir a obediência aos repasses constitucionalmente previstos.

Quanto a primeira hipótese, insta ser esclarecido desde já que as dívidas fundadas, conforme preconiza a Lei 4.320/64, são aquelas relativas a compromissos de exigibilidade

75 LEWANDOWSKI, Enrique Ricardo. **Pressupostos materiais e formais da intervenção federal no Brasil**. 2ª Ed. Belo Horizonte: Fórum, 2018, p.108.

76 Ibid., p. 39. *apud* RIBEIRO, Flávila. **A intervenção federal nos Estados**. Fortaleza: Jurídica, 1960. p. 57.

77 Ibid., p. 109.

78 Ibid.

superior a doze meses, contraídos em razão de desequilíbrio orçamentário ou financeiro de obras e serviços públicos.⁷⁹ Ocorre que, mesmo não tendo o ente pagado a sua dívida fundada por mais de dois anos consecutivos, tal atitude se justificará, não ensejando assim a intervenção federal, na ocorrência de motivos de força maior. Exemplo disso é o não pagamento da dívida fundada por uma unidade federativa onde esteja ocorrendo terrível seca.

Na segunda hipótese a intervenção federal se faz necessária para impor o cumprimento de preceito constitucional a determinado ente, garantindo o recebimento dos recursos por outro, garantindo o regular funcionamento do mesmo. Existem diversos repasses constitucionalmente previstos, sendo um deles, por exemplo, a arrecadação de 25% do ICMS pelo município, sendo esse um imposto estadual. Assim, o estado arrecada a totalidade do ICMS e deve repassar um quarto de seu valor para os municípios. Não é apenas a retenção de recursos que pode ensejar a intervenção federal, podendo isso ocorrer também caso o estado estabeleça condições não previstas na Constituição para o recebimento por parte do município.⁸⁰

Em seguida têm-se o sexto pressuposto material, dando-se ele para prover a execução de lei federal, ordem ou decisão judicial por parte do estado-membro. O respeito e cumprimento de leis federais por parte dos estados se revela verdadeiramente essencial para que haja uma coesão e bom funcionamento do pacto federativo, tendo em vista a divisão de competências prevista na Constituição, onde a União tratará das normas de interesse geral e os estados das de interesse local.⁸¹ Ocorre que não é o descumprimento de qualquer lei federal a acarretar a intervenção federal, podendo tal situação ser interpretada especificamente quanto aquelas que gerarão prejuízos generalizados, sendo também incabíveis de solução judiciária.⁸²

Em relação ao descumprimento de ordem ou decisão judicial, vale ser destacado o quanto exposto por Lewandowski:

[...] cumpre verificar, inicialmente, que a determinação a que se refere o dispositivo constitucional sob análise tanto pode emanar de órgão judiciário federal, assim como estadual ou mesmo do Distrito Federal. [...] o judiciário, como órgão da soberania nacional, é uno, observando-se que compete às justças locais aplicar, indistintamente, quer as leis federais, quer as estaduais, quer, ainda, as

79 MENDES, Gilmar Ferreira; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. **Curso de Direito Constitucional**. 9ª Ed. Revista e atualizada. São Paulo: Saraiva, 2014, p. 808.

80 LEWANDOWSKI, Enrique Ricardo. **Pressupostos materiais e formais da intervenção federal no Brasil**. 2ª Ed. Belo Horizonte: Fórum, 2018, p. 114.

81 Ibid., p. 115.

82 MENDES, Op.cit., p. 808.

municipais.⁸³

Quanto a esse último aspecto, existe um longo histórico de ações no Supremo Tribunal Federal para que este determine a intervenção federal em alguns estados inadimplentes quanto ao pagamento de precatórios. Um exemplo disso é do julgamento do IF 164/SP, DJ de 13-12-2003, em que o relator para o acórdão foi o Ministro Gilmar Mendes. A Requerente Eliza Pretti e outros requereram o deferimento da intervenção federal no Estado de São Paulo, diante do não pagamento integral de valor requisitado em precatório que envolve prestação de natureza alimentícia.

Votou o Ministro Gilmar Mendes da seguinte forma: “não se pode exigir o pagamento da totalidade dos precatórios relativos a créditos alimentares sem que, em contrapartida, se estabeleça uma análise sobre se tal pagamento encontra respaldo nos limites financeiros de um Estado zeloso com suas obrigações constitucionais.”⁸⁴ Para os ministros, em que pese haver uma determinação judicial para que o Estado de São Paulo pague os precatórios, não se vislumbra um descumprimento quando os recursos são escassos e o pagamento integral de tais verbas acabe acarretando no comprometimento do direcionamento de dinheiro para outros campos igualmente ou até mais prioritários, comprometimento esse que pode acarretar na desobediência por parte do Estado de obrigações constitucionalmente previstas de alocação mínima de recursos para determinadas áreas, como saúde e educação. Adequado foi o uso nesse julgamento do princípio da proporcionalidade para proteger o Estado de uma intervenção federal, blindando sua autonomia e robustecendo a noção de *ultima ratio* do referido instituto.

Por fim, figura como último pressuposto material o asseguramento da observância de alguns princípios constitucionais, sendo eles a) 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.

Os princípios elencados acima são certamente de extrema importância, tanto para

83 LEWANDOWSKI, Enrique Ricardo. **Pressupostos materiais e formais da intervenção federal no Brasil**. 2ª Ed. Belo Horizonte: Fórum, 2018, p. 117.

84 BRASIL. SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. INTERVENÇÃO FEDERAL: IF 164/SP. Relator Marco Aurélio. DJ: 13/12/2003. **JusBrasil**. Disponível em: <<https://stf.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/769686/intervencao-federal-if-164-sp>>. Acesso em 12 de Junho de 2018.

a manutenção do modelo federativo adotado pelo Brasil, como para garantir o respeito aos direitos dos seus cidadãos, sendo a violação deles por um estado-membro tão grave que pode acarretar na medida extremada da intervenção federal. Nesse sentido ensina Paulo Gustavo:

A intervenção federal pelo inciso VII do art. 34 busca resguardar a observância dos chamados princípios constitucionais sensíveis. Esses princípios visam assegurar uma unidade de princípios organizativos tida como indispensável para a identidade jurídica da Federação, não obstante a autonomia dos Estados-membros para se auto-organizarem.⁸⁵

4.2 PRESSUPOSTOS FORMAIS

Conforme aponta José Afonso, “Constituem *pressupostos formais da intervenção*: o modo de sua efetivação, seus limites e requisitos.”⁸⁶ De início, cabe ser destacado, portanto, de quem é a competência para determinar a ocorrência da intervenção federal. Assim, determina a Constituição que tal medida se dará através de decreto, ou seja, cabe ao Presidente da República aplicar essa medida, tendo em vista ser ele o comandante das forças armadas e a quem elas estão subordinadas. Sobre o papel do Presidente, é importante trazer algumas considerações realizadas por Lewandowski:

Por oportuno, convém registrar que a Lei Maior vigente, à semelhança das constituições de outras Federações, não discriminou os meios que o Presidente da República pode empregar para executar a intervenção, havendo a doutrina entendido, sobretudo a alemã e a suíça, que estes devem ajustar-se aos critérios da necessidade e da proporcionalidade, referenciados sempre à gravidade da lesão institucional e aos resultados almejados com a medida.⁸⁷

Em que pese tal poder, nem sempre a decisão de intervir ficará ao puro arbítrio do Presidente da República, existindo situações onde ele deve ser provocado a tomar tal atitude. Assim, a doutrina divide a intervenção federal, na maneira como se inicia, em espontânea e provocada. Em suma, na espontânea o Presidente da República analisará o proveito da adoção da intervenção federal para o caso concreto, sendo tal ato completamente discricionário, não dependendo da prévia aprovação ou provocação dos outros poderes. Já na provocada, o Chefe do Executivo depende da provocação prévia dos poderes legislativo, judiciário ou executivo estaduais.⁸⁸

85 MENDES, Gilmar Ferreira; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. **Curso de Direito Constitucional**. 9ª Ed. Revista e atualizada. São Paulo: Saraiva, 2014, p. 809.

86 SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 25ª Ed. Revista e atualizada. São Paulo: Malheiros, 2005, p. 486.

87 LEWANDOWSKI, Enrique Ricardo. **Pressupostos materiais e formais da intervenção federal no Brasil**. 2ª Ed. Belo Horizonte: Fórum, 2018, p. 139.

88 DUARTE, Fernanda; IORIO FILHO, Rafael Mario. **Uma questão de cidadania: A doutrina jurídica**

Em regra, o Presidente da República poderá decretar de ofício a intervenção federal, nos casos em que se exija a manutenção da integridade nacional, o repelimento de invasão externa ou de um ente em outro, dar fim em grave comprometimento da ordem pública, bem como a reorganização das finanças de uma unidade federativa. Nestes casos, o Presidente não é obrigado a tomar tal medida, sendo essa decisão completamente discricionária⁸⁹

No caso de haver a necessidade de garantir o livre exercício de algum dos poderes em um dos entes federados; ou para prover a execução de lei federal, ordem ou decisão judicial, o Presidente da República precisa ser provocado. Quanto a esse tipo de início da medida interventiva, assim explica Paulo Gustavo:

O Presidente da República pode ser solicitado (no caso do art. 34, IV, da CF) tanto pelo Poder Legislativo estadual (ou do Distrito Federal) como pelo Chefe do Poder Executivo estadual (ou do Distrito Federal), se esses poderes se sentem sob coação indevida. Se a coação recai sobre o Poder Judiciário, a medida será requerida pelo Supremo Tribunal Federal.⁹⁰

Há uma diferenciação na intervenção que requer a provocação de outros poderes para ser decretada, dependendo de onde surgiu a mesma. Caso parta dos Poderes Legislativo ou Executivo, considera-se que a provocação se deu por meio de mero pedido, uma solicitação de um desses poderes coagidos. Já quando emana do Judiciário, seja do Supremo Tribunal Federal, do Superior Tribunal de Justiça ou do Tribunal Superior Eleitoral; bem como no caso de ação de excoutoriedade de lei federal proposta pelo Procurador-Geral da República perante o STF, não há que se falar em mera solicitação, e sim em uma verdadeira ordem, uma requisição. Enquanto no primeiro caso o Presidente somente decreta a intervenção se quiser, no segundo há uma obrigatoriedade que recai sobre ele⁹¹

Conforme dispõe a Constituição Federal, o decreto de intervenção deverá especificar a amplitude, o prazo e as condições de execução, nomeando, quando couber, um interventor. Após decretada a intervenção, o decreto será levado à apreciação do Congresso Nacional no prazo de vinte e quatro horas, devendo tal órgão ser convocado

brasileira sobre a Intervenção Federal, o que diz e não diz. Disponível em:

<[https://s3.amazonaws.com/conpedi2/anteriores/XX+Encontro+Nacional+-+FUMEC+Belo+Horizonte+-+MG+\(22%2C+23%2C+24+e+25+de+junho+de+2011\).pdf](https://s3.amazonaws.com/conpedi2/anteriores/XX+Encontro+Nacional+-+FUMEC+Belo+Horizonte+-+MG+(22%2C+23%2C+24+e+25+de+junho+de+2011).pdf)>. Acesso em: 10 de Novembro de 2018.

89 LEWANDOWSKI, Enrique Ricardo. **Pressupostos materiais e formais da intervenção federal no Brasil.** 2ª Ed. Belo Horizonte: Fórum, 2018, p. 139.

90 MENDES, Gilmar Ferreira; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. **Curso de Direito Constitucional.** 9ª Ed. Revista e atualizada. São Paulo: Saraiva, 2014, p. 811.

91 TAVARES, André Ramos. **Curso de Direito Constitucional.** 10ª Ed. Revista e atualizada. São Paulo: Saraiva, 2012. p. 1187.

extraordinariamente dentro do mesmo interregno caso não esteja funcionando. Um requisito específico das intervenções espontâneas, conforme expõe Paulo Gustavo, é que:

[...] o Presidente da República deve ouvir o Conselho da República (art. 90, I, da CF) e o de Defesa Nacional (art. 91, §1º, II, da CF), embora não esteja obrigado ao parecer que vier a colher. Não há por que, em caso de evidente urgência, exigir que a consulta seja prévia, já que as opiniões não são vinculantes e não perdem objeto nas intervenções que se prolongam no tempo, podendo mesmo sugerir rumos diversos dos que inicialmente adotados no ato de intervenção.⁹²

Quanto ao controle político da intervenção, a mesma não dependerá da aprovação do Congresso Nacional para iniciar sua eficácia, tendo seus efeitos produzidos a partir da sua decretação. Lewandowski destaca três possibilidades da apreciação da intervenção pelo Poder Legislativo:

1) os parlamentares podem aprová-lo, autorizando a continuidade da intervenção até o atingimento de seus fins; 2) podem, de outro lado, aprová-lo, suspendendo de imediato a medida, situação que gerará efeitos *ex nunc*, com a convalidação dos atos já praticados; 3) podem, por fim, rejeitá-lo integralmente, suspendendo a intervenção e declarando ilegais, *ex tunc*, os atos de intervenção.⁹³

Assim, o Congresso Nacional possui a competência de aprovar ou suspender a intervenção; sendo que, caso ocorra a última hipótese, a intervenção federal será considerada ato inconstitucional, devendo interromper seus efeitos imediatamente, sob pena de caracterização do crime de responsabilidade contra o Presidente.⁹⁴ Em algumas situações, quando houver apenas a suspensão do ato impugnado, a apreciação pelo Congresso do decreto interventivo se fará desnecessária, sendo eles a inexecução de lei federal, ordem ou decisão judicial ou o desrespeito aos princípios constitucionais.⁹⁵

Na situação acima descrita, onde há somente a suspensão do ato impugnado, a figura do interventor também não se faz necessária. Em relação a esse personagem, algumas observações importantes devem ser feitas. O interventor terá como papel preponderante o exercício dos poderes possuídos pelas autoridades substituídas por ele, dentro dos limites estabelecidos no decreto interventivo, não possuindo funções

92 MENDES, Gilmar Ferreira; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. **Curso de Direito Constitucional**. 9ª Ed. Revista e atualizada. São Paulo: Saraiva, 2014, p. 811.

93 LEWANDOWSKI, Enrique Ricardo. **Pressupostos materiais e formais da intervenção federal no Brasil**. 2ª Ed. Belo Horizonte: Fórum, 2018, p. 155.

94 SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 25ª Ed. Revista e atualizada. São Paulo: Malheiros, 2005, p. 486.

95 DUARTE, Fernanda; IORIO FILHO, Rafael Mario. **Uma questão de cidadania: A doutrina jurídica brasileira sobre a Intervenção Federal, o que diz e não diz**. Disponível em: <[https://s3.amazonaws.com/conpedi2/anteriores/XX+Encontro+Nacional+-+FUMEC+Belo+Horizonte+-+MG+\(22%2C+23%2C+24+e+25+de+junho+de+2011\).pdf](https://s3.amazonaws.com/conpedi2/anteriores/XX+Encontro+Nacional+-+FUMEC+Belo+Horizonte+-+MG+(22%2C+23%2C+24+e+25+de+junho+de+2011).pdf)>. Acesso em: 10 de Novembro de 2018.

excepcionais que transbordam esse mister. É importante lembrar que a supressão de certos direitos constitucionalmente previstos somente podem ocorrer nos estados de sítio e de defesa, não havendo, portanto, como o interventor atropelar as garantias fundamentais.⁹⁶

Findadas as razões ocasionadoras da intervenção federal, deve ser ela sustada imediatamente, com o retorno da autoridade local afastada de seu cargo, salvo óbice legal. Assim, não é devido à intervenção que o agente político afastado será impedido de voltar a desempenhar o cargo anteriormente ocupado, ocorrendo isso somente quando houver impedimentos legais, seja por término de mandato ou cassação de seus direitos políticos, por exemplo.⁹⁷

96 LEWANDOWSKI, Enrique Ricardo. **Pressupostos materiais e formais da intervenção federal no Brasil**. 2ª Ed. Belo Horizonte: Fórum, 2018, p. 155.

97 SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 25ª Ed. Revista e atualizada. São Paulo: Malheiros, 2005, p. 489.

5 INTERVENÇÃO FEDERAL NO RIO DE JANEIRO

5.1 CAUSAS JUSTIFICADORAS DA MEDIDA

Para se iniciar o estudo da intervenção federal no estado do Rio de Janeiro, torna-se salutar realizar logo de início a exposição dos motivos que a ensejaram. A medida, em que pese prevista expressamente na Constituição Federal de 1988, é inédita desde a promulgação da mesma; assim, presume-se a gravidade extrema da situação para justificar a adoção da intervenção pela Presidência da República, posto que até então, nesses 30 anos de constituição, onde diversas ebulições ocorreram em diferentes entes, ela não fora decretada. Dessa forma, se faz necessário entender quais foram os pressupostos materiais dessa intervenção.

Conforme consta no Decreto de intervenção federal em seu art. 1º, §2º, o objetivo da medida é o de “pôr termo a grave comprometimento da ordem pública no Estado do Rio de Janeiro.”⁹⁸ Em pronunciamento na televisão e no rádio, o Presidente justificou a adoção da medida como forma de realizar a manutenção da ordem no citado ente federado, diante da grave crise de segurança pública em que este se encontrava, tendo em vista o fato de ele estar sendo tomado pelo crime organizado e pela conseqüente escalada de violência, onde inocentes estariam sendo mortos e comunidades acuadas pelos criminosos.⁹⁹ Diante do cenário exposto, um questionamento importante merece ser realizado: havia efetivamente um comprometimento da ordem pública tão grave a ponto de merecer uma intervenção federal?

Editado o decreto, o Presidente da República nomeou como interventor o General do Exército Walter Souza Braga Netto para atuar somente na área de segurança pública do estado do Rio de Janeiro, podendo este requisitar recursos diversos do referido ente e da administração pública federal que sejam necessários para conseguir executar da melhor maneira possível os objetivos da medida interventiva. Ademais, ficou definido que o interventor não está sujeito às normas estaduais eventualmente conflitantes com as

98 BRASIL. **Decreto 9.288 de 16 de fevereiro de 2018**. Disponível em:

<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/decreto/D9288.html>. Acesso em 17 de novembro de 2018.

99 PLANALTO. **Discurso do Presidente da República, Michel Temer, durante Assinatura do Decreto de Intervenção na Segurança Pública do Estado do Rio de Janeiro**. Disponível em:

<<http://www2.planalto.gov.br/acompanhe-planalto/discursos/discursos-do-presidente-da-republica/discorso-do-presidente-da-republica-michel-temer-durante-assinatura-do-decreto-de-intervencao-na-seguranca-publica-do-estado-do-rio-de-janeiro-brasilia-df>>. Acesso em 17 de novembro de 2018.

medidas da intervenção, ficando ele subordinado ao Chefe do Executivo Federal. Por fim, foi definido como termo final do decreto o dia 31 de dezembro de 2018.¹⁰⁰ Assim, salutar se faz ser realizada uma breve análise dos dados relativos a área de segurança pública para se entender o quão grave estava a crise na mesma.

Alguns dados da área de segurança pública do Rio de Janeiro são bem elucidativos quanto a extensão do problema. Percebeu-se em 2017 um retrocesso enorme quanto ao índice de mortes violentas, tendo ele alcançado o patamar de 40 a cada 100 mil habitantes. Para efeito de comparação, a taxa em 2009 foi de 44,9 e em 2010 de 36,4, ou seja, o ano de 2017 foi o pior dos últimos 8 anos. Quanto aos números referentes a homicídios dolosos não foi muito diferente, tendo 2017 computado 31,7 por 100 mil habitantes, ou seja, ficou entre o ano de 2009 que teve 36,6 e 2010 com 29,8.¹⁰¹

Também é importante destacar os dados registrados sobre tiroteios ocorridos no estado. Uma importante ferramenta para isso foi criada em 2016 com o aplicativo Fogo Cruzado, criado com apoio da ONG Anistia Internacional. No balanço anual de 2017, houve o registro de 5.993 notificações de armas de fogo e tiroteios, média de 16 por dia, na região metropolitana da capital do estado. Comparando o segundo semestre de 2017 com semelhante interregno de 2016, constata-se uma majoração de 28% nos registros.¹⁰² Em janeiro de 2018 se constatou um recorde: com 688 ocorrências, o referido mês obteve o maior registro, apontando 117% de crescimento quanto ao mesmo mês de 2017.¹⁰³

Outro recorde negativo quebrado pelo estado do Rio de Janeiro é quanto a roubos, tendo o ano de 2017 registrado o maior índice desde 1991, quando o Instituto de Segurança Pública iniciou a contabilização da criminalidade. Ocorreram no referido ano 230.450 roubos, englobando todas as modalidades dessa prática delituosa, como assaltos a transeuntes e roubos de carga. A taxa por 100 mil habitantes veio aumentando desde 2016, que registrou 1.255, uma variação de 41,1% quando comparado com 2015.

100 BRASIL. **Decreto 9.288 de 16 de fevereiro de 2018**. Disponível em:

<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/decreto/D9288.html> Acessado em 17 de novembro de 2018.

101ISP DADOS ABERTOS. **Séries históricas letalidade violenta**. Disponível em:

<<http://www.ispdados.rj.gov.br/Arquivos/SeriesHistoricasLetalidadeViolenta.pdf>>. Acesso em 21 de novembro de 2018

102FOGO CRUZADO. **Em 2019, fogo cruzado registrou média de 16 tiroteios/disparos de armas de fogo por dia na região metropolitana do Rio**. Disponível em: <<http://fogocruzado.org.br/em-2017-fogo-cruzado-registrou-media-de-16-tiroteiosdisparos-de-armas-de-fogo-por-dia-na-regiao-metropolitana-do-rio/>>. Acesso em 21 de novembro de 2018

103FOGO CRUZADO. **Janeiro bate recorde e é o mês com maior número de tiroteios/disparos desde que o fogo cruzado entrou no ar: 688**. Disponível em: <<http://fogocruzado.org.br/janeiro-bate-recorde-e-e-o-mes-com-maior-numero-de-tiroteiosdisparos-desde-que-o-fogo-cruzado-entrou-no-ar-688/>>. Acesso em 21 de novembro de 2018.

Entre 2016 e 2017 a variação de aumento foi de 10,4%, registrando este último ano 1.369 roubos por 100 mil habitantes.¹⁰⁴

Os dados demonstram a falência da segurança pública no ente federativo. Alguns recordes negativos, infelizmente, foram quebrados, como nas taxas de tiroteios e roubos. Índices que haviam presenciado queda na década passada passaram a aumentar exponencialmente, tendo o interregno de 2015 a 2018 alcançado patamares da década de 1990 e do início dos anos 2000. Ademais, alguns desses dados apontam um crescimento da presença de facções criminosas e milícias atuando no estado, tendo em vista que tiroteios e homicídios tem forte ligação com confronto entre diferentes organizações desses grupos, bem como entre eles e a polícia.

Em que pese ter ficado demonstrada a situação de penúria da segurança pública no Rio de Janeiro, algumas críticas foram realizadas quanto às razões que levaram o Presidente da República a decretar a intervenção federal. A primeira delas é quanto ao fato de diversos outros entes federados encontrarem-se em situação similar ou pior de violência urbana, algo agravado pela grave crise econômica vivida por todo o país nos últimos anos e pela expansão dos tentáculos do crime organizado, não tendo a União sequer cogitado a realização de uma intervenção federal em qualquer um deles.

Um exemplo disso é o estado do Rio Grande do Norte, liderando o ranking nacional de mortes violentas com 68 mortes a cada 100 mil habitantes, uma taxa que é o dobro da média do país como um todo. Cabe esclarecer que tal ente foi palco dos massacres mais sangrentos de toda a história brasileira, como o ocorrido no presídio de Alcaçuz, onde um confronto entre organizações criminosas rivais deixaram 26 mortos. Além disso o estado teve que suportar uma greve de policiais, revelando a péssima situação da classe e deixando toda a população refém dos bandidos, tendo os últimos aproveitado para cometer os mais diversos crimes. Outros exemplos são o do Acre, ocupando o nefasto segundo lugar de mortes violentas com 63,9 ocorrências a cada 100 mil habitantes, e o Ceará em terceiro, com 59,1 a cada 100 mil habitantes. Já o Rio de Janeiro, estado onde ocorre a intervenção, ocupa o longínquo 11º lugar.¹⁰⁵

Dados importantes que atestam isso foram levantados pelo ranking de competitividade dos estados quanto a área de segurança pública, especificamente quanto

104ISP DADOS VISUALIZAÇÃO. **Série histórica**. Disponível em: <<http://www.ispvisualizacao.rj.gov.br/>>. Acesso em 23 de Novembro de 2018.

105FOLHA DE SÃO PAULO. **Mortes violentas avançam e batem novo recorde no país; polícia mata mais**. Disponível em: <<https://www1.folha.uol.com.br/cotidiano/2018/08/mortes-violentas-avancam-e-batem-novo-recorde-no-pais.shtml>>. Acesso em 24 de novembro de 2018.

ao ano de 2017, comparando diversos indicadores de cada ente federado, como os de segurança patrimonial, segurança pessoal, segurança no trânsito, etc. Quanto ao pilar de segurança pessoal, o pior do ranking, daqueles que pontuaram, foi o estado do Alagoas, com nota 8.5, enquanto o Rio de Janeiro ficou com 62.9, em 12º lugar. Já no indicador de segurança patrimonial o último do ranking, em 26º, foi o estado do Goiás, com nota 4.1, enquanto o Rio de Janeiro figurou uma posição a mais, em 25º com nota 7.6. Na média geral de segurança pública, percebe-se que o estado do Rio de Janeiro não ficou estabelecido entre os piores, tendo galgado o 16º lugar do ranking, ultrapassando outros 11 estados. Inclusive, comparando-se a nota do estado, que foi de 42.4, ele está mais próximo do que distante da média nacional de 46.2.¹⁰⁶

Dessa forma, é completamente questionável a motivação da União em intervir no Rio de Janeiro, tendo em vista o fato de diversos estados estarem em situação de penúria muito mais grave que aquele. A intervenção em um estado sem igual medida ser tomada em entes com situações iguais ou mais críticas revela uma priorização indevida da União a favor de uns em detrimento de outros, algo vedado pela Constituição em face da expressa disposição de isonomia entre os entes federativos nela prevista. Críticas foram tecidas ao decreto, apontando motivações políticas do Presidente da República em tomar tão extremada atitude no ente federativo em questão.

A baixa popularidade do Chefe do Executivo federal seria um dos fatores decisivos à decretação da intervenção federal. Dados apontam que o brasileiro, comparado com a população de 21 outros países, é aquele mais temeroso com a segurança pública. No Brasil, cerca de 64% das pessoas possuem esse fator como motivo de preocupação intensa, enquanto em demais países a média é de 32%.¹⁰⁷ A decretação da intervenção federal em ano eleitoral, portanto, seria uma forma de agradar a opinião pública, demonstrando a profunda preocupação do Presidente com essa questão em uma tentativa concreta de interceder em um estado tão visado pela mídia. Uma diminuição da rejeição poderia facilitar o caminho para uma eventual candidatura ao cargo de Presidente, seja ela realizada pelo Michel Temer ou para alguma das figuras cujas quais ele viesse a apoiar. No entanto, conforme fora visto, nem o atual Presidente se candidatou nem veio a apoiar qualquer um dos candidatos.

106 RANKING DE COMPETITIVIDADE DOS ESTADOS. **Veja o ranking dos Estados**. Disponível em: <<http://www.rankingdecompetitividade.org.br/ranking/2017/geral>>. Acesso em 24 de novembro de 2018.

107 ÉPOCA. **Brasil é o país que mais se preocupa com segurança, diz pesquisa**. Disponível em: <<https://epoca.globo.com/tempo/expresso/noticia/2016/09/brasil-e-o-pais-que-mais-se-preocupa-com-seguranca-diz-pesquisa.html>>. Acesso em 24 de novembro de 2018

Essas suspeitas são reforçadas quando se analisa o momento em que o decreto fora proferido. A data exata de publicação do decreto no Diário Oficial da União, em sua edição extra, é de 16 de fevereiro de 2018, ou seja, logo após o carnaval. O carnaval do Rio de Janeiro foi marcado por lamentáveis cenas de completa violência, com saques a supermercados, arrastões, roubos, tiroteios e mortes.

Historicamente a mídia sempre deu atenção especial na cobertura da violência do estado do Rio de Janeiro em detrimento de outros em situação pior, principalmente na turística capital. No carnaval outra coisa não ocorreu, tendo as ocorrências durante as festividades sido amplamente cobertas, causando um grave mal-estar na Secretaria de Segurança Pública do estado e maculando a já manchada imagem do governo federal. Chegou-se ao ponto do próprio Ministro da Defesa na época se pronunciar em desagravo quanto aos acontecimentos, prometendo duras medidas por parte da União.¹⁰⁸ Fortes medidas vieram na forma da intervenção federal, um dos mais graves instrumentos à disposição da União.

Cenas de violência não são, de forma alguma, novidade quando se trata da cidade do Rio de Janeiro, tendo em vista o seu histórico de confrontos armados, sejam eles entre policiais e bandidos ou entre facções rivais. No entanto, viu-se algo incomum no carnaval de 2018: episódios de crimes ocorrendo em áreas nobres da cidade, bairros frequentados geralmente pela elite carioca e por turistas do Brasil e do mundo inteiro. Certamente esse foi um fator político que pesou de forma intensa na decisão do Executivo Federal em decretar a intervenção.

5.2 EFEITOS

Aproximadamente nove meses se passaram desde que a intervenção federal no Rio de Janeiro fora decretada. Faltando apenas um mês para o seu término, caso ela não venha a ser prorrogada pelo próximo Presidente eleito, importante se faz a realização de uma análise das decorrências dessa medida até o presente momento. Inicialmente, para se ter uma ideia de algumas dessas consequências, insta ser analisado os dados disponibilizados pelo Gabinete da Intervenção Federal, estrutura responsável pelo planejamento e coordenação das atividades estabelecidas pelo Interventor.

108O GLOBO. **Cenas de barbárie no carnaval do Rio provocam crise na segurança.** Disponível em: <<https://oglobo.globo.com/rio/cenas-de-barbarie-no-carnaval-do-rio-provocam-crise-na-seguranca-22399018>>. Acesso em: 24 de novembro de 2018.

5.2.1 Relatórios do Gabinete da Intervenção Federal

O Gabinete da Intervenção Federal publicizou alguns indicadores positivos e negativos quanto a índices de violência registrados no estado do Rio de Janeiro como consequência da ação interventiva no mês de julho. Os homicídios dolosos nesse mês aumentaram em 9% em relação ao mesmo mês de 2017 e uma queda de 16% quanto aos três meses anteriores. Já os homicídios decorrentes de intervenção policial subiram em 105% quanto a julho de 2017 e reduziram em 17% quanto a junho de 2018. Os roubos de veículos reduziram em 29% comparando-se com o mesmo período de 2017, registrando 3.500 casos, menor valor desde setembro de 2016. Os roubos de carga caíram 19% quanto a julho de 2017, apresentando menor valor desde setembro de 2017. Os roubos de rua aumentaram em 12% quanto ao mesmo período do ano passado.¹⁰⁹

No mês de agosto de 2018 o número de homicídios dolosos caíram 10% em relação a agosto de 2017, reduzindo em 12% quando comparado com julho do presente ano. Crimes de roubo de rua reduziram-se em 16% quando comparado com o mesmo mês do ano passado. Roubos de carga registraram 20% menos ocorrências em relação ao mesmo interregno de 2017. Roubos de veículos também caíram, dessa vez na taxa de 15% em relação a agosto do ano passado. O relatório destacou que nesse mês houve o maior número de apreensões de armas desde maio de 2017, 10% a mais que o mesmo mês do ano anterior.¹¹⁰

Os homicídios dolosos reduziram-se em 17% no mês de setembro de 2018 quando comparado ao período correspondente de 2017, apresentando queda de 6% quanto ao mês de agosto de 2018. As mortes por intervenção policial subiram em 2% em comparação com o mesmo mês do ano passado, apresentando redução de 38% quanto ao mês anterior de 2018. A letalidade violenta, onde são computados crimes como homicídio doloso, latrocínio, lesão corporal seguida de morte e morte por intervenção legal, decresceu em 13% quando comparado a setembro de 2017 e 9% quanto a agosto de 2018. Roubos de carga caíram em 15% quanto ao mesmo mês do ano passado com 577 situações, melhor número desde setembro de 2015. Roubos de rua caíram 8% em

109GABINETE DA INTERVENÇÃO FEDERAL. **Roubos de veículos cai ao menor nível desde o início da Intervenção Federal.** Disponível em:

<<http://www.intervencaofederalrj.gov.br/intervencao/resultados/roubo-de-veiculos-cai-ao-menor-nivel-desde-o-inicio-da-intervencao-federal>>. Acesso em 26 de novembro de 2018.

110GABINETE DA INTERVENÇÃO FEDERAL. **Agosto mantém tendência na queda dos crimes contra o patrimônio.** Disponível em: <<http://www.intervencaofederalrj.gov.br/intervencao/resultados/agosto-mantem-tendencia-na-queda-dos-crimes-contr-o-patrimonio>>. Acesso em 26 de novembro de 2018.

relação a setembro de 2017 e os roubos de veículo apresentaram redução de 6% quanto ao mesmo período.¹¹¹

Um deles é relativo ao indicador de homicídio doloso, tendo ele sido o menor para o mês de outubro desde 2014, registrando 378 vítimas. Percebeu-se uma queda de 22% quanto ao mesmo interregno de 2017 e 1% quanto ao mês de setembro de 2018. Quanto a letalidade violenta, registrou-se uma diminuição de 15% em relação a outubro de 2017, com 517 vítimas, menor número desse mês desde 2014. As mortes por intervenção legal aumentaram em 30% quanto a outubro do ano passado. Quanto a roubos de carga, indica o relatório que houve uma redução de 28% comparando-se ao mesmo mês de 2017, com 651 ocorrências, menor número desde 2014. Os roubos a veículos caíram em 1% quanto a outubro de 2017. Roubos de rua ascenderam em 4% quanto ao mesmo período de 2017.¹¹²

Em relação a alguns dos quatro meses acima descritos, houve omissões no relatório quanto a determinados índices. No mês de julho de 2018, por exemplo, o relatório não mencionou a comparação da letalidade violenta entre esse mês e o de 2017, tendo o Instituto de Segurança Pública do Rio de Janeiro registrado um aumento de aproximadamente 20%. No mês de agosto de 2018 o relatório não menciona o comparativo com o mesmo mês do ano passado em relação aos homicídios por intervenção policial e a letalidade violenta, tendo diminuído em 10% e aumentado em 13%, respectivamente.¹¹³

Quanto aos quatro meses analisados, sendo o primeiro cinco meses após a decretação da intervenção federal e o último faltando dois meses para o seu término, depreende-se que, em termos gerais, efetivamente houve uma melhora significativa na segurança pública do estado do Rio de Janeiro quando comparado ao ano anterior. Destacam-se as grandes reduções de crimes contra o patrimônio, como roubos a veículos e de cargas, tendo todos eles registrado decréscimo substancial. O principal dado negativo é quanto aos homicídios por intervenção policial, tendo quase todos os meses registrado crescimento, com exceção do mês de agosto. Salienta-se o registro efetuado

111 GABINETE DA INTERVENÇÃO FEDERAL. **Principais indicadores de criminalidade apresentam queda no estado.** Disponível em: <<http://www.intervencaofederalrj.gov.br/intervencao/resultados/principais-indicadores-de-criminalidade-apresentam-queda-no-estado>>. Acesso em 26 de novembro de 2018.

112 GABINETE DA INTERVENÇÃO FEDERAL. **Homicídio doloso apresenta queda de 22% no estado.** Disponível em: <<http://www.intervencaofederalrj.gov.br/intervencao/resultados/homicidio-doloso-apresenta-queda-de-22-no-estado>>. Acesso em 26 de novembro de 2018.

113 ISP DADOS VISUALIZAÇÃO. **Série histórica.** Disponível em: <<http://www.ispvisualizacao.rj.gov.br/>>. Acesso em 26 de novembro de 2018.

no mês de julho, em que, comparando-se com o mesmo mês do ano passado, houve um crescimento absurdo de 105%, denotando a alta taxa de letalidade empreendida pelas forças armadas.

5.2.2 Relatórios do Observatório da Intervenção Federal

Como forma de contrapor os dados oficiais apresentados pelo Instituto de Segurança Pública e pelo Gabinete da Intervenção, será destacado, primeiramente, o relatório elaborado pelo Observatório da Intervenção, iniciativa realizada pelo Centro de Estudos de Segurança e Cidadania da Universidade Candido Mendes (CESeC/Ucam), onde fora realizado um balanço de nove meses da medida interventiva. O objetivo principal desse Observatório é o acompanhamento e divulgação das consequências da intervenção federal, bem como as violações de direitos humanos decorrentes da mesma.

No referido relatório constam dados do aumento de, em nove meses de intervenção, 59% de tiroteios, 7.457 ocorrências, comparando-se com o mesmo período do ano passado, onde houve 4.695 episódios. Registrou-se também a ocorrência de 3.747 homicídios dolosos de fevereiro a outubro, uma redução de 5,5% relativo ao mesmo interregno do ano anterior. Destacou-se também as 1.151 pessoas mortas pela polícia de fevereiro a outubro de 2018, aumento de 40,5% em relação a esses mesmos meses de 2017. Exponencial também foi o aumento de 156% de tiroteios em um raio de 100 metros das escolas de fevereiro a novembro de 2018 quando comparado com o mesmo período de 2017.¹¹⁴

Fora destacado igualmente o custo da intervenção federal, apontando um gasto de R\$ 31 milhões de reais realizado pelo Gabinete da Intervenção, sendo que a União prometeu destinar R\$ 1,2 bilhões de reais para a medida. Desse montante, os órgãos de Segurança Pública receberam apenas R\$ 8,4 milhões, tendo sido o restante destinado às forças armadas. Conforme aponta o relatório, aumentaram-se os recursos para munições e coletes, reduzindo-se os destinados à inteligência.¹¹⁵

Certamente uma majoração de tiroteios era esperado com uma intervenção federal, em que milhões de soldados foram alocados para todo o estado do Rio de Janeiro, resultando em mais confrontos diretos com os bandidos fortemente armados espalhados

114 OBSERVATÓRIO DA INTERVENÇÃO. **Muito tiro, pouca aula. Pouca aula, mais bandido.** Disponível em: <<https://drive.google.com/file/d/1FvcNTZhWhJb-xNMjC3fEuP6sroUZOW5s/view>>. Acesso em 26 de novembro de 2018

115 Ibid.

pelas periferias cariocas. Ademais, não é possível diferenciar se os tiroteios partem de embates entre militares e bandidos ou entre facções rivais em disputas pelo controle do tráfico de drogas, em face da expansão das organizações criminosas vivenciado por todo o país. No entanto, preocupante são os indicadores de tiroteios próximos às escolas, crescendo a possibilidade de crianças indefesas virem a ser atingidas por balas perdidas, além de simplesmente inviabilizar a educação já tão precária a elas dirigidas. Ademais, espera-se uma majoração da letalidade policial resultante dos conflitos com traficantes, mas não de forma exponencial como nos patamares apresentados.

5.2.3 Relatório da Defensoria Pública do Rio de Janeiro

Outro relatório foi realizado pela Defensoria Pública do estado do Rio de Janeiro, organismo amplamente conhecido pelo seu essencial papel na defesa das garantias constitucionais dos cidadãos menos abastados, com diversos órgãos do estado do Rio de Janeiro e organizações da sociedade civil, através do Circuito de Favelas por Direitos. Nesse relatório, constou-se, além de dados sobre a violência, a percepção dos moradores das comunidades mais afetadas pela presença dos militares, que são as áreas periféricas das favelas cariocas.

Mais de 30 tipos de violações foram constatadas no relatório, sendo elas diretamente decorrentes da ação dos militares nas periferias do Rio de Janeiro, cujas principais vítimas são formadas pelos habitantes dessas regiões. Elas foram subdivididas em cinco categorias, quais sejam: violação em domicílio, abordagem, letalidade provocada pelo estado, operação policial e impacto.

Moradores das regiões mais atingidas pela criminalidade relataram inúmeros casos de invasões a domicílios perpetradas por agentes do Estado em suas residências. Com a justificativa de estarem buscando drogas para apreensão, militares e policias arrombam as portas e entram nas casas com extrema truculência, chegando em alguns momentos a partirem para agressões verbas e físicas contra as pessoas que lá dentro estiverem. Relatou-se ainda que as ações não se resumiam em entradas forçadas sem qualquer mandato judicial, mas também em furtos de dinheiro e objetos, bem como o consumo de alimentos sem qualquer autorização dos moradores. Por fim, alguns cidadãos denunciaram episódios de violência sexual contra mulheres após as invasões, seja através de assédio ou até mesmo de estupro.¹¹⁶

116DEFENSORIA PÚBLICA DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO. **Circuito de favelas por direitos.**

As abordagens efetuadas pelos agentes também foram alvo de intensa denúncia. Uma das modalidades é o fichamento, com a fotografia das pessoas e de seus documentos, bem como anotando-se os seus dados, não sabendo o cidadão o que será feito com essas informações. No momento das abordagens é comum os moradores de locais menos abastados sofrerem com violência física e moral, tendo eles relatado casos de militares visivelmente sob o efeito de entorpecentes, situação que aumenta o risco de agressões. Em alguns casos policiais teriam extorquido pessoas, ameaçando-as de serem presas ou mortas caso não paguem o solicitado, situação perpetrada mais comumente contra donos de estabelecimentos, regulares ou não. Muito comum também seria a vasculha do celular, em uma clara invasão de privacidade, e a proibição de filmagem da ação policial. Tudo isso seria feito por policiais e militares muitas vezes sem qualquer identificação, impossibilitando completamente as vítimas dessas ações de denunciarem a prática ilegal.¹¹⁷

A letalidade decorrente de ações policiais foram um dos principais fatores de preocupação abordados no relatório, revelando uma Segurança Pública no estado do Rio de Janeiro voltada para a guerra e a confrontação direta. Vários relatos foram ouvidos da ocorrência de chacinas, onde três ou mais pessoas são mortas na mesma circunstância, por parte de policiais e militares nas favelas. Execuções também foram denunciadas, com a morte de pessoas já rendidas. Foi relatado também casos de alteração de cena, com a movimentação de cadáveres de uma região para outra ou com a implantação de armas e drogas junto ao corpo. Impedimentos de prestação de socorro também seriam recorrentes contra as vítimas da letalidade policial por parte dos próprios agentes de segurança pública.¹¹⁸

Na categoria operação policial o relatório abordou as denúncias de violações quando do advento de incursões policiais, onde ocorre ações integradas da polícia civil, militar e das forças armadas, utilizando-se grande número de homens para ocupar uma região com o emprego de armamento pesado e veículos blindados. Ou seja, uma verdadeira operação de guerra. Os disparos a esmo foram constante alvo de denúncias, algo comum nessas operações, aumentando o número de vítimas por balas perdidas. Há relatos também de que as operações ocorreriam frequentemente em horários escolares de entrada e saída das creches e escolas, arriscando desnecessariamente a vida de

Disponível em: <http://sistemas.rj.def.br/publico/sarova.ashx/Portal/sarova/imagem-dpge/public/arquivos/Circuito_Favelas_por_Direitos_relatorio_parcial.pdf>. Acesso em 28 de novembro de 2018. p. 26-30.

117Ibid. p. 31-35.

118Ibid p. 36-39.

mães e crianças.¹¹⁹

Na categoria impacto abordou-se as consequências da intervenção federal no cotidiano dos locais mais atingidos por ela, que são as favelas. Uma única operação tem o condão de modificar por dias todo o hábito da comunidade, com o fechamento de escolas e comércios, bem como com a suspensão de serviços públicos de coleta de lixo e postos de saúde. Haveria ainda a restrição de circulação de moradores, seja pelo receio de sair de casa devido aos tiroteios, seja por expressa proibição dos militares, estabelecendo um verdadeiro toque de recolher. Há também relatos de perseguições por parte dos agentes em desfavor de egressos do sistema prisional, que são interpelados para entregarem membros de facções criminosas e incriminados por algo que não fizeram. São perseguidos também as lideranças comunitárias e ativistas sociais, pelo fato de serem um expoente de confiança para os moradores, pessoas que ouvem as denúncias de abusos policiais e denunciam-nas. Resultado de tudo isso e uma das principais consequências da ação interventiva seria o trauma psicológico passado pelos moradores, devido ao constante estado de tensão provocada pelos tiroteios, barulhos de veículos blindados e pela ação abusiva dos militares e policiais em desfavor dos mesmos.¹²⁰

Relatos como os constatados no relatório demonstram o alto custo da intervenção federal na vida dos cidadãos de comunidades periféricas do Rio de Janeiro, locais predominantemente atingidos por essa medida. Consequências negativas imediatas estão sendo sentidas pela população desses locais, com a violação dos seus direitos mais básicos como cidadãos, garantias fundamentais amplamente protegidas pela Constituição Federal que estão sendo dilapidadas justamente por aqueles a quem mais competiria protegê-las. Invasões de domicílios e execuções são os exemplos mais gritantes do completo desrespeito por parte dos agentes de Segurança Pública para com as cláusulas pétreas constitucionais, tornando os cidadãos da periferia reféns do arbítrio dessas autoridades.

Efeitos nefastos a longo prazo certamente ainda irão ser sentidos pela população menos abastada do estado do Rio de Janeiro em decorrência dos abusos cometidos pelos militares. Além alta letalidade das operações militares, decorrendo disso uma redução da população economicamente ativa no estado, traumas psicológicos já estão sendo percebidos em pessoas que convivem diariamente com a absurda violência dos

119 SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 25ª Ed. Revista e atualizada. São Paulo: Malheiros, 2005, p. 40-44.

120 Ibid. p. 45-49.

confrontos entre militares e traficantes. As consequências disso ainda não podem ser mensuradas, principalmente pelo fato das crianças serem as mais afetadas e cujos traumas podem perdurar por toda a vida.

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O desenvolvimento do presente trabalho possibilitou a realização de uma ampla análise da intervenção federal decretada no estado do Rio de Janeiro. Para isso, estudou-se o federalismo, com a remissão às suas origens históricas nos Estados Unidos e no Brasil, bem como de todo o seu processo evolutivo desse sistema neste último país ao longo dos séculos. Ademais, foram retratadas as características precípua do Estado Federal e comuns à maioria dos países adotantes desse modelo, dando-se especial atenção à autonomia dada aos diversos entes federativos.

Posteriormente, se fez um breve relato do sistema constitucional de crises, instrumentos previstos na Magna Carta para conter situações de extrema gravidade que possam importar tanto na deterioração do modelo federativo de Estado, através da proteção aos entes federativos que o compõem, quanto para garantir a soberania do país como um todo em face de ameaça externa. Para isso, retratou-se primariamente os chamados Estados de Exceção, formados pelo estado de sítio e estado de defesa, com a retratação das suas características e de seus requisitos.

Feito isso, adentrou-se no tema central do trabalho, a intervenção federal, um dos recursos do sistema constitucional de crises para manter a integridade do Estado Federal através interferência da União nos estados-membros. Nesse diapasão, foram analisados os pressupostos formais da medida, ou seja, todos os requisitos estabelecidos pela Constituição Federal para que a intervenção possa ser considerada válida. Ademais, os pressupostos materiais também foram estudados, sendo aqueles que possuem o condão de justificar a adoção do instituto.

Por fim, mergulhou-se no caso concreto decretado no início do ano e vigente até então, cujo prazo de término está previsto para o último dia do ano corrente: a intervenção federal no Rio de Janeiro. Dessa forma, fez-se uma análise crítica de quais foram os reais motivos que ensejaram a decretação de uma medida tão extremada pelo Presidente da República. Logo após, os efeitos da intervenção foram averiguados, tanto quanto aos dados relativos à Segurança Pública do estado, tendo em vista que a intervenção somente se deu e o interventor somente vem atuando nessa área, quanto aos impactos das operações militares no cotidiano da população mais atingida pela mesma.

De suma importância se mostra o presente trabalho de pesquisa para toda a comunidade jurídica, tendo em vista a atualidade do tema e o ineditismo da medida interventiva desde a promulgação da Constituição Federal de 1988. Ademais, os próprios

instrumentos do sistema constitucional de crises (estado de sítio, estado de defesa e intervenção federal), mesmo quando vistos de forma exclusivamente teórica, raramente são abordados nos trabalhos científicos, revelando, além das dificuldades de pesquisa do autor, a carência de visões sobre essas conjunturas. Assim, a contribuição da presente pesquisa é flagrante para todos os interessados em Direito Constitucional.

Para além dos juristas, a monografia possui extrema relevância para a sociedade como um todo. Uma intervenção federal, como a decretada em desfavor do estado do Rio de Janeiro, pode ocorrer em qualquer um dos outros estados-membros, afetando a vida de milhões de pessoas que neles vivem. O estudo da idoneidade da intervenção federal; bem como a análise específica da medida no Rio de Janeiro, em face dos motivos da decretação e suas consequências diárias, como forma de se aferir a idoneidade da mesma, poderá servir de norte caso situações similares ocorram e seja novamente cogitada essa hipótese.

O estudo também se mostrou importante para o próprio autor, que sempre se interessou pelo Direito Constitucional, mais especificamente quanto à formação do Estado, os diversos sistemas de governo adotados pelos diferentes países, os instrumentos constitucionais de contenções de crises e as garantias fundamentais previstas pelas Constituições Federais. Nesse diapasão, a pesquisa foi de grande relevância para a formação acadêmica do autor, aumentando seus conhecimentos sobre uma temática extremamente atual e de discussão tão pertinente, diante dos imbróglis jurídicos e sociais dela decorrentes.

Do analisado no decorrer do exposto com o desenvolvimento da pesquisa, outra não poderia ser a conclusão de que a intervenção federal que continua ocorrendo na Segurança Pública do Rio de Janeiro não se mostra idônea, nem nos seus resultados até então demonstrados nem nos motivos que levaram-na a ser decretada.

Flagrante se mostrou a utilização política por parte do Presidente da República da situação da Segurança Pública do Rio de Janeiro. Apesar da maioria dos indicadores de violência do estado terem apontado uma regressão dessa área para patamares de oito a dez anos atrás, a situação não estava tão caótica a ponto de justificar uma intervenção federal. O fato disso não ter ocorrido uma década atrás já demonstra que a medida foi desnecessária. Recordes de violência foram quebrados em 2017, no entanto, apenas em números absolutos, consequência tanto do aumento da violência quanto da população como um todo. Conforme exposto ao longo do trabalho, o estado do Rio de Janeiro sempre foi alvo dos holofotes da mídia, dando ela uma maior repercussão para a

criminalidade atuante no mesmo, ficando estados muito mais violentos ofuscados. Muito provavelmente a Presidência, cujos índices de popularidade quebraram recordes negativos, se aproveitou de toda a atenção voltada ao referido ente para tentar se promover diante de uma população tão preocupada com a violência como a brasileira, em uma tentativa desesperada em face das eleições iminentes.

Efetivamente o advento da intervenção federal resultou em uma queda significativa nos dados relativos à violência urbana. No entanto, houve um aumento vertiginoso nos índices de letalidade policial e tiroteios, acarretando em um alto custo para a população do estado, tornando o risco de pessoas inocentes serem atingidas muito maior. Ademais, são preocupantes os relatos de violações a garantias fundamentais das populações mais fragilizadas das periferias por parte dos militares, que se aproveitam da situação dessas pessoas e da impunidade decorrente do cargo de autoridade que possuem para cometer diversos ilícitos. Cidadãos como esses já tinham que conviver diariamente com o abuso policial e dos traficantes do morro, agora devem suportar mais importunações, dessa vez vinda dos militares.

Por pior que a situação do Rio de Janeiro estivesse, a intervenção federal não parecia ser a solução adequada. Militares são treinados para a guerra, com a finalidade de executarem inimigos estrangeiros. Se a própria polícia, que teoricamente está mais capacitada para lidar no dia a dia com a população, comete inúmeras violações, imagine soldados do exército que nunca tiveram treinamento semelhante. Certamente o contexto do estado do Rio de Janeiro demanda esforços latentes por parte das autoridades públicas, no entanto, operações de guerra não parecem ser a via mais adequada. Tanto isso que um questionamento se faz premente: quando o decreto de intervenção se findar, os militares forem removidos do estado e a Segurança Pública voltar à autonomia do ente federativo, os indicadores de violência continuarão caindo ou voltarão aos patamares anteriores à medida? A segunda hipótese parece ser a mais provável de ocorrer.

Inúmeras outras abordagens podem ser consideradas ao tratar do tema ora em questão, justamente por ser um assunto recente e com tão pouca pesquisa. Seria possível, por exemplo, realizar-se uma análise da situação financeira do Rio de Janeiro quanto aos últimos anos, tendo em vista o fato da grave crise financeira vivenciada por todo o país ter afetado esse ente em especial, em face dos escândalos de corrupção, da má administração e da crise dos royalties, entre outros. Dessa forma, poderia ser visto como ficou o investimento na área de Segurança Pública diante do cenário descrito. Outro exemplo de linha de pesquisa seria estudar o avanço do crime organizado no referido

estado, aferindo o impacto do mesmo na Segurança Pública.

7 REFERÊNCIAS

ANDERSON, George. **Federalismo: uma introdução**. 1ª Ed. FGV, 2009.

ARRETCHE, Marta. **Federalismo e políticas sociais no Brasil: problemas de coordenação e autonomia**. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/spp/v18n2/a03v18n2.pdf>>. Acesso em 29 de Setembro de 2018.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF, outubro 1988.

BRASIL. **Decreto nº 1 de 15 de novembro de 1889**. Rio de Janeiro, RJ, novembro de 1889.

BRASIL. **Decreto nº 9.288 de 16 de fevereiro de 2018**. Acesso em 17 de novembro de 2018.

BRASIL. SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. INTERVENÇÃO FEDERAL: IF 164/SP. Relator Marco Aurélio. DJ: 13/12/2003. **JusBrasil**. Disponível em: <<https://stf.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/769686/intervencao-federal-if-164-sp>>. Acesso em 12 de Junho de 2018.

BULOS, Uadi Lammêgo. **Curso de Direito Constitucional**. 9ª Ed. Revista e atualizada. São Paulo: Saraiva, 2015.

CUNHA JÚNIOR, Dirley da. **Curso de Direito Constitucional**. 6ª Ed. Revista, ampliada e atualizada. São Paulo: Saraiva, 2012.

DEFENSORIA PÚBLICA DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO. **Circuito de favelas por direitos**. Disponível em: <http://sistemas.rj.def.br/publico/sarova.ashx/Portal/sarova/imagem-dpge/public/arquivos/Circuito_Favelas_por_Direitos_relatorio_parcial.pdf>. Acesso em 28 de novembro de 2018.

DUARTE, Fernanda; IORIO FILHO, Rafael Mario. **Uma questão de cidadania: A doutrina jurídica brasileira sobre a Intervenção Federal, o que diz e não diz**. Disponível em: <[https://s3.amazonaws.com/conpedi2/antiores/XX+Encontro+Nacional+-+FUMEC+Belo+Horizonte+-+MG+\(22%2C+23%2C+24+e+25+de+junho+de+2011\).pdf](https://s3.amazonaws.com/conpedi2/antiores/XX+Encontro+Nacional+-+FUMEC+Belo+Horizonte+-+MG+(22%2C+23%2C+24+e+25+de+junho+de+2011).pdf)>. Acesso em: 10 de Novembro de 2018.

ÉPOCA. Brasil é o país que mais se preocupa com segurança, diz pesquisa.

Disponível em: <<https://epoca.globo.com/tempo/expresso/noticia/2016/09/brasil-e-o-pais-que-mais-se-preocupa-com-seguranca-diz-pesquisa.html>>. Acesso em 24 de novembro de 2018.

FOGO CRUZADO. Em 2019, fogo cruzado registrou média de 16 tiroteios/disparos de armas de fogo por dia na região metropolitana do Rio.

Disponível em: <<http://fogocruzado.org.br/em-2017-fogo-cruzado-registrou-media-de-16-tiroteiosdisparos-de-armas-de-fogo-por-dia-na-regiao-metropolitana-do-rio/>>. Acesso em 21 de novembro de 2018.

FOGO CRUZADO. Janeiro bate recorde e é o mês com maior número de tiroteios/disparos desde que o fogo cruzado entrou no ar: 688.

Disponível em: <<http://fogocruzado.org.br/janeiro-bate-recorde-e-e-o-mes-com-maior-numero-de-tiroteiosdisparos-desde-que-o-fogo-cruzado-entrou-no-ar-688/>>. Acesso em 21 de novembro de 2018.

FOLHA DE SÃO PAULO. Mortes violentas avançam e batem novo recorde no país; polícia mata mais.

Disponível em: <<https://www1.folha.uol.com.br/cotidiano/2018/08/mortes-violentas-avancam-e-batem-novo-recorde-no-pais.shtml>>. Acesso em 24 de novembro de 2018.

GABINETE DA INTERVENÇÃO FEDERAL. Agosto mantém tendência na queda dos crimes contra o patrimônio.

Disponível em: <<http://www.intervencaofederalrj.gov.br/intervencao/resultados/agosto-mantem-tendencia-na-queda-dos-crimes-contr-o-patrimonio>>. Acesso em 26 de novembro de 2018.

GABINETE DA INTERVENÇÃO FEDERAL. Homicídio doloso apresenta queda de 22% no estado.

Disponível em: <<http://www.intervencaofederalrj.gov.br/intervencao/resultados/homicidio-doloso-apresenta-queda-de-22-no-estado>>. Acesso em 26 de novembro de 2018.

GABINETE DA INTERVENÇÃO FEDERAL. Principais indicadores de criminalidade apresentam queda no estado.

Disponível em: <<http://www.intervencaofederalrj.gov.br/intervencao/resultados/principais-indicadores-de-criminalidade-apresentam-queda-no-estado>>. Acesso em 26 de novembro de 2018.

GABINETE DA INTERVENÇÃO FEDERAL. Roubos de veículos cai ao menor nível desde o início da Intervenção Federal.

Disponível em: <<http://www.intervencaofederalrj.gov.br/intervencao/resultados/roubo-de-veiculos-cai-ao-menor-nivel-desde-o-inicio-da-intervencao-federal>>. Acesso em 26 de novembro de 2018.

GOMES, Ana Suelen Tossige. **O estado de exceção no Brasil republicano**. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/rdp/v8n3/2179-8966-rdp-8-3-1760.pdf>>. Acesso em 17 de Outubro de 2018.

ISP DADOS ABERTOS. **Séries históricas letalidade violenta**. Disponível em: <<http://www.ispdados.rj.gov.br/Arquivos/SeriesHistoricasLetalidadeViolenta.pdf>>. Acesso em 21 de novembro de 2018.

ISP DADOS VISUALIZAÇÃO. **Série histórica**. Disponível em: <<http://www.ispvisualizacao.rj.gov.br/>>. Acesso em 23 de Novembro de 2018.

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

MELO, Milena Petters. **O federalismo no sistema constitucional brasileiro**. Disponível em: <<http://www.egov.ufsc.br/portal/sites/default/files/federalismo.pdf>>. Acesso em 26 de Setembro de 2018.

MENDES, Gilmar Ferreira; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. **Curso de Direito Constitucional**. 9ª Ed. Revista e atualizada. São Paulo: Saraiva, 2014.

MONTESQUIEU, Charles de Scontad. **O espírito das leis**. Tradução de Cristina Murachco. São Paulo: Martins Fontes, 1996.

OBSERVATÓRIO DA INTERVENÇÃO. **Muito tiro, pouca aula. Pouca aula, mais bandido**. Disponível em: <<https://drive.google.com/file/d/1FvcNTZhWhJb-xNMjC3fEuP6sroUZOW5s/view>>. Acesso em 26 de novembro de 2018.

O GLOBO. **Cenas de barbárie no carnaval do Rio provocam crise na segurança**. Disponível em: <<https://oglobo.globo.com/rio/cenas-de-barbarie-no-carnaval-do-rio-provocam-crise-na-seguranca-22399018>>. Acesso em: 24 de novembro de 2018.

OLIVEIRA, Ricardo Victalino de. **A configuração assimétrica do federalismo brasileiro**. Disponível em: <<http://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/2/2134/tde-08092011-093940/pt-br.php>>. Acesso em 24 de Setembro de 2018.

PLANALTO. **Discurso do Presidente da República, Michel Temer, durante Assinatura do Decreto de Intervenção na Segurança Pública do Estado do Rio de Janeiro**. Disponível em: <<http://www2.planalto.gov.br/acompanhe-planalto/discursos/discursos-do-presidente-da-republica/discurso-do-presidente-da-republica-michel-temer-durante->

[assinatura-do-decreto-de-intervencao-na-seguranca-publica-do-estado-do-rio-de-janeiro-brasilia-df](#)>. Acesso em 17 de novembro de 2018.

RANKING DE COMPETITIVIDADE DOS ESTADOS. **Veja o ranking dos Estados.**

Disponível em: <<http://www.rankingdecompetitividade.org.br/ranking/2017/geral>>. Acesso em 24 de novembro de 2018.

RAMOS, Paulo Roberto Barbosa. **Federalismo. Condições de possibilidade e características essenciais.** Disponível em:

<https://www12.senado.leg.br/ril/edicoes/49/193/ril_v49_n193_p21.pdf>. Acesso em 17 de Setembro de 2018.

SANTIAGO, Marcus Firmino. **Breves estudos sobre federalismo brasileiro.** Disponível em: <https://www.cidp.pt/publicacoes/revistas/ridb/2013/04/2013_04_03111_03145.pdf> Acesso em 27 de Setembro de 2018.

SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo.** 25ª Ed. Revista e atualizada. São Paulo: Malheiros, 2005.

TAVARES, André Ramos. **Curso de Direito Constitucional.** 10ª Ed. Revista e atualizada. São Paulo: Saraiva, 2012.

ZIMMERMANN, Augusto. **Teoria Geral do Federalismo Democrático.** 2ª Ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2014.