

UNIVERSIDADE DO EXTREMO SUL CATARINENSE – UNESC

CURSO DE DIREITO

CARINE PERUCHI ALEXANDRE

**INTERVENÇÃO FEDERAL E O PRINCÍPIO DA INTERPRETAÇÃO RESTRITIVA:
UMA ANÁLISE DA AÇÃO ESTATAL NO RIO DE JANEIRO À LUZ DOS
PRESSUPOSTOS CONSTITUCIONAIS**

**CRICIÚMA
2019**

CARINE PERUCHI ALEXANDRE

**INTERVENÇÃO FEDERAL E O PRINCÍPIO DA INTERPRETAÇÃO RESTRITIVA:
UMA ANÁLISE DA AÇÃO ESTATAL NO RIO DE JANEIRO À LUZ DOS
PRESSUPOSTOS CONSTITUCIONAIS**

Trabalho de Conclusão de Curso, apresentado para obtenção do grau de Bacharel no curso de Direito da Universidade do Extremo Sul Catarinense, UNESC.

Orientadora: Prof.^a Ma. Débora Ferrazzo

**CRICIÚMA
2019**

CARINE PERUCHI ALEXANDRE

**INTERVENÇÃO FEDERAL E O PRINCÍPIO DA INTERPRETAÇÃO RESTRITIVA:
UMA ANÁLISE DA AÇÃO ESTATAL NO RIO DE JANEIRO À LUZ DOS
PRESSUPOSTOS CONSTITUCIONAIS**

Trabalho de Conclusão de Curso aprovado pela Banca Examinadora para obtenção do Grau de Bacharel, no Curso de Direito da Universidade do Extremo Sul Catarinense, UNESC, com Linha de Pesquisa em Direito Constitucional.

Criciúma, 03 de julho de 2019

BANCA EXAMINADORA

Prof.^a Ma. Débora Ferrazzo – Mestra – UNESC – Orientadora

Prof. Me. Luiz Eduardo Lapolli Conti – Mestre – UNESC

Prof.^a Ma. Mônica Abdel Al – Mestra – UNESC

Dedico esse trabalho aos meus amores, minha família e meu noivo, por sempre estarem ao meu lado, permitindo que esse sonho se concretize. E ainda, a todos os professores presentes em meu ensino, em especial, aos apaixonados pela Constituição.

AGRADECIMENTOS

Primeiramente agradeço a **Deus**, por ter iluminado meus caminhos e me concedido força nos dias difíceis. Agradeço a minha **família**, por todo amor, compreensão e apoio fornecidos. Minha imensa gratidão ao meu noivo **Gilberto Cristian Gambalunga** que se fez presente em cada dificuldade, me deu forças e tranquilidade sempre que precisei. Agradeço as contribuições da minha orientadora **Débora Ferrazzo** pelos ensinamentos e paciência. Agradeço ainda, a todos os professores que contribuíram ao meu ensino, bem como plantaram em mim a semente do amor pelo conhecimento. Minha gratidão a todas as minhas **amigas**, especialmente, **Solange Varella, Marina Búrigo Milioli, Camila Braga Borges e Carolina de Oliveira Réus** que ouviram as minhas angústias e anseios ao longo desta jornada. Meus agradecimentos aos estudiosos **Rafael Zanoni e Rafael Sartor**, pelo interesse na leitura e sugestões no texto. Ainda, agradeço a **Sinara Felício Gambalunga** que me prestou auxílio nas correções da tradução do resumo da pesquisa. E por fim, agradeço a todos aqueles que de alguma forma contribuíram para realização desse trabalho.

“Nós, os cidadãos, somos os legítimos senhores do Congresso e dos tribunais, não para derrubar a Constituição, mas para derrubar os homens que pervertem a Constituição”.

Abraham Lincoln

RESUMO

A presente monografia tem como tema de pesquisa a intervenção federal e o princípio da interpretação restritiva, especialmente a análise dos pressupostos constitucionais do instituto na ação operada no Estado do Rio de Janeiro. Por se tratar de um mecanismo de exceção ocorrido pela primeira vez na vigência da Constituição Federal de 1988 após décadas sem a sua utilização, tem-se a sua tamanha importância frente população brasileira. A fim de constatar se a referida ação interventiva respeitou as diretrizes constitucionais, em especial o princípio da interpretação restritiva que incide sobre o instituto, objetiva-se estudar a intervenção federal, suas origens e aplicação no Brasil. Além de analisar se foram respeitadas as dimensões do pressuposto “grave comprometimento da ordem pública” enquanto requisito à intervenção, bem como os aspectos econômicos e resultados da ação interventiva. A elaboração do trabalho em apreço será realizada pelo método dedutivo, em pesquisa qualitativa no direito do tipo estudo de caso factual, partindo do exame da federação brasileira, seguindo-se para um breve histórico acerca do instituto da intervenção federal e a sua previsão no ordenamento jurídico vigente. Ademais, será realizada a pesquisa acerca do princípio da interpretação restritiva atrelado à intervenção federal, bem como serão apresentados dados estatísticos para contextualizar o cenário de segurança pública que se encontrava o Rio de Janeiro quando editado o Decreto interventivo 9.288/2018 em comparativo com outros Estados em pior condição. Após a referida base teórica será feita a análise dos pressupostos constitucionais da medida, os gastos e resultados ofertados pela referida ação. Por fim, para a pesquisa serão utilizadas fontes bibliográficas (doutrinas, artigos de periódicos, dissertações, dados estatísticos de institutos de pesquisa, além de *sites* jornalísticos, pela atualidade da temática e entendimentos da medida) e fontes documentais (constituições, leis e julgados).

PALAVRAS-CHAVE: Princípio Federativo. Intervenção Federal. Princípio da interpretação restritiva. Grave comprometimento da ordem pública. Segurança pública.

ABSTRACT

The present monograph has as its research theme the federal intervention and the principle of restrictive interpretation, especially the analysis of the constitutional presuppositions of the institute in the action carried out in the State of Rio de Janeiro. Because it is a mechanism of exception that occurred for the first time in the validity of the Federal Constitution of 1988 after decades without its use, it is so important to the Brazilian population. In order to verify if this intervention action respected the constitutional guidelines, especially the principle of the restrictive interpretation that focuses on the institute, it aims to study federal intervention, its origins and application in Brazil. In addition to analyzing whether the dimensions of the "serious impairment of public order" dimension were respected as a requirement for intervention, as well as the economic aspects and results of the intervention action. The elaboration of the work under consideration will be carried out by the deductive method, in qualitative research in the law of the type of factual case study, starting from the examination of the Brazilian federation, followed for a brief history about the institute of the federal intervention and its prediction in the planning current legal system. In addition, research will be carried out on the principle of restrictive interpretation linked to federal intervention, as well as statistical data will be presented to contextualize the public security scenario that was in Rio de Janeiro when the Intervention Decree 9.288 / 2018 was published in comparison with other states in worse condition. After said theoretical basis will be made the analysis of the constitutional assumptions of the measure, the expenses and results offered by said action. Finally, for the research will be used bibliographical sources (doctrines, articles of periodicals, dissertations, statistical data of research institutes, besides journalistic sites, by the current thematic and understandings of the measure) and documentary sources (constitutions, laws and judgments).

KEY-WORDS: Federal principle. Federal intervention. Principle of restrictive interpretation. Grave commitment to public order. Public security.

SUMÁRIO

| | |
|--|----|
| 1 INTRODUÇÃO | 9 |
| 2 INTERVENÇÃO FEDERAL: ORIGENS HISTÓRICAS E REGULAMENTAÇÃO NO BRASIL | 12 |
| 2.1 PRINCÍPIO FEDERATIVO E INTERVENÇÃO FEDERAL..... | 12 |
| 2.2 REGULAMENTAÇÃO DA INTERVENÇÃO FEDERAL NA ORDEM BRASILEIRA A PARTIR DA PRIMEIRA CONSTITUIÇÃO REPUBLICANA | 16 |
| 2.3 INTERVENÇÃO FEDERAL E PRINCÍPIO DA INTERPRETAÇÃO RESTRITIVA: APORTES DA HERMENÊUTICA CONSTITUCIONAL | 23 |
| 3 PRESSUPOSTOS DA INTERVENÇÃO FEDERAL NA ORDEM VIGENTE: O “GRAVE COMPROMETIMENTO DA ORDEM PÚBLICA” E A QUESTÃO DA SEGURANÇA | 23 |
| 3.1 AS IMPLICAÇÕES FORMAIS E MATERIAIS DO “GRAVE COMPROMETIMENTO DA ORDEM PÚBLICA” | 30 |
| 3.2 INDICADORES DA VIOLÊNCIA URBANA EM OUTROS ESTADOS BRASILEIROS | 30 |
| 3.3 A SEGURANÇA PÚBLICA NO ESTADO DO RIO DE JANEIRO | 34 |
| 4 ANÁLISE DA INTERVENÇÃO FEDERAL DECRETADA NO ESTADO DO RIO DE JANEIRO | 43 |
| 4.1 DECRETO 9.288 DE 2018 E PLANO DE INTERVENÇÃO: ELEMENTOS FORMAIS DA MEDIDA | 43 |
| 4.2 O FIM DA INTERVENÇÃO FEDERAL NO RIO DE JANEIRO: ASPECTOS ECONÔMICOS E RESULTADOS OBTIDOS..... | 43 |
| 4.3 UMA ANÁLISE DE CONTROVÉRSIAS DOCTRINÁRIAS E ENTENDIMENTOS ACERCA DA MEDIDA | 49 |
| 5 CONSIDERAÇÕES FINAIS | 52 |
| REFERÊNCIAS | 56 |

1 INTRODUÇÃO

A intervenção federal é um mecanismo de exceção por meio do qual a União, em caso de quebra da ordem constitucional, assume a gerência da coisa pública estadual a fim de restaurar a ordem institucional. Embora constitucionalmente previsto, deve ser utilizado como última alternativa, pois suspende ou restringe a autonomia administrativa e política, princípio basilar da forma federativa de Estado. Isso porque, durante o período interventivo, são retirados os poderes do chefe do executivo da unidade paciente e repassados a um terceiro nomeado interventor.

Importa mencionar que desde a promulgação da Carta Magna de 1988 foram duas as vezes em que o instituto foi utilizado (Rio de Janeiro e Roraima), embora ele também já tenha sido instrumentalizado sob a égide de Constituições anteriores. A relevância de tal temática se confirma mediante a manifesta fragilidade da federação brasileira, a qual historicamente sofreu tendências centralizadoras do poder político como exemplo a ditadura militar no ano de 1937 e as “intervensões brancas” realizadas nos Estados do Alagoas e Espírito Santo em desrespeito à Constituinte.

O presente trabalho visa analisar a intervenção federal decretada no Estado do Rio de Janeiro a fim de constatar se estavam presentes os pressupostos constitucionais inerentes ao instituto, em especial o “grave comprometimento da ordem pública”. Além disso, objetiva verificar se foi respeitado o aspecto restritivo da medida, pois, como dito, prevalece sobre ela o princípio da não intervenção por restringir ou suspender direitos fundamentais e por colocar em xeque a autonomia do Estado paciente.

Desse modo, a elaboração do trabalho em apreço se desenvolverá pelo método dedutivo, em pesquisa qualitativa no direito do tipo estudo de caso factual, partindo do estudo acerca da federação brasileira, seguindo-se para um apertado histórico acerca da intervenção federal e a sua previsão no ordenamento jurídico vigente. Ainda será realizado o exame acerca do princípio da interpretação restritiva atrelado à intervenção federal, para o qual será utilizada a ciência da hermenêutica constitucional. Ainda, como meio de verificar se estava presente o pressuposto “grave comprometimento da ordem pública”, serão apresentados dados estatísticos, principalmente taxas de letalidade violenta no período de cinco anos antes da

medida interventiva a fim de contextualizar o cenário que se encontrava o referido ente federado quando da realização do Decreto interventivo n. 9.288 de 2018.

No primeiro capítulo será examinado o surgimento do federalismo nos Estados Unidos e a forma em que foi adotado o referido modelo no Brasil. Além disso, busca-se demonstrar um breve histórico acerca da intervenção federal ao longo das Constituições republicanas a fim de compreender a evolução do instituto que aqui se estuda, a sua regulamentação no ordenamento jurídico vigente, bem como a forma interpretativa restritiva consagrada no tocante aos seus dispositivos. Nesse ponto, serão observados, os princípios interpretativos constitucionais, em especial, o princípio da interpretação conforme a Constituição e os motivos pelos quais é adotada a interpretação restritiva nos dispositivos acerca da intervenção federal. Insta ressaltar, que o objeto da presente pesquisa possui foco nas intervenções federais, razão pela qual o estudo sobre as ações interventivas estaduais não será abordado com maior especificidade.

No segundo capítulo o estudo será direcionado a hipótese interventiva de “pôr termo a grave comprometimento da ordem pública”, conceituando-a e verificando-se os pressupostos formais e materiais necessários para tal implicância, e por consequência a pesquisa estatística sobre a segurança pública, especialmente no que se refere a taxa de letalidade violenta dos Estados do Sergipe, Alagoas e Rio Grande do Norte em contraponto com a taxa do Rio de Janeiro, além de comparativos acerca do quadro populacional em face da criminalidade existente nos períodos de estudo a fim de examinar se havia efetivamente o pressuposto material para efetivação da medida no referido ente político.

O terceiro capítulo tem como objeto verificar se o Decreto interventivo no Estado do Rio de Janeiro observou os pressupostos formais na aplicação do instituto, avaliando-se a constitucionalidade da medida, bem como o estudo do plano interventivo. Isso porque, o propósito de “pôr termo a grave comprometimento da ordem pública” do referido plano é amplo, e torna subjetivo o fim a que se destina a sua aplicação. No mais, visa-se a análise dos resultados da intervenção federal operada na segurança pública do Rio de Janeiro, pela qual serão constatados por meio de dados, brevemente, os prejuízos e benefícios suportados pela população fluminense durante o período de perda da autonomia estadual decorrente da aplicação do aludido mecanismo constitucional de exceção. Nesta etapa, serão demonstrados o desrespeito aos direitos fundamentais em face da busca pela

melhoria na segurança pública, objetivada pela medida interventiva. Outrossim, será realizado o exame acerca do princípio da economicidade à intervenção, uma vez que sua aplicação gera gastos de grande monta para a União, não sendo interessante frente a uma crise econômica nacional. Por fim, serão verificadas as controvérsias doutrinárias e entendimento acerca da primeira ação interventiva na vigência da Constituição de 1988, demonstrando-se por meio da análise crítica, as possíveis circunstâncias que levaram a edição do Decreto de intervenção, uma vez que foi realizado em ano eleitoral e havia o Projeto de Emenda à Constituição para a Reforma da Previdência em trâmite no Congresso Nacional, entre outros aspectos que possam ser considerados determinantes para a prática da intervenção federal no Rio de Janeiro.

2 INTERVENÇÃO FEDERAL: ORIGENS HISTÓRICAS E REGULAMENTAÇÃO NO BRASIL

O Brasil adota a forma federativa, o que implica no reconhecimento das autonomias no âmbito do Estado. A União, Estados-membros, Distrito Federal e Municípios possuem competências privativas previstas na Constituição. Historicamente, entretanto dados os constantes movimentos de centralização e descentralização de poder político, percebe-se haver certa fragilidade do sistema federativo brasileiro, principalmente quando analisamos a questão sob a ótica da intervenção da União nos Estados.

Com efeito desde o advento da república o instituto da intervenção federal passou a ser contemplado nas Constituições brasileiras, ora ampliando os poderes da União sobre os Estados, ora concedendo maior autonomia aos aludidos entes políticos. Diante de tais fatores, faz-se mister analisar historicamente a previsão do instituto da intervenção nas Cartas Políticas republicanas, confrontando-o com os princípios interpretativos, a sua aplicabilidade e força normativa no ordenamento jurídico atual, em especial o princípio restritivo.

2.1 PRINCÍPIO FEDERATIVO E INTERVENÇÃO FEDERAL

Consoante Lewandowski (2018, p. 14), o Estado unitário se distingue do Estado composto à medida que o primeiro não comporta divisões internas em sua estrutura, submetendo os cidadãos a um único governo e a uma mesma lei; já o segundo apresenta a união de dois ou mais entes políticos que conforme o seu regime jurídico de vinculação, possuem maior ou menor grau de autonomia. O Estado composto se subdivide em duas espécies, confederação e federação. De acordo com Bonavides (1994, p. 166 e 181), confederação é a associação de vários Estados, sem a perda de suas soberanias, aos quais é permitida a adoção de uma política comum de defesa externa e segurança interna, valendo-se de órgãos interestaduais para tanto. Por sua vez, a federação não possui soberania externa e no tocante à soberania interna, suas unidades permanecem sujeitas a um poder central federal, mantendo, entretanto, certo grau de autonomia, consistente dentre outras, na competência de auto-organização.

O Estado Federal surge nos Estados Unidos no final do século XVIII. Primeiramente em 1776 com a declaração de independência das 13 colônias norte-americanas. Posteriormente, os aludidos Estados celebraram tratado – *Artigos da Confederação* - com o qual objetivaram assegurar a independência conquistada. Todavia, o tratado confederativo brevemente se mostrou ineficaz, razão pela qual em 1787 os estatais realizaram a Convenção no Estado da Filadélfia a fim de dirimir tais problemáticas (DALLARI, 2011, p. 252-253). Conforme Hamilton (et al., 2003, p. 92-93), à época havia pretensões contraditórias e inconciliáveis uma vez que o governo dos Estados Unidos buscava aumentar a autoridade federal mas não diminuir a autoridade dos Estados; visava-se a soberania da União e a independência absoluta dos demais entes políticos. Ainda de acordo com os referidos autores que vivenciaram o período de divergências pelo qual passava o governo dos Estados Unidos (HAMILTON, et al., 2003, p. 92-93):

Esta anomalia de opiniões exige que se desenvolvam os principais defeitos da Confederação, a fim de mostrar que os males que estamos sofrendo não dependem de pequenas imperfeições parciais, mas de erros fundamentais na estrutura do edifício, que não podem ser corrigidos sem se lhe mudar inteiramente a base e os principais alicerces.

Segundo Dallari (1986, p. 13), havia uma divisão de opiniões entre os membros da convenção. Enquanto alguns visavam a revisão dos *Artigos da Confederação* a fim de tornar mais precisas as obrigações dos Estados sem que lhes afetasse a soberania, outros buscavam a fundação de uma federação, com a proposta de adoção de uma Constituição comum e submissão, em relação a determinados assuntos, a um governo central. Ao final da disputa foi adotada a forma federativa, constituindo-se os Estados Unidos da América.

Ainda segundo Dallari (1986, p. 17), o Estado que decide ingressar em uma federação tem nessa a sua última decisão soberana. Isso porque no federalismo a soberania, considerada como a reunião do poder de autodeterminação e da existência de personalidade política internacional, pertence tão só à União. Com a adoção do modelo federativo, portanto, resta aos Estados-membros a autonomia que lhes é concedida pela Constituição, tratando-se do “poder de autogoverno, incluindo a possibilidade de escolher seus governantes e de agir por vontade própria em relação a muitos assuntos” (DALLARI, 1986, p. 18). Consoante José Afonso da Silva (2014, p. 488), consideram-se aspectos elementares da

autonomia dos entes federados a existência de governo próprio e a posse de competência exclusiva. Todavia, as decisões tomadas têm como limite a Constituição Federal, as quais são submetidas ao controle de constitucionalidade (DALLARI, 1986, p. 18).

Diferentemente dos Estados Unidos da América, o Brasil adotou, inicialmente e durante o império, a forma unitária de Estado. Foi a partir da república, com o Decreto nº 1 de 15 de novembro de 1889 que o federalismo foi adotado provisoriamente no Brasil (LEWANDOWSKI, 2018, p. 25). A federação brasileira não observou um modelo estático, tanto no que se refere ao nível de centralização, como no que tange aos períodos de grave instabilidade política, exemplificando-se a centralização pelas duas revoltas federalistas no Rio Grande do Sul, a Revolução de 1930, bem como períodos de autoritarismo como a Ditadura Militar de 1964-1985 (SARLET, 2016, p. 836). Além disso, em que pese semelhante ao americano, nosso modelo inovou ao criar um terceiro nível político-administrativo, constituído pelos Municípios (LEWANDOWSKI, 2018, p. 26). Acerca do federalismo de terceiro nível Leal (1997, p. 51) discorre:

Se o federalismo tem como princípio básico a descentralização (político e administrativa), seria perfeitamente lógico entender a descentralização à esfera municipal. Não faltaria, aliás, na Constituinte, e ainda mais tarde, quem sustentasse que o município está para o Estado na mesma relação em que este se encontra para com a União.

Imperioso mencionar que na Constituição Federal de 1988 consagrou-se outra novidade no federalismo brasileiro: a inserção de um federalismo cooperativo mediante o qual as competências legislativas comuns são distribuídas entre a União, Estados, Distrito Federal e Municípios (artigo 23). Na forma federativa o Estado se organiza por meio da distribuição espacial do poder político, dividido pelo poder central, exercido pela União e o poder federado exercido pelos Estados-membros, Distrito Federal e Municípios (BARROSO, 2015, p. 206-207). Segundo Barroso (2015, p. 207) para caracterização do Estado Federal, em síntese, é necessária a presença de três elementos, veja-se:

[..] a) a *repartição de competências*, por via da qual cada entidade integrante da Federação receba competências políticas exercitáveis por direito próprio, frequentemente classificadas em político-administrativas, legislativas e tributárias; b) a *autonomia* de cada ente, descrita classicamente como o poder de autodeterminação exercido dentro de um

círculo pré-laçado pela Constituição, que assegura a cada ente estatal poder de auto-organização, autogoverno e autoadministração; c) a participação na formação da vontade do ente global, do poder nacional, o que tradicionalmente se dá pela composição paritária do Senado Federal, onde todos os Estados têm igual representação. (grifo do autor).

Desta forma, vislumbra-se que o equilíbrio da federação brasileira é respaldado na relação cooperação entre os componentes da República, União, Estados, Distrito Federal e Municípios (SILVA JA, 2014, p. 488), os quais, conforme o artigo 18 da Carta Magna, possuem liberdade de auto-organização, exercida por meio da criação de suas normas, nos casos dos Estados na realização de suas Constituições Estaduais e em se tratando dos Municípios e Distrito Federal por meio de suas Leis Orgânicas, desde que respeitada à simetria Constitucional (BRASIL, 1988). Streck e Moraes (2008, p. 171) consideram o modelo federativo de Estado um meio de bloquear a concentração autoritária do poder, tendo em vista que há a sua distribuição entre os entes políticos, passando-se as atividades também as periferias, de modo a permitir certa harmonia entre a federação e a democracia.

O artigo 1º da Carta Política de 1988 prevê a indissolubilidade da União bem como aduz que a República Federativa do Brasil se constitui em Estado Democrático de Direito (BRASIL, 1988). Consoante o artigo 60, § 4º, inciso I, da Constituição Federal vigente, a forma federativa de Estado é prevista como cláusula pétrea, visto que, de acordo com o referido dispositivo não poderá ser deliberada proposta de emenda tendente a abolir tal modelo organizacional (BRASIL, 1988). Inobstante, a expressão “tendente a abolir” não deve ser interpretada de forma imutável e sim com o fito de impedir a perda substantiva da sua essência normativa (BARROSO, 2015, p. 203). Assim, vê-se a inadmissibilidade do Estado de secessão, dada a sua inconstitucionalidade.

Ferreira Filho (2008, p. 66) aduz ser indispensável a previsão da intervenção federal na Constituição pois se trata de um mecanismo com o fim preservar o federalismo. Ademais, cumpre ressaltar que uma vez que o Federalismo Brasileiro tem a separação dos Estados em Municípios, é cabível também a modalidade de intervenção Estadual, apresentando-se também com um caráter restritivo, somente permitindo a intervenção nos casos taxativamente expressos no artigo 35 da Constituição (BRASIL, 1988). Sarlet (2016, p. 841) discorre acerca do mecanismo interventivo como meio de proteger o interesse maior do Estado Federal,

de modo a também preservar o interesse dos demais entes federados. Nesse sentido Hans Kelsen (2003, p. 50) explica:

Quando um estado-membro não cumpre os deveres que a Constituição federal lhe impõe – de modo direto ou indiretamente, através de leis federais – torna-se necessário, na medida em que o dever violado esteja estabelecido como dever *jurídico*, um ato coercitivo com o qual o ordenamento violado reage ao fato ilícito (grifo do autor).

De acordo com José Afonso da Silva, “a intervenção federal é antítese da autonomia. Por ela afasta-se momentaneamente a atuação autônoma do Estado, Distrito Federal ou Município que a tenha sofrido” (SILVA JA, 2014, p. 489). No mesmo sentido Dias (1995, p. 27) assinala que: [...] “a intervenção federal é a própria negação da autonomia constitucionalmente reconhecida aos estados-membros”. Desta feita, vê-se primordial o caráter excepcionalíssimo da medida estampada na Constituição, eis que, como regra, prevalece o princípio da não intervenção. Pode-se afirmar, ainda, que na intervenção também há a participação dos demais entes da federação uma vez que no interesse do Estado central (preservação da União) está contido o interesse daqueles que o compõem (SARLET, 2016, p. 842).

Nota-se que a ação interventiva tem o fito de proteger o Estado Federal, e por assim dizer, o interesse dos Estados da federação bem como suas autonomias. No entanto, o instituto em apreço por vezes afeta de forma negativa o ente intervindo, tendo em vista que tem a sua autonomia suspensa ou limitada, razão pela qual deve ser utilizado como última alternativa a resolução do conflito inerente à ordem da federação. Acresça-se, por oportuno, que no item subsequente será realizada análise do instituto da Intervenção federal com maior profundidade, a fim de compreender o seu papel no ordenamento jurídico.

2.2 REGULAMENTAÇÃO DA INTERVENÇÃO FEDERAL NA ORDEM BRASILEIRA A PARTIR DA PRIMEIRA CONSTITUIÇÃO REPUBLICANA

Como visto no item anterior, a intervenção federal é uma medida de limitação da autonomia dos Estados-membros destinada à preservação de certos valores constitucionais. É medida extrema, razão pela qual a normalidade é o funcionamento federativo sem a interferência da União na esfera dos demais entes

públicos (BALSAMO, 2013, p. 15). Segundo Paulo Gustavo Gonet Branco (2012, p. 1.120): “A intervenção federal importa a suspensão temporária das normas constitucionais asseguradoras da autonomia da unidade atingida pela medida”. Nas palavras de Tavares (2012, p. 1185): “A intervenção é ato político-administrativo. Isso significa que está orientada à manutenção do pacto federativo, independentemente da pessoa ou pessoas que sejam responsáveis pela violação que enseja a intervenção”. De acordo com Heloisa da Silva Krol (2003, p. 88):

A ação direta interventiva se insere dentro dos mecanismos de controle direto de constitucionalidade, ao lado das ações diretas de inconstitucionalidade por ação e por omissão, da ação declaratória de constitucionalidade e da arguição de descumprimento de preceito fundamental.

Desde a primeira Constituição da república já havia a previsão do referido instituto expresso em seu artigo 6º, o qual apontava quatro possibilidades de intervenção nos Estados (LEWANDOWSKI, 2018, p. 67). Segundo o autor, o referido artigo apresentava em seu corpo o princípio da não intervenção e autorizava de forma excepcional a ação interventiva com o propósito de repelir invasões estrangeiras ou de um Estado em outro, para manter a forma republicana federativa, para reestabelecer a ordem e a tranquilidade nos Estados e para assegurar a execução das leis e sentenças federais.

Nesta senda, a crítica que se fazia ao tempo era decorrente da ausência de regulamentação do dispositivo, uma vez que o preceito constitucional necessitava de melhor detalhamento para que não fosse utilizado como caminho ao cometimento de arbitrariedades. Assim, em 1926 e por meio de reforma, aperfeiçoa-se o texto constitucional a fim de sanar as lacunas do dispositivo anterior (SQUALQUETTE, 2003, p. 43).

Após a aludida reforma, ampliou-se o rol de possibilidades de intervenção pela União nos Estados levando a notório prejuízo à autonomia dos entes federados. (LEWANDOWSKI, 2018, p. 80). Apesar de prever mais particularidades sobre a ação interventiva, tal excerto ainda era insuficiente a suprir todas as lacunas constantes na aplicação do instituto (SQUALQUETTE, 2003, p. 44). Em 11 de novembro de 1930 é instituído o Governo Provisório por meio do Decreto nº 19.398, no qual os Estados sofreram vasta intervenção sem respeito às normas constitucionais, perdurando até a Lei Maior de 1934, circunstância que não permitiu

a inauguração das inovações constantes na emenda de 1926 (LEWANDOWSKI, 2018, p. 81).

O sistema federal de 1934 adotou as mudanças advindas com a reforma de 1926, permitindo o retorno da autonomia aos Estados membros (MEDEIROS, 2017, p. 17). Conforme Raul Machado Horta (2010, p. 387):

A constituição de 1934 preferiu a técnica de repartição de competências favorável à União e à plenitude dos poderes federais, o que provocou amortecimento da autonomia dos Estados. Em primeiro lugar pela transferência de matéria anteriormente colocada em sua área legislativa e, em segundo, pela limitação do campo normativo residual em virtude dos poderes enumerados.

Com o Estado Novo, implantado pela ditadura getulista na Constituição de 1937, a federação dos Estados é extinta, pois o texto constitucional conferia poderes ilimitados à União, permitindo sua atuação de forma unitária e autoritária sobre os Estados (LEWANDOWSKI, 2018, p. 85-87). Finda a ditadura militar, advém a Carta Política de 1946 prevendo a medida interventiva de forma minuciosa, eis que objetivava reduzir as possibilidades de utilização do instituto como meio de manipulação de interesses políticos (SQUALQUETTE, 2003, p. 46).

Conforme leciona Lewandowski (2018, p. 89), no ano de 1964 ocorre nova intervenção estatal, ocasião em que a autonomia dos Estados e Municípios restou em xeque em função da centralização de poder político. Essa centralização recrudesceu a dependência dos Estados e Municípios em relação à União, tornando-se instrumento eficaz de pressão política a ensejar indiretamente ações interventivas. De acordo com Humenhuk (2009, p. 2), a Carta em vigor, visando alcançar equilíbrio e cooperativismo entre os entes federados, deixou para trás a forma de organização político administrativa das Constituições anteriores, as quais reservavam poderes específicos à União e aos Estados. Além disso, inovou ao incluir os Municípios como membros na estrutura federativa estatal. Atualmente, a intervenção federal se encontra disciplinada no artigo 34 da Constituição de 1988, o qual institui a medida de aplicação excepcional e estabelece rol taxativo de hipóteses permissivas à aplicação do instituto (BRASIL, 1988).

Em consonância com o referido artigo, a União só poderá intervir nos Estados-membros e no Distrito Federal. Entretanto, poderá intervir diretamente nos municípios se estes integrarem território federal (BRANCO, 2012, p. 1125-1126).

Vale destacar que no momento o Brasil não possui território federal, o que impossibilita a intervenção direta da União sobre o ente municipal. Ademais, o artigo 35 da Carta Magna traz a possibilidade de intervenção dos Estados sobre seus Municípios, conforme explana Galante e Pedra (2016, p. 798).

A inclusão do Município como ente federado – criação singular da formação da federação brasileira – exigiu do legislador constituinte a separação do modelo interventivo em duas espécies: uma de natureza federal, em que a União intervém nos Estados e no Distrito Federal; outra de natureza estadual, que confere aos Estados a competência para intervir nos Municípios localizados em seus respectivos territórios, bem como, a União intervir em Municípios situados em Território Federal.

Segundo Lewandowski (2018, p. 98), Fernando Henrique Cardoso, Presidente do Brasil à época, realizou duas intervenções de caráter econômico, nomeando interventor para gerir as finanças daquele Estado. Uma ocorreu em 1997 no Estado do Alagoas; outra em 2001 no Estado do Espírito Santo. Citado autor salienta que tais intervenções não foram formalizadas por decreto, ou seja, em desrespeito à Constituição, tratando-se de “intervenções brancas”.¹

Desde a promulgação da Carta Magna de 1988 houve dois decretos interventivos. O primeiro se deu no Estado do Rio de Janeiro (Decreto nº 9.288 de 16 de fevereiro de 2018), que estabeleceu intervenção na segurança pública. Após, foi editado o Decreto nº 9.602 de 8 de dezembro 2018 estabelecendo-se intervenção no Estado de Roraima, também na esfera da segurança pública, a qual, assim como no Rio de Janeiro, objetivava “pôr termo a grave comprometimento da ordem pública” (BRASIL, 2018).

Desta feita, passa-se à análise das possibilidades de intervenção federal, previstas na Constituição, as quais são também os pressupostos materiais para a existência de ações interventivas:

a) Manutenção da integridade Nacional (art. 34, I, da CF): tem como fim manter a indissolubilidade da União (vedação a qualquer movimento separatista), bem como impedir a expansão de potências estrangeiras que objetivem a colonização (PINTO FERREIRA, 2002, p. 286). Lewandowski (2018, p. 101) salienta que: “Evidentemente, não é qualquer concerto com autoridades estrangeiras

¹Intervenções brancas ou não formais são intervenções que não possuem o embasamento material para a realização do decreto interventivo, bem como não respeitam os requisitos do instituto, sendo utilizadas para fins diversos dos previstos na Constituição (BALSAMO, 2013, p. 320).

que há de autorizar a intervenção, sendo preciso que este atente contra a coesão dos entes federados”.

b) Repulsa à invasão estrangeira ou de uma unidade da Federação em outra (art. 34, II, da CF): trata-se da proteção, no plano interno, no que se refere à proteção dos Estados contra a invasão pelos demais, bem como da proteção no meio externo, amparando a soberania nacional ao proteger o ente federado de invasões estrangeiras (PINTO FERREIRA, 2002, p. 286). Acresça-se que a referida hipótese pode ensejar também a decretação do Estado de Sítio (art. 137, II, da CF) e até mesmo a decretação de Guerra pelo Presidente da República (art. 84, XIX, da CF) (BRASIL, 1988).

c) Pôr termo a grave comprometimento da ordem pública (art. 34, III, CF): em síntese, a medida só pode ser utilizada quando a interrupção da ordem for fora do comum, não sendo cabível em qualquer perturbação (LEWANDOWSKI, 2018, p. 106), saliente-se que o tema será objeto específico do item 2.1.

d) Garantir o livre exercício de qualquer dos poderes nas unidades da Federação (art. 34, IV, CF): nessa hipótese, vê-se o dever de respeito à separação dos poderes, o qual é princípio fundamental estruturante, bem como é estabelecido como cláusula pétrea, a fim de manter o equilíbrio das funções estatais (SARLET, 2016, p. 846).

e) Reorganizar as finanças da unidade da Federação (art. 34, V, “a” e “b”, da CF): No que se refere a este fim, há duas hipóteses passíveis de intervenção. A primeira para “suspender o pagamento da dívida fundada por mais de dois anos consecutivos, salvo motivo de força maior”; a segunda nos casos em que o Estado “deixar de entregar aos Municípios receitas tributárias fixadas nesta Constituição, dentro dos prazos estabelecidos em lei” (BRASIL, 1988). Tal pressuposto possui relevância, pois a desorganização financeira de qualquer das unidades da Federação pode acarretar prejuízos diretos ou indiretos às demais (LEWANDOWSKI, 2018, p.110).

f) Prover a execução de lei federal, ordem ou decisão judicial (art. 34, VI, da CF): Segundo Sarlet (2016, p. 845), não é qualquer descumprimento que permitirá a intervenção. Antes dela devem ser esgotados os meios menos gravosos. Conforme o supracitado autor, “a intervenção para execução de lei federal diz respeito à recusa de aplicação da legislação que acarrete grave e generalizado

prejuízo e que não tenha como ser resolvida pela via jurisdicional” (SARLET, 2016, p. 845-846).

g) Assegurar a observância de princípios constitucionais (art. 34, VII, da CF): São eles: a) a forma republicana, o sistema representativo e o regime democrático; b) direitos da pessoa humana; c) autonomia municipal; d) prestação de contas da administração pública, direta e indireta; e) aplicação do mínimo exigido da receita resultante de impostos estaduais, compreendida a proveniente de transferências, na manutenção e desenvolvimento do ensino e nas ações e serviços públicos de saúde (BRASIL, 1988). Trata-se de situações vagas e indeterminadas, havendo posição no sentido de aplicar caráter restritivo, quando da utilização destas justificativas a um pedido de intervenção (SARLET, 2016, p. 847).

Cabe ressaltar ainda as hipóteses de intervenção Federal e os seus respectivos procedimentos previstos no ordenamento jurídico vigente, para a qual se faz o seguinte quadro ilustrativo para melhor compreensão:

Quadro 1 – Circunstâncias e procedimentos para a intervenção federal

| Dispositivo na Constituição Federal | Procedimento para intervenção federal |
|---|---|
| Manter a integridade Nacional (art. 34, I); | De ofício pelo Presidente da República por meio de Decreto e apreciação pelo Congresso Nacional em 24 horas. |
| Repelir invasão estrangeira ou de uma unidade da Federação em outra (art. 34, II); | De ofício pelo Presidente da República por meio de Decreto e apreciação pelo Congresso Nacional em 24 horas. |
| Pôr termo a grave comprometimento da ordem pública (art. 34, III); | De ofício pelo Presidente da República por meio de Decreto e apreciação pelo Congresso Nacional em 24 horas. |
| Garantir o livre exercício dos Poderes Executivo e Legislativo (art. 34, IV). | Provocação por solicitação ao Presidente da República que realiza o Decreto e encaminha para apreciação pelo Congresso Nacional em 24 horas. |
| Garantir o livre exercício do Poder Judiciário (art. 34, IV). | Provocação por requisição ao STF, bem como pelo Decreto do Presidente da República e apreciação do Congresso Nacional em 24 horas. |
| Prover a ordem ou decisão judicial (art. 34, VI - 2ª parte). | Provocação por requisição ao STF, STJ ou TSE, conforme o caso, além do Decreto do Presidente da República e apreciação pelo Congresso Nacional em 24 horas. |
| Reorganizar as finanças da unidade da Federação (art. 34, V). | De ofício pelo Presidente da República por meio de Decreto e apreciação do Congresso Nacional em 24 horas. |
| Prover a execução de lei federal (art. 34, VI - 1ª parte). | Provocação ao STF dependente de provimento e de representação pelo Procurador-Geral da República. |
| VII – Assegurar a observância dos princípios constitucionais sensíveis (art. 34, VII, alíneas “a” à “e”). | Provocação ao STF dependente de provimento e de representação pelo Procurador-Geral da República. |

Fonte: Adaptado de Brasil, 1988.

Conforme o quadro supracitado, percebe-se a existência de quatro modalidades interventivas, quais sejam, espontânea, provocada por solicitação, provocada por requisição e provocada dependente de provimento de representação. Segundo Sarlet (2016, p. 848-849), a iniciativa do processo interventivo se dá de forma espontânea quando é decretada de ofício pelo Presidente da República, independentemente de requisição de qualquer autoridade nas situações elencadas nos incisos I, II, III e V, do artigo 34 da Constituição Federal; por outro lado, a modalidade provocada por solicitação, porquanto objetiva garantir o livre exercício de qualquer dos poderes na unidade da Federação (art. 34, IV, CF), deve ser requerida ou solicitada quando for afetada atribuição dos poderes Executivo e Legislativo.

Na mesma linha, o referido autor explica que a espécie de intervenção por requisição pode se dar em três hipóteses. Na primeira é requisitada ao STF quando a atuação do Poder Judiciário estadual sofrer coação ou impedimento (art. 34, IV, CF); a segunda é cabível quando se verificar desobediência à ordem ou decisão judicial, oportunidade em que a requisição deverá ser apresentada pelo STF, pelo STJ ou TSE, a depender do caso concreto (art. 34, VI e art. 36, II, da CF); por fim, a terceira espécie, também conhecida por provocada, dependente de provimento de representação, ocorrerá diante da violação de princípios sensíveis da Federação ou a recusa à execução de Lei Federal (art. 34, VII e art. 36, III, da CF). Neste caso, o STF requisita por meio de representação ao Procurador-Geral da República, o qual decidirá por dar provimento ou não à ação interventiva (SARLET, 2016, p. 848-849). Havendo o provimento “é ato vinculado a sua decretação” (FERREIRA FILHO, 1999, p. 155).

Isto posto, convém mencionar que para efetivação de qualquer das espécies de intervenção federal acima elencadas, necessário se faz o decreto do Presidente da República, o qual deverá especificar a amplitude, o prazo e as condições de execução da medida interventiva, bem como, se for o caso, nomeará um interventor (BRASIL, 1998). Além disso, ressalvadas as situações descritas no art. 34, VI e VII, da Constituição Federal, o decreto de intervenção deverá ser submetido à apreciação do Congresso Nacional no prazo de vinte e quatro horas. Se referido órgão não estiver em funcionamento, deve-se realizar uma convocação extraordinária no aludido prazo (BRASIL, 1988).

Por fim, tem-se que apesar da evidente evolução do texto constitucional vigente em relação às Constituições anteriores, nele remanescem hipóteses de avaliação subjetiva acerca da oportunidade da intervenção, abrindo-se espaço para seu uso político/eleitoreiro. Por essa razão, entende-se que o instituto deve sempre ser lido e aplicado observando-se a interpretação restritiva, nos termos do que será analisado adiante.

2.3 INTERVENÇÃO FEDERAL E PRINCÍPIO DA INTERPRETAÇÃO RESTRITIVA: APORTES DA HERMENÊUTICA CONSTITUCIONAL

Antes de adentrar no estudo do que vem a ser o princípio da interpretação restritiva, é fundamental a análise da hermenêutica jurídica no tocante aos efeitos das normas bem como à aplicabilidade e força normativa dos princípios jurídicos até se alcançar a base essencial para discorrer acerca da proposta elencada neste item. Consoante Nagib Slaibi Filho (2011, p. 73), entende-se por hermenêutica constitucional “[...] o estudo e a sistematização dos processos aplicáveis para determinar o sentido e o alcance das normas constitucionais”. Por sua vez, “[...] a interpretação, portanto, consiste em aplicar as regras, que a hermenêutica perquire e ordena, para o bom entendimento dos textos legais” (FRANÇA, 2009, p. 19).

Até a segunda metade do século XX, a interpretação e hermenêutica da Constituição não estavam inseridas na ciência constitucional, surgindo de forma retardada no ordenamento jurídico (BONAVIDES, 2006, 580). Consoante Barroso (2015, p. 333), as normas constitucionais são singulares e possuem certas características tais como a superioridade jurídica, o caráter político, o conteúdo específico, bem como a natureza da sua linguagem. Ainda, conforme Barroso (2015, p. 333), após inserida a interpretação e hermenêutica no bojo da Constituição, passa-se a interpretar as normas constitucionais por meio de conceitos e elementos clássicos da interpretação das demais normas jurídicas. Essa a razão pela qual foram sistematizados e desenvolvidos princípios instrumentais de interpretação constitucional (BARROSO, 2015). Dworkin denomina como princípio (2002, p. 36): “[...] um padrão que deve ser observado, não porque vá promover ou assegurar uma situação econômica, política, ou social considerada desejável, mas porque é uma exigência de justiça ou equidade ou alguma outra dimensão da moralidade”. Na concepção de Humberto Ávila (2014, p. 56):

[...] princípios seriam pensamentos diretivos de uma regulação jurídica existente ou possível, mas que ainda não são regras suscetíveis de aplicação, na medida em que lhes falta o caráter formal de proposições jurídicas, isto é, a conexão entre uma *hipótese de incidência e uma consequência jurídica* (grifo do autor).

Noutra senda, Espíndola (2002, p. 53) entende por princípio “[...] a estruturação de um sistema de ideias, pensamentos ou normas por uma ideia mestra, por um pensamento chave, por uma baliza normativa, donde todas as demais ideias, pensamentos ou normas derivam, se reconduzem e/ou se subordinam”. Dworkin (2002, p. 39) distingue princípios de regras, asseverando que:

[...] a diferença entre princípios jurídicos e regras jurídicas é de natureza lógica. Os dois conjuntos de padrões apontam para decisões particulares acerca da obrigação jurídica em circunstâncias específicas, mas distinguem-se quanto à natureza da orientação que oferecem. As regras são aplicáveis à maneira do tudo-ou-nada. Dados os fatos que uma regra estipula, então ou a regra é válida, e neste caso a resposta que ela fornece deve ser aceita, ou não é válida, e neste caso em nada contribui para a decisão.

Por sua vez, Robert Alexy (2008, p. 90-91) aduz que “[...] princípios são normas que ordenam que algo seja realizado na maior medida possível dentro das possibilidades jurídicas e fáticas existentes. Já as regras são normas que são sempre ou satisfeitas ou não satisfeitas”. Embora essa definição esteja mais vinculada à dimensão substantiva da norma, e, o princípio da interpretação restritiva ou da não-intervenção não tenha essa dimensão, pois se relaciona ao procedimento a ser observado na interpretação, a relação é essencial, já que é em razão da dimensão substantiva ou material de outros princípios – como a autonomia – que o procedimento de interpretação restritiva deve ser respeitado em matéria de intervenção federal.

Acerca da normatividade dos princípios, Espíndola (2002, p. 60-61) expõe que atualmente não só os princípios contemplados expressamente ou explicitamente na ordem jurídica possuem positividade e força vinculante, mas também os anunciados pela doutrina e os que são descobertos na aplicação do direito. Nas palavras de Souza Neto (2016, p. 389):

Os princípios permitem que a Constituição se comunique melhor com a realidade fática subjacente, uma vez que conferem mais amplitude para

interpretações que levem em conta as especificidades do quadro empírico. A sua plasticidade abre um maior espaço para a penetração de considerações sobre a solução mais justa no caso concreto no âmbito da concretização constitucional. É por isso que alguns autores associam princípios constitucionais ao ideal de justiça.

De acordo com Luís Roberto Barroso (2009, p. 165-255), são princípios instrumentais de interpretação da Constituição: o princípio da supremacia da Constituição, o qual prevê que a Constituição possui superioridade jurídica sobre as demais normas, não permitindo que nenhuma manifestação de vontade permaneça válida se com ela incompatível; o princípio da presunção da constitucionalidade, por meio do qual pressupõe-se a validade das leis e dos atos emanados pelo poder público até que se verifique o contrário. Referido princípio é consequência de outro, o princípio da separação dos poderes, que advoga a atuação harmônica entre si; já como princípio da razoabilidade-proporcionalidade, busca-se o equilíbrio na edição e conteúdo dos atos do Poder Público a fim de alcançar a verdadeira justiça, bem como a preservação dos direitos dos cidadãos; no que tange ao princípio da efetividade, tem-se que para almejá-la, deve-se aplicar o direito a fim de que tenha o desempenho necessário para a produção de sua função social; por último restam os princípios mais relevantes para elaboração deste trabalho, o princípio da interpretação conforme a Constituição, que tem como objeto alcançar a interpretação das normas de acordo com o propósito constitucional destinado a elas; e o princípio da unidade da Constituição, pelo qual se entende que a Carta Política é o elo entre os elementos existentes no sistema de normas vigentes por se tratar da origem comum de todas elas. Segundo Guerra e Emerique (2005, p. 324-325) o princípio da unidade da Constituição se destaca, tendo em vista que:

[...] preserva o espírito constitucional, especialmente quando relacionados aos direitos fundamentais, colocando-os numa condição de prestígio e autoridade, visto que tem por objetivo atribuir um significado a norma capaz de eliminar contradições e afiançar a unidade do sistema.

Maximiliano (2017, p. 191) assevera que há dois tipos de interpretação, a gramatical, que se subdivide em estrita e lata e a lógica, que se subdivide em extensiva, declarativa e restritiva. Para Bonavides (2006, p. 440-442), a interpretação gramatical é, em síntese, a análise do corpo da lei, suas palavras e conexões; já como interpretação lógica entende-se o exame da lei em conformidade com as demais leis, a qual visa explicar a vontade do legislador. Ainda, Bonavides

(p. 440-442) acrescenta o meio interpretativo analógico e o conceitua como sendo a busca do novo direito pelo intérprete em razão da lacuna existente na norma. Já França (2009, p. 20-21) estabelece três critérios para a classificação das espécies de interpretação, veja-se:

- e) Quanto ao agente de interpretação, isto é, com base no órgão prolator do entendimento da lei;
- f) Quanto à natureza, noutras palavras, tendo como fundamento os diversos tipos de elementos contidos nas leis e que servem como ponto de partida para a sua compreensão; e, finalmente,
- g) Quanto à extensão, quer dizer, com base no alcance maior ou menor das conclusões a que o intérprete chegue ou tenha querido chegar.

Importa asseverar que a interpretação no tocante à extensão, também conhecida na doutrina como interpretação quanto aos efeitos, é subdividida em três espécies: a interpretação declarativa, mediante a qual se explana a vontade da norma sem estender ou restringir seus efeitos; a interpretação extensiva, mediante a qual se amplia a disposição descrita na norma e; a interpretação restritiva, que limita o seu alcance, pois a norma diz além do que quer dizer (VILAS-BÔAS, 2010, p. 30).

Acerca da espécie restritiva, França (2009, p. 26) aduz que: “[...] é a interpretação cujo resultado leva a afirmar que o legislador, ao exarar a norma, usou de expressões aparentemente mais amplas do que o seu pensamento”. Já para Buechele (1997, p. 35), “[...] a exegese restritiva corresponde, na atualidade, à que outrora se denominava declarativa estrita; apenas declara o sentido verdadeiro e o alcance exato; evita a dilatação, porém não suprime coisa alguma”.

Convém mencionar que o princípio da interpretação restritiva, embora não expresso no corpo de leis vigentes, possui força normativa, tendo em vista que integra um dos processos aplicáveis na interpretação constitucional, como um dos efeitos interpretativos de normas jurídicas. Há, ainda, critérios estabelecidos pela doutrina acerca da aplicação da interpretação restritiva ou extensiva às normas, tendo os autores certa concordância na utilização do caráter restritivo àquelas que criam regras gerais², concedem benefícios³, estabelecem punições, bem como as de natureza fiscal; já quanto às normas que asseguram direitos e garantias e às que

²Segundo Barroso (2009, p. 125), os autores que concordam com a aplicação do caráter restritivo às normas que criam regras gerais são: Alípio Silveira; Carlos Maximiliano, Linares Quintana e Chistiano José de Andrade.

³De acordo com Barroso (2009, p. 126), para Linares Quintana as normas que concedem benefícios também devem possuir caráter restritivo.

fixam prazos, tem-se que a interpretação deverá ser extensiva⁴ (BARROSO, 2009, p. 121-122). Outra perspectiva acerca dos efeitos extensivos e restritivos é sustentada no âmbito da hermenêutica constitucional. Consoante Buechele (1997, p. 36):

A interpretação restritiva deve sempre ser emprestada às normas que restrinjam os direitos e garantias constitucionais, bem como às normas excepcionais (que estabelecem exceções à norma geral). Também as normas de Direito Penal e Tributário devem ser interpretadas restritivamente, desde que não existe crime, nem tributo, nem pena, sem lei anterior que os defina (princípio da legalidade ou da tipicidade). (grifo nosso).

Nesse sentido, interpretam-se extensivamente normas que enunciem direitos e liberdades individuais e interpretam-se restritivamente as normas que imponham deveres, obrigações ou limitem os direitos fundamentais. Kanayama (2007, p.100), assinala que as normas de direito fundamental têm como função “assegurar a efetividade e a segurança dos direitos” e “abranger o maior número de casos possíveis, por isso se dizendo que a concretização dos direitos fundamentais deve se dar de forma mais ampla”. Ainda, o mencionado autor aduz que a Constituição não permite a interpretação das regras de direito fundamental por um intérprete que vise reduzir o plano de sua aplicabilidade (KANAYAMA, 2007, p. 100). Nas palavras de Silva (SILVA JA, 2014, p. 181), “*direitos fundamentais do homem*, são situações jurídicas, objetivas e subjetivas, definidas no direito positivo, em prol da dignidade, igualdade e liberdade da pessoa humana” (grifo do autor).

O princípio da interpretação restritiva no que se refere à intervenção federal, encontra-se elencado no artigo 34, *caput*, da Constituição Federal, uma vez que tal dispositivo aduz: “A União **não intervirá** nos Estados nem no Distrito Federal, exceto para” (grifo nosso). Com efeito, pode-se afirmar que o Constituinte, ao inserir a expressão “não intervirá”, deixou claro o caráter restritivo da norma em função do impacto decorrente da sua aplicação. Nesse sentido é o entendimento de José Afonso da Silva (2014, p. 489) que explana que a intervenção só há de ocorrer nas situações expressamente previstas, as quais são exceções ao princípio da não intervenção. Segundo Branco (2012, p. 1122): “A intervenção federal é mecanismo

⁴Consoante Barroso (2009, p. 126), os autores V. Ivan Lira de Carvalho e Carlos Maximiliano, consentem de que deve ser aplicado o princípio restritivo as normas punitivas e de natureza fiscal, bem como concordam no caráter extensivo às normas que asseguram direitos e garantias e as que fixam prazos.

drástico e excepcional, destinado a manter a integridade dos princípios basilares da Constituição, enumerados taxativamente no art. 34 da CF.” Ainda, o Supremo Tribunal Federal no julgamento da Intervenção Federal nº 5196 do Estado da Bahia (BRASIL, 2017, p. 2-3) asseverou que:

O poder autônomo que a ordem jurídico-constitucional atribuiu aos Estados-membros - traduz um dos pressupostos conceituais inerentes à compreensão mesma do federalismo. **Daí a estrita disciplina imposta pela Constituição ao instituto da intervenção federal, cujos requisitos de admissibilidade foram por ela taxativamente relacionados em “numerus clausus”, em obséquio ao princípio maior da autonomia das unidades federadas e em consideração ao caráter absolutamente excepcional de que se reveste o ato interventivo.** (grifo nosso).

A intervenção federal é uma medida que instaurada, suspende e limita direitos fundamentais, razão pela qual deve ser interpretada de forma restritiva. Além disso, ao mesmo tempo em que possui a finalidade de defender o princípio federativo, também o contrapõe, vez que tira a autonomia de um ente com o propósito de proteger todo o sistema federativo. Desta feita, não é em vão que no sistema constitucional vigente rege o princípio da não intervenção, facultando apenas os casos de intervenção pontualmente arrolados, conforme dispõe os artigos 34 e 35 da Carta Política vigente (SILVA JA, 2014, p. 489).

Assim, o caráter restritivo das hipóteses de ação interventiva elencadas na Constituição Federal, se dá em função da limitação na autonomia – prerrogativa precípua do Estado que a exerce, e dos direitos fundamentais, prerrogativas dos indivíduos. Além disso, a previsão de tal instituto pode ser considerada uma punição ao Estado que não cumpre com os seus deveres compreendidos na Lei Maior ou também como um auxílio perante a incapacidade do Estado – já que nosso federalismo é do tipo cooperativo.

A Constituição Federal de 1988 é rígida, e, portanto, “somente alterável mediante processos, solenidades e exigências formais especiais, diferentes e mais difíceis que os de formação das leis ordinárias ou complementares”. Saliente-se que a “*rigidez constitucional* decorre da maior dificuldade para sua modificação do que para a alteração das demais normas jurídicas da ordenação estatal”. Isso ocorre, pois se trata da Lei Maior do Estado, a qual confere validade e legitimidade aos poderes estatais, prevê a estrutura e organização do ente político soberano, bem como elenca as normas fundamentais de Estado (SILVA JA, 2014, p. 44-47).

Conforme o artigo 60, da Carta Federal, para a Constituição sofrer mudanças por meio de emenda há restrições de ordem processual, no que tange à competência, iniciativa e quórum para aprovação. Existem ainda “limitações circunstanciais, que se referem a situações anormais durante as quais o poder de reforma constitucional não pode ser validamente exercido” (TAVARES, 2012, p. 77). Trata-se do §1º do artigo 60 da Constituição Federal, o qual disciplina que: “A Constituição não poderá ser emendada na vigência de intervenção federal, de estado de defesa ou de estado de sítio” (BRASIL, 1988). Com efeito, reformar a Constituição é uma tarefa com elevado grau de responsabilidade e que requer a atenção completa dos parlamentares, motivo pelo qual a referida medida é vedada durante períodos de crise que autorizam o decreto interventivo (MARTINS, 2018). Assim, todas as Propostas de Emenda à Constituição - PEC pendentes de votação no poder Legislativo ficam suspensas até que se encerre a vigência da ação interventiva. Por oportuno, deve-se considerar que há um interesse nacional na ocorrência do instituto sobre qualquer ente federado, pois afeta diretamente o andamento legislativo de toda a nação.

Por fim, tem-se que a aplicação do princípio da interpretação restritiva aos dispositivos Constitucionais relativos à intervenção federal e estadual tem um fim condizente com a vontade do Constituinte, uma vez que há alternativas menos prejudiciais e com a possibilidade de resultados mais efetivos do que o mecanismo da ação interventiva, conforme será analisado no terceiro capítulo deste trabalho.

3 PRESSUPOSTOS DA INTERVENÇÃO FEDERAL NA ORDEM VIGENTE: O “GRAVE COMPROMETIMENTO DA ORDEM PÚBLICA” E A QUESTÃO DA SEGURANÇA

Para a intervenção da União sobre um determinado Estado, necessária se faz a presença de pressupostos formais e materiais constitucionalmente previstos. Como visto no capítulo anterior, os pressupostos materiais necessitam ser analisados de forma restritiva a fim de verificar a verdadeira proposta do legislador, bem como devem ser respeitados os requisitos procedimentais inerentes ao instituto sem os quais não pode haver a ação interventiva.

O propósito do presente capítulo é investigar a presença do requisito de “grave comprometimento da ordem pública” quando da realização da intervenção federal operada no Estado do Rio de Janeiro por meio do Decreto 9.288 de 2018, tomando-se como critério a análise de dados estatísticos relacionados à violência do Estado paciente em comparação com os índices dos demais Estados da federação, em especial, Sergipe, Alagoas e Rio Grande do Norte.

3.1 AS IMPLICAÇÕES FORMAIS E MATERIAIS DO “GRAVE COMPROMETIMENTO DA ORDEM PÚBLICA”

Consoante Sarlet (2016, p. 842) a intervenção federal possui três características: a excepcionalidade, que pode ser explicada por meio do princípio da não intervenção previsto no artigo 34, *caput*, da Constituição; a limitação, que é voltada a critérios de espaço, tempo, procedimento e objeto; e a taxatividade, que prevê situações expressas autorizadoras da intervenção, as quais se encontram dispostas nos incisos do artigo supracitado. As referidas características do mecanismo de intervenção estão atreladas aos seus pressupostos formais e materiais, uma vez que são a base para a criação dos mencionados requisitos.

A implicação material para pôr termo a grave comprometimento da ordem pública nas primeiras constituições republicanas era prevista de forma semelhante à atual, exigindo-se uma situação extremamente grave e excepcional com relação à perturbação da paz e da ordem interna. Todavia, nas Constituições de 1934 e 1946 falava-se sobre a necessidade de estar configurada uma guerra civil para aplicação do instituto. No período da Ditadura Militar permitia-se a intervenção em casos de

simples perturbação da ordem ou ameaça e até mesmo em situações em que fosse verificada corrupção do poder público estadual (SARLET, 2016, p. 844).

Atualmente, com a Constituição Federal de 1988, retorna-se a normalidade institucional, permitindo-se a aplicação da medida somente em casos extremos de perturbação da ordem e que as autoridades locais não tomam as devidas providências, seja por não possuírem a capacidade para tanto, seja por que não queiram fazê-lo (LEWADOWISKI, 2018, p. 106). Nas palavras de Sarlet (2016, p. 844):

A expressão “grave comprometimento da ordem pública” há de ser, portanto interpretada, de modo a contemplar todo e qualquer distúrbio social violento, continuado, e em face do qual o Estado-membro (ou Estados) não tenha logrado (ou sequer o tenha tentado) resolver o impasse de modo autônomo e eficaz.

Em conformidade com De Plácido e Silva (SILVA DP, 2014, p. 1502), entende-se por ordem pública “a situação e o estado de legalidade normal, em que as autoridades exercem suas precípuas atribuições e os cidadãos as respeitam e acatam, sem constrangimento ou protesto”. Prossegue o autor, a ordem pública não se confunde com a ordem jurídica, todavia, trata-se de uma consequência desta, bem como a sua existência formal deriva dela (SILVA JA, 2014, p.1502). Para Marques (2002, p. 247) “a ordem pública interessa à vida, à incolumidade da prosperidade da comunidade, à organização da vida social, sendo, por isso, oficialmente reconhecida pela ordenação jurídica”. Ela ainda “abrange todas as manifestações sociais relevantes, sobretudo a soberania nacional e os bons costumes”. A ordem jurídica se diferencia da ordem pública na medida em que esta última trata-se do conjunto de normas e regras emanadas pelo Poder Público a fim de regular as relações e interesses dos cidadãos entre si, além das relações entre estes e o próprio Estado, visando assegurar a ordem social e política estatal (SILVA JA, 2014, p.1501). Conforme, Balsamo (2013, p. 223) seriam causa à intervenção federal, não somente crimes contra o patrimônio de forma generalizada, por exemplo, mas também, e de forma principal crimes contra a vida.

Contudo, compreende-se que para a presença da implicação interventiva “pôr termo a grave comprometimento da ordem pública”, deve-se estar diante de um ente paciente no qual a Administração não possua condições para retomar a sua ordem ou, quando tenha condição, reste inerte perante o problema. Outrossim, vê-

se que na regulamentação vigente, necessário se faz a presença do “grave comprometimento da ordem pública”, não bastando a simples perturbação, conforme previsto em Constituições anteriores.

Acerca dos pressupostos formais, assinala-se que para tal hipótese interventiva deve-se utilizar a modalidade espontânea na qual o Presidente da República edita o decreto interventivo sempre que o Estado paciente se encontrar nas situações de emergência descritas dos incisos, I, II, III e V, “a” e “b”, do artigo 34 da Constituição (BRASIL, 1988). A intervenção realizada de ofício, ou seja, espontânea, trata-se de modalidade lícita e incondicionada, que é deixada à prudência do Presidente da República. Isso porque em casos emergenciais não seria coerente impor ao Chefe do Executivo que solicite ou requisite a terceiros autorização para as referidas ações interventivas (LEWANDOWSKI, 2018, p. 145-146).

Todavia, o Congresso Nacional possui competência para aprovar ou suspender a intervenção, devendo o decreto interventivo ser apreciado pelo referido órgão no prazo de vinte e quatro horas, e, em caso deste não estar em funcionamento, forçosa a realização de convocação extraordinária, no referido prazo, conforme se depreende do artigo 49, inciso IV, da Constituição Federal (BRASIL, 1988). Saliente-se que no ato de suspensão pelo Congresso Nacional, a intervenção deve cessar imediatamente, pois, caso contrário, se estaria diante de atentado contra os poderes constitucionais do Estado, o que configura crime de responsabilidade do Presidente da República, conforme artigo 85, inciso I, da Carta Magna (SILVA JA, 2014, p. 492). Dito isso, importa destacar que a análise sobre a prática, ou não de atentado contra a Constituição durante a medida interventiva é de competência do Senado Federal, por se tratar de crime político, nos termos do artigo 52, inciso I, da Constituição Federal (LEWANDOWISKI, 2018, p. 153). Ademais, em caso de persistência da intervenção, mesmo após sua suspensão pelo Congresso Nacional, cumpre ao representante do Estado paciente recorrer ao Judiciário a fim de retomar os poderes que lhe competem (SILVA JA, 2014, p. 492).

Vale destacar que compete ao Conselho da República e Defesa Nacional se pronunciarem acerca do decreto de intervenção federal, uma vez que são órgãos de consulta do Presidente da República no que se refere a assuntos da soberania nacional e a defesa do Estado Democrático, nos termos dos artigos 90, inciso I, e

91, §1º, inciso II, ambos da Carta Política, todavia, a opinião destes Conselhos não o vincula (TAVARES, 2012, p. 1185).

Ao realizar o decreto interventivo o Chefe do Executivo, se for o caso, nomeia um interventor, oportunidade que lhe confere atribuições. Acerca de tais atribuições, Lewandowski (2018, p. 159) aduz:

[...] entende-se atualmente que as atribuições do interventor variam de conformidade com a amplitude, o prazo e as condições da intervenção, sendo explicitadas no ato que a desencadeia e complementadas por instruções recebidas da autoridade responsável pela decretação da medida, nada obstando que o seu executor exerça funções executivas ou legislativas em toda a plenitude, na hipótese de fazer as vezes dos titulares dela.

Assim, segundo o autor, tem-se que é de competência do interventor exercer a função de Governador de Estado, vetando e sancionando leis, editando decretos regulamentares, bem como realizando atos administrativos considerados necessários à restauração da ordem jurídica e material em xeque, entre outras competências inerentes ao cargo. Impende destacar que o interventor será responsabilizado em atos que praticar com dolo ou culpa. Não obstante, a responsabilidade civil decorrente de atos prejudiciais a terceiros praticados pelo interventor é da União, conforme se infere no § 6º, do artigo 37, da Constituição Federal. Ainda, de acordo com o § 4º, do artigo 36, da Constituição Federal, após cessados os motivos que ensejaram a ação interventiva, deve o Governador retornar a seu posto, salvo se houver impedimento legal (BRASIL, 1988).

O Decreto 9.288 editado pelo ex-presidente da República Michel Temer no ano de 2018 (que será analisado no capítulo seguinte), estabeleceu a intervenção federal no Estado do Rio de Janeiro, tomando como fundamento o pressuposto do “grave comprometimento da ordem pública” no âmbito da Segurança Pública do Estado. Assim, será examinado nos itens a seguir o quadro de criminalidade de tal ente político em contraponto com outros Estados brasileiros, a fim de verificar se estava presente esse requisito constitucional quando da ação interventiva operada.

3.2 INDICADORES DA VIOLÊNCIA URBANA EM OUTROS ESTADOS BRASILEIROS

Como o propósito desta pesquisa é analisar as controvérsias opostas à intervenção federal no Rio de Janeiro, e as razões pelas quais tendo ele índices de violência inferiores ao de outros estados, sofreu intervenção em detrimento daqueles, será utilizado como critério de avaliação a delimitação à pesquisa estatística da segurança pública do aludido Estado em face dos demais, levando-se em consideração a questão populacional. Dessa forma, a partir de artigos científicos, notícias de jornal e institutos de pesquisa, especialmente Instituto Brasileiro de Geografia e de Pesquisa – IBGE e Fórum Brasileiro de Segurança Pública, buscou-se construir uma comparação principalmente entre os Estados do Sergipe, Alagoas e Rio Grande do Norte, que permita a demonstração de alguns argumentos importantes no debate a respeito da intervenção federal. Uma vez delimitados os principais Estados, passa-se à análise individual das taxas de vítimas por crimes violentos letais intencionais dos respectivos entes políticos por cem mil habitantes nos anos de 2013 a 2017. Destaca-se que os dados referentes ao ano de 2018 ainda não foram publicados, entretanto, são dados não abrangidos pelo universo de análise que é delimitado no período imediatamente anterior ou contemporâneo à edição do Decreto 9.288 de 2018.

Para compreensão dos índices de criminalidade, deve-se considerar a população de cada Estado em separado. Isso porque, consoante as tabelas elaboradas pelo Fórum Brasileiro de Segurança Pública (2018, p. 13; 2017, p. 13; 2015, p. 15) no tocante às mortes violentas por números absolutos, verifica-se que o Rio de Janeiro se sobressai (embora a Bahia tenha um índice superior tanto no que se refere aos números absolutos, quanto no que tange à taxa por cem mil habitantes). Todavia, examinando-se a taxa por mortes violentas intencionais por cem mil habitantes, observa-se resultado diverso. Assim, para visualização da diferença populacional dos entes em discussão, segue tabela 1:

Tabela 1 – Estimativa da população residente nos estados de Alagoas, Sergipe, Rio Grande do Norte e Rio de Janeiro

| Estados | 2013 | 2014 | 2015 | 2016 | 2017 |
|----------------------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|
| Alagoas | 3.300.935 | 3.321.730 | 3.340.932 | 3.358.963 | 3.375.823 |
| Sergipe | 2.195.662 | 2.219.574 | 2.232.937 | 2.265.779 | 2.288.116 |
| Rio Grande do Norte | 3.373.959 | 3.408.510 | 3.442.175 | 3.474.998 | 3.507.003 |
| Rio de Janeiro | 16.369.169 | 16.471.173 | 16.550.024 | 16.635.996 | 16.718.956 |

Fonte: Adaptado de Brasil (2018c).

De acordo com Storck (2017), os indicadores como a taxa por cem mil habitantes permitem a análise comparativa de Estados com populações diferentes, alcançando-se resultados mais coerentes. Já no que se refere a números absolutos, é difícil realizar tal comparativo em Estados que apresentem situações distintas e obter um resultado racional. Assim, tem-se que no que se refere à criminalidade, não se pode utilizar tal mecanismo, todavia há situações que tal indicador se faz necessário para alcançar boas conclusões.

Saliente-se que, conforme o Fórum Brasileiro de Segurança Pública, dentre os crimes que incluem as taxas de letalidade violenta por cem mil habitantes que serão verificadas nas tabelas a seguir, encontram-se o homicídio doloso, o latrocínio e a lesão corporal seguida de morte. Além disso, cabe informar que: “Os dados de latrocínio e lesão corporal seguida de morte correspondem ao volume de ocorrências policiais registradas e não, necessariamente indicam o número de vítimas envolvidas”. Por sua vez, os “registros de homicídio doloso referem-se ao número de vítimas” (FÓRUM BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA, 2018, p. 15).

Registre-se que as taxas que serão apresentadas neste item, correspondem à taxa de crimes violentos letais intencionais por cem mil habitantes, na qual é verificado o número de homicídios dolosos, latrocínios e lesões corporais seguidas de morte ocorridas no Estado em estudo, dividida pela população do referido ente federado, e, após, multiplicando por 100.000. Veja-se a fórmula: “Taxa por cem mil habitantes = Número de casos / População x 100.000” (STORCK, 2017). Conforme pode se observar na tabela 2:

Tabela 2 – Dados de letalidade violenta em Estados brasileiros (mortes por cem mil habitantes)

| Estados | 2013 | 2014 | 2015 | 2016 | 2017 |
|----------------------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|
| Alagoas | 67,9 | 64,2 | 54,1 | 55,9 | 56,9 |
| Sergipe | 42,0 | 47,0 | 57,3 | 64,0 | 55,7 |
| Rio Grande do Norte | 48,1 | 50,0 | 48,2 | 56,9 | 68,0 |
| Rio de Janeiro | 30,1 | 31,2 | 30,3 | 37,6 | 40,4 |

Fonte: Adaptado de Fórum Brasileiro de Segurança Pública (2015, p. 15; 2017, p. 13; 2018, p. 13).

Segundo dados do 9º Anuário do Fórum Brasileiro de Segurança Pública (2015, p. 15), o Estado do Alagoas apresentava taxa de letalidade violenta mais elevada se comparada aos outros entes da federação. No ano de 2013 apresentou taxa de 67,9, reduzindo em 2014 para 64,2. Já o Estado do Rio Grande do Norte no ano de 2013 ostentou taxa de letalidade violenta de 48,1 e no ano seguinte teve o aumento da referida taxa para 50. Por sua vez, no Sergipe, em 2013 e 2014, restou apurada taxa de letalidade violenta de 42 e 47, respectivamente. Ademais, vê-se que neste período os Estados em discussão apresentaram as taxas mais elevadas em conjunto com o estado do Ceará, restando o Estado do Rio de Janeiro com taxas bem inferiores, pois, no ano 2013 contou com a taxa de 30,1 e no ano de 2014 com taxa de 31,2.

De acordo com o 11º Anuário Brasileiro de Segurança Pública (2017, p. 13), no ano de 2015, o Rio Grande do Norte apresentou taxa de 48,2, Alagoas a seu turno, apresentou taxa de 54,1, Sergipe, por sua vez, contou com taxa de 57,3. Já no ano de 2016, os Estados que obtiveram as maiores taxas de mortes violentas por 100 cem habitantes foram o Sergipe, o Rio Grande do Norte e o Alagoas, os quais foram colocados respectivamente na primeira, segunda e terceira colocação, alcançando-se as taxas de 64, 56,9 e 55,9 na referida ordem. Convém ressaltar que no referido período, o Rio de Janeiro se apresentou como o décimo colocado no ranking dos Estados mais violentos do Brasil, ou seja, haviam ao menos nove Estados com maior índice de violência, entre eles, os acima mencionados (BRETAS, 2017).

No tocante à criminalidade em 2017, o Alagoas contou com taxa de letalidade violenta de 56,9 e o Sergipe com 55,7. O Rio Grande do Norte superou tais índices, apontando a referida taxa em 68, constituindo-se no Estado com maior taxa de criminalidade do período em contraponto com os demais Estados brasileiros. No mesmo período, o Rio de Janeiro alcançou a taxa de 40,4, verificando-se certo

aumento. Todavia ainda permaneceu com taxa totalmente inferior ao dos Estados supramencionados (FÓRUM BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA, 2018, p.13).

Acresça-se que a qualidade estimada dos dados da tabela supra, são registradas por grupos⁵, sendo que nos anos de 2013 e 2014, os Estados em estudo integraram o grupo 1, observando-se dados com maior qualidade de informações. Já nos anos de 2015, 2016 e 2017, o Rio de Janeiro, Sergipe, Rio Grande do Norte e Alagoas, integraram os grupos 1 e 2⁶, com exceção do Sergipe que no ano de 2017 teve dados apurados com menor qualidade. Cabe mencionar que a formação dos grupos supracitados é realizada por meio de um questionário online realizado com os gestores locais. Diante disso, as respostas são pontuadas e a totalidade destas é posteriormente avaliada pela metodologia de análise de *clusters*. Por fim, a referida análise define quantos grupos de qualidade serão formados após o término da avaliação: “quanto mais grupos formados, mais heterogêneo é o conjunto das unidades federativas” (FÓRUM BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA, 2018, p 13; 2017, p. 13; 2015, p. 15).

Desta feita, verifica-se pela análise da tabela 1 que durante os anos de 2013 a 2017, período objeto desta pesquisa, Sergipe, Alagoas e Rio Grande do Norte, Estados com pequena população se comparado ao Rio de Janeiro, mantiveram as mais elevadas taxas de letalidade violenta durante o referido período. Este último, entretanto, permaneceu com taxas medianas e inferiores às de outros Estados, o que demonstra que não se tratava do Estado com o maior índice de letalidade violenta no mencionado período.

Importa mencionar que o Plano Estratégico realizado para a intervenção federal no Rio de Janeiro tinha objetivo declarado a redução dos índices de criminalidade, principalmente no que concerne à letalidade violenta e roubos. Deste modo, cumpre observar os dados de roubos por números absolutos, uma vez que as taxas apresentadas não permitem a visualização real da criminalidade por ente

⁵Dados do Grupo 1 possuem maior qualidade nas informações, o Grupo 2, por sua vez, possui menor qualidade das informações, já no que se refere ao Grupo 3 não há como atestar a qualidade dos referidos dados (FÓRUM BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA, 2018, p.15).

⁶Nos anos de 2015, 2016 e 2017, a qualidade dos dados foram divididas em 4 grupos, onde o Grupo 1 apresenta os Estados com maior qualidade das informações; no Grupo 2, verifica-se os Estados com a qualidade intermediária das informações, no Grupo 3, por sua vez, nota-se os Estados com menor qualidade das informações e no Grupo 4: não foi possível atestar a qualidade dos dados, tendo em vista que o Estado optou por não responder o questionário de avaliação (FÓRUM BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA, 2018, p 13; 2017, p. 13; 2015, p.15).

federativo. Registre-se que os campos das tabelas a seguir que não apresentam dados em determinados Estados e períodos, decorrem da ausência destes.

Tabela 3 – Dados de roubos de veículos em números absolutos

| Estados | 2013 | 2014 | 2015 | 2016 | 2017 |
|----------------------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|
| Alagoas | 3.211 | 3.690 | 3.158 | 3.891 | 3.134 |
| Ceará | 9.372 | ... | 9.411 | 10.084 | 11.133 |
| Pará | 4.350 | 4.970 | 5.643 | 6.818 | 8.475 |
| Sergipe | 1.724 | 2001 | 2.215 | 2.745 | 2.820 |
| Rio Grande do Norte | 1.638 | 1.426 | 4.258 | 6.010 | 6.992 |
| Pernambuco | 7.134 | 7.973 | 10.446 | 15.885 | 19.691 |
| São Paulo | 98.726 | 98.763 | 78.630 | 77.949 | 67.964 |
| Rio de Janeiro | 28.002 | 32.652 | 31.035 | 41.704 | 54.366 |

Fonte: Adaptado de Fórum Brasileiro de Segurança Pública (2015, p. 33; 2017, p. 48; 2018, p. 32).

Pela análise da tabela 3, pode-se observar que Estados mais populosos como o Rio de Janeiro e São Paulo possuem os números absolutos mais elevados no que tange a roubos de veículos. Cabe destacar que São Paulo se sobressai no que se refere à quantidade de roubos de veículos, todavia, também possui a população mais elevada do período (BRASIL, 2018c).

Tabela 4 – Dados de roubos de cargas em números absolutos

| Estados | 2013 | 2014 | 2015 | 2016 | 2017 |
|----------------------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|
| Alagoas | 59 | 75 | 95 | 106 | 78 |
| Ceará | 291 | ... | 212 | 276 | 310 |
| Pará | 85 | 80 | 147 | 194 | 131 |
| Sergipe | 20 | 50 | 36 | 33 | ... |
| Rio Grande do Norte | 463 | 13 | 62 | 37 | 69 |
| Pernambuco | 258 | 282 | 152 | 247 | 677 |
| São Paulo | 7.959 | 8.518 | 8.489 | 9.943 | 10.584 |
| Rio de Janeiro | 3.534 | 5.890 | 7.225 | 9.870 | 10.559 |

Fonte: Adaptado de Fórum Brasileiro de Segurança Pública (2015, p. 34; 2017, p. 49; 2018, p. 36).

Do mesmo modo, assevera-se que o Rio de Janeiro e São Paulo também se destacam no que diz respeito a roubos de cargas em números absolutos, porém, para tanto, deve-se considerar, além da questão populacional, a elevada movimentação de cargas dos referidos Estados em comparativo com os demais entes políticos desta pesquisa.

Tabela 5 – Dados de roubos de transeuntes em números absolutos

| Estados | 2013 | 2014 | 2015 | 2016 | 2017 |
|----------------------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|
| Alagoas | ... | ... | ... | 9.994 | 10.696 |
| Ceará | ... | ... | ... | 216 | 141 |
| Pará | ... | ... | ... | 108.292 | 108.511 |
| Sergipe | ... | ... | ... | ... | ... |
| Rio Grande do Norte | ... | ... | ... | 6.307 | 5.567 |
| Pernambuco | ... | ... | ... | 73.944 | 78.905 |
| São Paulo | ... | ... | ... | ... | ... |
| Rio de Janeiro | ... | ... | ... | 93.818 | 85.993 |

Fonte: Adaptado de Fórum Brasileiro de Segurança Pública (2018, p. 35).

Embora se verifique por números absolutos maior quantidade de roubos no Rio de Janeiro e São Paulo, como dito anteriormente, deve-se considerar a questão populacional dos Estados, bem como a quantidade de veículos em circulação, além de que o Rio de Janeiro é um Estado turístico que possui maior circulação de pessoas e movimentação de cargas, o que pode justificar o quadro estampado nas tabelas 6, 7 e 8.

Não obstante, o presente trabalho limita-se ao estudo da letalidade violenta, visto que é possível analisá-la de forma proporcional aos outros Estados por meio da taxa por cem mil habitantes, conforme acima mencionado. Além disso, parte-se do pressuposto de que a vida é bem jurídico que precede os demais, conforme dispõe o artigo 5º, *caput*, da Constituição Federal (BRASIL, 1988). Nas palavras de Silva (SILVA JA, 2014, p. 200), a vida constitui a fonte primária de todos os outros bens jurídicos. O referido autor aduz que: “De nada adiantaria a Constituição assegurar outros direitos fundamentais, como a igualdade, a intimidade, a liberdade, o bem-estar, se não erigisse a vida humana num desses direitos” (SILVA JA, 2014, p. 200). Assim, tem-se que o fundamento à intervenção pelo “grave comprometimento da ordem pública”, pela medida excepcional que é, deveria se voltar primeiramente ao direito fundamental à vida e não aos demais direitos como a propriedade, por exemplo. Por fim, no item subsequente será feito o estudo acerca da criminalidade no Rio de Janeiro, apontando-se dados específicos da referida Unidade Federativa.

3.3 A SEGURANÇA PÚBLICA NO ESTADO DO RIO DE JANEIRO

Este item destina-se a demonstrar por meio da análise de dados do Instituto de Segurança Pública do Estado do Rio de Janeiro o quadro de criminalidade vivenciado por tal ente político, para o fim de constatar se estava presente o pressuposto do “grave comprometimento da ordem pública” quando do Decreto interventivo n. 9288 de 2018. Assim, serão examinados os índices de letalidade violenta por cem mil habitantes, desde o ano de 2013 a 2017, observando para tanto, a questão populacional.

Saliente-se que os dados que serão apresentados a seguir foram produzidos com base em informações da Secretaria Municipal de Políticas de Segurança, Infraestrutura Urbana e Gestões Tecnológicas – SEPOL do Rio de Janeiro e do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (INSTITUTO DE SEGURANÇA PÚBLICA, 2019, p. 3). Cabe ressaltar que a taxa em estudo é “calculada a partir de uma razão, onde o denominador é o total de registros de letalidade violenta ocorrida em um determinado semestre e o numerador é o total desses registros que foi elucidado”. Ainda para a realização do cálculo utiliza-se um intervalo de doze meses entre o registro da ocorrência e a análise do seu andamento. **“É importante reforçar que a taxa refere-se ao número de registros de letalidade, e não ao número de vítimas de letalidade.”**(grifo nosso) (RIO DE JANEIRO, 2017, p. 1).

Segundo Instituto de Segurança Pública (2019, p. 3), no ano de 2013 o Rio de Janeiro apontou taxa de letalidade violenta de 32,7 por cem mil habitantes. Já em 2014 a referida taxa sofreu um aumento de 2 mortes a cada cem mil habitantes. Em 2015 o aludido ente federativo apresentou taxa mais positiva, com redução de 3,4 mortes a cada cem mil habitantes e nos anos de 2016 e 2017 voltou a sofrer aumento, alcançando respectivamente as taxas de 37,6 e 40,0 mortes a cada cem mil habitantes, veja-se:

Tabela 6 – Taxa de letalidade violenta nos anos de 2013 a 2017 no Estado do Rio de Janeiro

| Ano | ESTADO | | |
|------|---------------------|------------|-----------------------------|
| | Letalidade Violenta | População | Taxa por 100 mil habitantes |
| 2013 | 5.348 | 16.369.178 | 32,7 |
| 2014 | 5.719 | 16.461.173 | 34,7 |
| 2015 | 5.010 | 16.550.024 | 30,3 |
| 2016 | 6.262 | 16.635.996 | 37,6 |
| 2017 | 6.749 | 16.829.805 | 40,0 |

Fonte: Adaptado de Instituto de Segurança Pública (2019, p. 3).

Ainda, consoante dados do Instituto de Segurança Pública (2019, p. 3), durante os anos de 1994 a 1995 o Rio de Janeiro alcançou os maiores níveis de criminalidade, com taxa de letalidade violenta de 64 a 64,8 por cem mil habitantes. Ao longo dos anos de 1996 até 2009 o Estado não voltou a enfrentar taxas tão altas, permanecendo com a média de 40 a 50 mortes a cada cem mil habitantes.

No período entre os anos de 2010 a 2017, houve redução significativa deste índice, especialmente no ano de 2012, no qual se obteve taxa de letalidade violenta de 28,7 por cem mil habitantes. Destaca-se que no decorrer dos anos de 1991 a 2017 ocorreu um crescimento populacional expressivo no Estado do Rio de Janeiro, passando-se de 12.807.706 (doze milhões oitocentos e sete mil e setecentos e seis habitantes) para 17.028.812 (dezessete milhões vinte e oito mil e oitocentos e doze habitantes). Tal crescimento populacional leva a crer que a criminalidade tenha aumentado, no entanto, observa-se um resultado diverso, demonstrando-se dados mais positivos com o passar dos anos e com o aumento da população fluminense. Assim, verifica-se que a segurança pública no Rio de Janeiro já enfrentou cenários de criminalidade mais drásticos, comparado com o quadro estampado no ano de 2017.

Cabe ressaltar que os dados oficiais do Estado em discussão divergem dos dados apontados pelo Fórum Brasileiro de Segurança Pública, razão pela qual se faz necessário o comparativo dos aludidos dados, conforme se observa na tabela 7:

Tabela 7 – Comparativo dos dados de letalidade violenta no Rio de Janeiro (mortes por cem mil habitantes)

| Ano | Instituto de Segurança Pública | Fórum brasileiro de segurança pública |
|------|--------------------------------|---------------------------------------|
| 2013 | 32,7 | 30,1 |
| 2014 | 34,7 | 31,2 |
| 2015 | 30,3 | 30,3 |
| 2016 | 37,6 | 37,6 |
| 2017 | 40,0 | 40,4 |

Fonte: Adaptado de Rio de Janeiro (2019, p. 3); Fórum de Segurança Pública (2015, p. 15; 2017, p. 13; 2018, p. 13).

Em que pese a divergência de dados apresentada na tabela supra, nota-se pela análise da tabela 1 que durante todo o período de 2013 a 2017, os Estados do Sergipe, Alagoas e Rio Grande do Norte, permaneceram com taxas de letalidade violenta por cem mil habitantes bem mais elevadas que o Rio de Janeiro. Além disso, a população carioca em relação aos demais Estados analisados, apresenta um diferencial positivo de aproximadamente treze milhões de habitantes, justificando o número absoluto de mortes violentas ser superior aos demais. Ainda assim, manteve-se com taxa de criminalidade inferior à deles.

Ocorre que, mesmo diante deste quadro, em 16 de fevereiro de 2018 o Presidente da República à época, Michel Temer, editou o decreto de intervenção no Rio de Janeiro, apontando como fundamento a crise de segurança pública do Estado e declarando como seu objetivo “pôr termo a grave comprometimento da ordem pública”.

Contudo, em razão das pesquisas realizadas, pode-se constatar que haviam Estados com maior índice de letalidade violenta que não sofreram intervenção. Ademais, asseverou-se que o Rio de Janeiro não estava no seu ápice de criminalidade, uma vez que tal ente federativo já passou por períodos mais críticos com relação à segurança pública e não foi alvo de intervenção estatal. Assim, diante do estudo acerca do pressuposto de “pôr termo a grave comprometimento da ordem pública”, bem como do caráter restritivo sobre as hipóteses interventivas, levando-se em conta, tanto o princípio da autonomia estatal, quanto o respeito aos direitos fundamentais, tem-se que a intervenção federal operada no Rio de Janeiro não foi utilizada como última alternativa à solução do problema.

4 ANÁLISE DA INTERVENÇÃO FEDERAL DECRETADA NO ESTADO DO RIO DE JANEIRO

A Intervenção Federal decretada na segurança pública do Rio de Janeiro tinha como fim “pôr termo a grave comprometimento da ordem pública”. Desta feita, este capítulo se propõe à análise do Decreto Interventivo n. 9.288 de 2018 e do Plano de Intervenção realizado pelo Gabinete de Intervenção Federal com o propósito de observar se foram cumpridos os aspectos formais da medida. Outrossim, busca-se averiguar os resultados obtidos em face do gasto gerado e se os objetivos traçados no Plano interventivo foram cumpridos. Além de verificar se houveram mudanças positivas e/ou negativas por meio da referida intervenção estatal.

Ainda, serão citadas as controvérsias doutrinárias e entendimentos acerca da medida, demonstrando-se por meio dos autores as possíveis circunstâncias que levaram à ação interventiva, realizada em ano eleitoral, durante a tramitação da PEC da Reforma da Previdência no Congresso Nacional, entre outros aspectos que possam ser considerados determinantes para a prática da intervenção federal no Rio de Janeiro.

4.1 DECRETO 9.288 DE 2018 E PLANO DE INTERVENÇÃO: ELEMENTOS FORMAIS DA MEDIDA

Primeiramente, conforme mencionado no capítulo anterior, o Decreto 9.288 estabeleceu a intervenção federal no Estado Rio de Janeiro no dia 16 de fevereiro de 2018, fixando o término na data de 31 de dezembro. Para tal medida foi nomeado interventor, qual seja, General de Exército Walter Souza Braga Netto, para o qual foram dados os poderes do Governador do Estado no que se refere à segurança pública (BRASIL, 2018a). Como visto no item 2.1, o caso em apreço trata-se da modalidade de intervenção espontânea, visto que foi realizada a fim de “pôr termo a grave comprometimento da ordem pública”, de modo que é requisito a apresentação do Decreto interventivo perante o Congresso Nacional, em regra, no prazo de vinte e quatro horas.

O Poder Executivo enviou por meio da mensagem nº 80 de 2018 o Decreto interventivo 9.288 de 2018 para apreciação do Congresso Nacional

cumprindo o referido prazo. O Congresso, por seu turno, passou a análise da constitucionalidade da medida. Com a aprovação da intervenção federal pelo Senado, o Presidente Eunício Oliveira mandou suspender todas as propostas de emenda à Constituição (INTERVENÇÃO..., 2018).

Acerca dos requisitos formais, a Relatora Deputada Federal Laura Carneiro apresentou parecer favorável à constitucionalidade da intervenção, aduzindo que o decreto respeitou o artigo 21, inciso V, bem como o artigo 84, inciso X, ambos da Constituição Federal, pois compete à União a edição de decreto interventivo por meio do Presidente da República, conforme restou realizado (BRASIL, 2018e, p. 5). Além disso, a referida Deputada afirmou que os Conselhos da República e de Defesa Nacional “foram efetivamente ouvidos na manhã do dia 19 de fevereiro de 2018, tendo opinado favoravelmente à intervenção federal”, em respeito aos artigos 90, inciso I, e 91, §1º, inciso II, ambos da Carta Cidadã (BRASIL, 2018e, p. 5).

Ainda, de acordo com a agência do Senado (BRASIL, 2018h), a intervenção federal no Rio de Janeiro foi referendada pelos Conselhos da Defesa e da República no dia 19 de fevereiro de 2018. Na oportunidade o senador Humberto Costa (PT-PE) e deputado José Guimarães (PT-CE), deixaram de se manifestar na deliberação do Conselho da República. Segundo Humberto (BRASIL, 2018h):

[...] o presidente, Michel Temer e o ministro da Defesa, Raul Jungmann, não apresentaram as informações necessárias que pudessem embasar a intervenção, como dados mostrando o aumento da criminalidade na cidade, os resultados de ações anteriores que provassem a efetividade do uso das Forças Armadas, ou ainda a previsão de gastos ou análise de planejamento sobre o que se espera no curto e no médio prazo com a ação.

Por sua vez, o Ministro da Defesa Raul Jungmann afirmou que (BRASIL, 2018h):

[...] o comprometimento da ordem pública foi o motivo para a ação do governo, já que ações simples como a entrega de cartas e encomendas, a realização de missas e cultos no horário noturno e o ano letivo de crianças no Rio de Janeiro está prejudicado graças à criminalidade e à violência. Mais de 800 comunidades no Rio de Janeiro vivem um regime de exceção, vivem sob controle do crime organizado, de milícias, do tráfico de drogas. Esses cariocas não têm direitos e garantias constitucionais, estão sob o desmando e tirania do crime organizado.

Entretanto, o Partido Socialismo e Liberdade (PSOL) por meio da ação direta de inconstitucionalidade nº 5915 proposta perante o Supremo Tribunal Federal, aduziu que o decreto foi editado sem que fosse realizada consulta aos Conselhos da República e Defesa. Cumpre ressaltar que a referida ação direta de inconstitucionalidade foi extinta por perda do objeto, haja vista que o Supremo Tribunal Federal não a julgou antes do término da ação interventiva (BRASIL, 2018f, p. 17-18).

Importa dizer que, conforme visto acima, foram ouvidos ambos os Conselhos, porém de forma tardia, (três dias) após a aprovação do decreto. Assim, numa interpretação sistemática, articulando as normas constitucionais relativas à intervenção federal às da decretação dos estados de defesa e sítio, artigos 136 e 137 respectivamente, é razoável presumir que a oitiva dos Conselhos da República e da Defesa deve ocorrer antes da edição do Decreto 9.288/18. Isso porque, embora a Constituição não tenha sido explícita acerca do momento adequado para tanto, deduz-se de tal forma, pois coerente que se ouça os pareceres antes da prática do ato.

O parecer emanado pelo Congresso Nacional asseverou ainda que foram cumpridos os requisitos no que concerne à amplitude e o prazo determinado. Todavia, fez um adendo a respeito das condições de execução, uma vez que especificou os recursos estaduais que poderiam ser requisitados para a intervenção, mas sobre recursos federais se valeu de expressão genérica (BRASIL, 2018e, p. 5-6), conforme se verifica no § 3º, do artigo 3º do Decreto em estudo: “O interventor poderá requisitar a quaisquer órgãos, civis e militares, da administração pública federal, os **meios necessários** para consecução do objetivo da intervenção.” (BRASIL, 2018a. Grifo nosso). Assim, o Congresso Nacional dispôs acerca da referida omissão que a interpretação de tal dispositivo deveria contemplar também a utilização de recursos financeiros, tecnológicos, estruturais e humanos da União, vez que interpretação diversa afetaria ainda mais a questão financeira do Estado do Rio de Janeiro (BRASIL, 2018e, p. 6).

Vale destacar que a amplitude diz respeito à abrangência da intervenção, isto é, o número de entes atingidos pelo decreto de intervenção e sobre quais áreas ela irá ser exercida. O prazo, por sua vez constitui a duração da medida, que poderá ser determinada ou indeterminada. Assim, é possível estabelecer a intervenção federal com termo final ou vincular seu fim à consecução dos objetivos que se

pretende atingir através da intervenção. Por fim, as condições de execução da medida tratam-se da forma que será procedida a medida, as tarefas do interventor, ou de quem for assumir a tarefa (MEDEIROS, 2017, p. 41)

Não obstante, embora não se tenha uma intervenção federal anterior como parâmetro, verifica-se termos genéricos tanto no decreto quanto no Plano interventivo, de modo que não restaram claras as informações no que tange à execução da medida, bem como acerca da amplitude do decreto, em notório desrespeito ao artigo 36, § 1º da Lei Maior (BRASIL, 1988). Isso porque a referida ordem emanada pelo Chefe do Executivo Federal concedeu de forma ampla as atribuições previstas no artigo 145 da Constituição do Estado do Rio de Janeiro, apenas aduzindo que as competências que não forem relativas à segurança pública ficariam a cargo do Governador. Igualmente, conferiu ao interventor o controle operacional de todos os órgãos estaduais de segurança pública previstos no artigo 144 da Constituição Federal, quais sejam: a polícia federal, a polícia rodoviária federal, a polícia ferroviária federal, as polícias civis, as polícias militares e corpos de bombeiros militares (BRASIL, 1988, p. 48), bem como dos demais órgãos previstos no Título V da Constituição do Estado do Rio de Janeiro, tais como a Polícia Civil, Polícia Penitenciária, Polícia Militar e o Corpo de Bombeiros Militar (RIO DE JANEIRO, 1989, p. 88-90). Nesse sentido, é a ação direta de inconstitucionalidade nº 5915 proposta pelo Partido Socialismo e Liberdade (PSOL) no Supremo Tribunal Federal (BRASIL, 2018, p. 18), veja-se:

Não houve a fixação das instruções e regras que orientarão a(s) ação(ões). O Decreto é genérico e inespecífico ao utilizar que a área geográfica de atuação é o Estado do Rio de Janeiro (amplíssima) e que a área administrativa de atuação é a da “segurança pública” (indefinida e amplíssima). Não há, como deveria, a explicitação dos meios pelos quais a intervenção será concretizada e órgãos envolvidos na operação.

Importa mencionar que não foi realizado um cronograma para a execução da intervenção, apenas quadros estratégicos com os ditos objetivos da medida. Cabe destacar que diante do aludido decreto presidencial foi criado um Gabinete de Intervenção Federal na Segurança Pública do Rio de Janeiro – GIFRJ, órgão que ficou encarregado pelo planejamento, coordenação e controle a serviço do Interventor Federal. Trata-se de (BRASIL, 2018e, p. 7):

[...] uma estrutura “ad hoc” estabelecida para o atendimento às ações do Interventor e organizada no Centro Integrado de Comando e Controle (CICC) e no Comando Militar do Leste (CML), com os meios de pessoal e material necessários à condução das atividades atinentes à intervenção.

Destaca-se que apenas o referido Plano Estratégico demonstrou os objetivos e possíveis motivos da ação interventiva de forma genérica, o qual foi realizado aproximadamente três meses após a vigência dessa. Além disso, informou a necessidade de ao menos R\$ 1.000.000.000,00 (um bilhão de reais) para execução da medida. Assim, vê-se que o Decreto foi omissivo no que tange aos atos e providências que seriam realizados para a resolução do conflito. Como já informado no capítulo anterior, o plano interventivo estabeleceu como objetivos a diminuição dos índices de criminalidade no que tange à letalidade violenta, roubo de veículos, roubo de rua e roubo de carga; recuperar a capacidade operativa dos Órgãos de Segurança Pública (OSP) a fim de aperfeiçoar a doutrina, organização, adestramento, material, educação, pessoal e infraestrutura destes; e, a articulação das instituições dos entes federativos com o fomento do compartilhamento de responsabilidades na segurança pública, por meio do estabelecimento de protocolos (BRASIL, 2018d, p. 22).

Dito isso, tem-se que o Decreto presidencial 9.288 de 2018 não apresentou os motivos e justificativas para a ação interventiva, em desrespeito ao princípio da motivação, previsto no artigo 2º da Lei 9.784/1999 (BRASIL, 1999). De acordo com Celso Antônio Bandeira de Mello (2002, p. 23) “o Princípio da Motivação impõe à administração Pública o dever de expor as razões de direito e de fato pelas quais tomou a providência adotada”.

Ademais, nota-se que o Governador do Estado do Rio de Janeiro, concordou com o ato (ZAMBRANO; EXMAN, 2018), o que permitia a utilização de medida diversa, eis que não houve resistência pelo poder executivo estadual. Assim, tem-se que poderiam ser utilizados outros mecanismos menos severos, sem desrespeito a direitos fundamentais, como exemplo, poderiam ser implementadas verbas da União nos serviços de inteligência e interceptação do tráfico de drogas de forma preventiva, evitando a entrada de tráfico no interior do Rio de Janeiro (COSTA; SILVA, 2018).

Conforme o relatório do observatório da intervenção realizado pelo Centro de Estudos de Segurança e Cidadania - CESec (2018, p. 21):

Mudanças na coordenação, medidas rigorosas de controle da corrupção, investimentos a longo prazo em investigação e inteligência, prioridade para a retirada de fuzis e outras armas de circulação, foco na redução de tiroteios e em políticas de proteção à vida, prioridade para investimentos nas áreas com piores indicadores (Baixada e São Gonçalo).

Cumpram-se ainda o §1º, do artigo 3º do Decreto 9.288 de 2018, que dispõe: “O Interventor fica subordinado ao Presidente da República e não está sujeito às normas estaduais que conflitarem com as medidas necessárias à execução da intervenção”. Por tal normativa, destaca-se que o ato administrativo presidencial permitiu o interventor não se submeter às normas estaduais, possivelmente conflitando com os interesses da Assembleia Legislativa do Rio de Janeiro de modo a, eventualmente, ferir a separação dos poderes prevista no artigo 2º da Carta Magna (BRASIL, 1988).

Convém mencionar que o Decreto em discussão estabeleceu um militar ao cargo de interventor, o que pressupõe que possíveis ilegalidades cometidas por este durante a intervenção sejam julgadas por um Tribunal Militar e não por um Tribunal Comum. Neste sentido é o artigo 9º, §2º, inciso III, do Código Penal Militar (Decreto-Lei 1.001/1969) com a inovação disposta pela Lei nº 13.491/2017, que dispõe como crime militar, em tempo de paz (BRASIL, 1969):

§2º Os crimes de que trata este artigo, quando dolosos contra a vida e **cometidos por militares das Forças Armadas contra civil, serão da competência da Justiça Militar da União**, se praticados no contexto:
III – de atividade de natureza militar, de operação de paz, **de garantia da lei e da ordem** ou de atribuição subsidiária, realizadas em conformidade com o disposto no art. 142 da Constituição Federal e na forma dos seguintes diplomas legais: [...] (grifo nosso).

De acordo com Costa e Silva (2018):

Tal circunstância pré-determinada pelo decreto interventivo poderá trazer consigo uma característica do estado de exceção: os excessos do uso da força e da violência, e as violações aos direitos fundamentais poderão ser tolerados, visto que quem julgará os atos dos militares serão outros militares.

Desta feita, tem-se que as omissões e generalidades dispostas no decreto de intervenção podem contribuir para o autoritarismo incontrolável, permitindo afrontas às leis, bem como violações de direitos fundamentais (COSTA;

SILVA; 2018). Contudo, observa-se que houve desrespeito a pressupostos formais do Decreto interventivo em estudo, asseverando-se inconformidades à Constituição. Tem-se que foi omissivo no que tange a diversas disposições constitucionais, bem como conferiu poderes de forma extremamente ampla ao interventor não justificando os motivos pelos quais foi realizada a medida, nem mesmo se apresentou um cronograma para as ações. Por fim, no item a seguir, serão analisados os aspectos econômicos da intervenção federal no Rio de Janeiro, bem como os seus resultados, a fim de obter uma noção dos benefícios e malefícios dela decorrentes.

4.2 O FIM DA INTERVENÇÃO FEDERAL NO RIO DE JANEIRO: ASPECTOS ECONÔMICOS E RESULTADOS OBTIDOS

Como dito em período anterior, o Plano de intervenção apresentou o valor de aproximadamente R\$ 1.000.000.000,00 (um bilhão de reais) como imprescindível para as mínimas condições de execução da intervenção federal no Rio de Janeiro, “montante este que seria (destinado exclusivamente às aquisições e contratações de serviços diversos)” (BRASIL, 2018d, p. 38). Conforme a Medida Provisória nº 825, de 2018, foi aberto um crédito extraordinário no importe de R\$ 1.200.000.000,00 (um bilhão e duzentos milhões de reais), em favor da Presidência da República para executar a ação interventiva no Rio de Janeiro. De acordo com a exposição de motivos da referida medida, o valor supracitado permitiria:

[...] o atendimento de ações emergenciais que visam garantir a segurança nas áreas urbanas do Estado do Rio de Janeiro mediante a intensificação do policiamento e atividades de inteligência, com foco no combate à entrada de armas e drogas, de insumos para o crime organizado e no combate à violência contra as mulheres. (BRASIL, 2018g, p. 5).

Vale mencionar que no ano de 2016 foi decretado pelo Governador do Estado do Rio de Janeiro estado de calamidade pública no âmbito da administração financeira do referido ente federado em razão das Olimpíadas de 2016, pois o Estado não possuía condições de atender a demanda necessária para o evento (RIO DE JANEIRO, 2016a). Posteriormente, o estado de calamidade do Rio de Janeiro foi reconhecido em lei estadual pela Lei nº 7483/2016 (RIO DE JANEIRO, 2016b) e prorrogado até dezembro de 2018, pela Lei nº 7627/17 (RIO DE JANEIRO, 2017). Assim, observam-se gastos de grande monta para o período que não só o

Rio de Janeiro, mas o país estava em meio a uma crise econômica (CONSOLE, 2018).

Além disso, vê-se extremamente ampla a descrição da destinação dos recursos ao referir a aquisições e contratações de serviços diversos, ferindo de forma veemente a Lei de Acesso à informação nº 12.527/2011, bem como o princípio da publicidade da administração pública referente à destinação dos recursos públicos pelos entes políticos (BRASIL, 2011). Nota-se, portanto, o desrespeito ao direito fundamental à publicidade, o qual está elencado no inciso LX, do artigo 5º, da Constituição Federal e também ao princípio norteador da administração pública, nos termos do *caput*, do artigo 37 da Carta Política (BRASIL, 1988).

Acerca da questão econômica da segurança pública do Rio de Janeiro, o interventor federal General de Exército Braga Netto, afirmou, após o decreto de intervenção, que havia um déficit de R\$ 3.001.000.000,00 (três bilhões e um milhão de reais) (BRITO, 2018). Conforme afirmou o deputado Alessandro Molon (PSB) (BRITO, 2018):

“As forças de segurança pública têm um total de R\$ 1,6 bilhão para pagar. Some-se isso ao R\$ 1,5 bilhão de verbas que ainda nem chegaram e temos um passivo de R\$ 3,1 bilhões para a área de segurança do Estado este ano. Como o Governo Federal anunciou um aporte de R\$ 1 bilhão para a intervenção, o que existe é uma operação deficitária. Ou seja, fica mais que claro que a intervenção foi feita de maneira improvisada e sem planejamento nenhum”.

Ao aprovar o Decreto 9.288 de 2018, o Congresso Nacional, por meio da Deputada Federal e também relatora do caso, Laura Carneiro, justificou a necessidade da realização da medida com entre outros, os seguintes dizeres (BRASIL, 2018e):

Em relação ao mérito, não podemos perder de vista que a crescente criminalidade no Estado do Rio de Janeiro, por vários anos, não teve o combate eficaz pelos órgãos de segurança pública do Estado. A criminalidade organizada, por facções e atividades milicianas, fez com que, em oportunidades anteriores, houvesse uma atuação conjunta entre as Forças Armadas e os órgãos de segurança pública do Estado. Ainda assim, nada disso se demonstrou eficaz, seja em razão da falta de continuidade ou da falta de integração entre os órgãos.

Segundo dados do Instituto de Segurança Pública do Rio de Janeiro, após a intervenção federal decretada, o referido Estado apresentou em números absolutos 1534 mortes ocasionadas por intervenção de agente do Estado, sofrendo aumento em face do número apresentado no ano de 2017 (1127 mortes por intervenção de agente do Estado). No entanto, observou-se uma pequena redução da criminalidade no Rio de Janeiro após a ação interventiva. Isso porque, no ano de 2017 esse ente federativo contava com taxa de letalidade violenta de 40 mortes a cada cem mil habitantes (6749 letalidades violentas em números absolutos no ano de 2017). Já em 2018, ano em que foi realizado o Decreto interventivo, passou a contar com taxa de letalidade violenta de 39,4. Saliencia-se que, conforme o referido estudo, houve um aumento na população carioca entre os anos de 2017 e 2018 (6714 letalidades violentas em números absolutos no ano de 2018). No ano de 2017, o Rio de Janeiro apresentava 16.829.805 (dezesesseis milhões oitocentos e vinte e nove mil oitocentos e cinco) habitantes, já no ano de 2018, houve o crescimento deste número para 17.028.812 (dezessete milhões vinte e oito mil oitocentos e doze) habitantes (RIO DE JANEIRO, 2019, p. 3-15).

Assim, não se pode dizer que a intervenção federal não obteve um resultado, de certo modo positivo, pois preservou a vida de aproximadamente trinta e cinco pessoas, considerando-se os números absolutos, em comparativo ao ano anterior. Ademais, como dito, houve um aumento populacional que também deve ser considerado. Todavia, deve-se levar em conta os valores despendidos para tanto, se comparados aos resultados. Vale destacar que não se quer dizer com tal afirmativa que as vidas que foram preservadas não valem o gasto gerado, pois, como visto, tem-se que tal direito fundamental se sobressai aos demais. O que se quer dizer é que poderiam ser investidos de modo que se alcançasse um resultado mais efetivo, resguardando mais vidas, com respeito a direitos fundamentais, bem como melhorando a qualidade de vida da população fluminense no que se refere à segurança pública do Estado. E tudo isso, sem recorrer a uma medida extrema como a intervenção federal.

4.3 UMA ANÁLISE DE CONTROVÉRSIAS DOUTRINÁRIAS E ENTENDIMENTOS ACERCA DA MEDIDA

No presente estudo se asseverou diversas críticas no que se refere à intervenção federal realizada no Estado do Rio de Janeiro. Por ser a primeira vez que a medida foi utilizada na vigência da Constituição de 1988, propõe-se a este item elencar as conclusões e entendimentos sobre o instituto em discussão, a fim de analisar se haviam objetivos diversos por trás do decreto interventivo. Acresça-se que o decreto em comento foi aprovado logo após o término do carnaval, o que leva a crer que se objetivava que os olhares da população não estivessem voltados para a referida medida e sim para a euforia da festa carnavalesca. Não obstante, foi editado em ano eleitoral, gerando dúvidas acerca do seu propósito frente ao cenário político brasileiro. Saliente-se que à época havia Propostas de Emenda à Constituição de tamanha relevância, as quais, se aprovadas, poderiam surtir efeitos indesejados.

De acordo com Rennan Gustavo Ziemer da Costa (2018) o Presidente da República Michel Temer, usou a ação interventiva como uma manobra política. O referido Autor aponta que para tanto o Presidente se valeu de três objetivos, quais sejam, o disfarce acerca da derrota da reforma da previdência, a promoção de sua campanha eleitoral, bem como a suspensão do Projeto de Emenda à Constituição nº 333 de 2017, pois caso fosse aprovada, retiraria a competência originária dos tribunais para julgamento de crimes cometidos por ocupantes de cargos políticos, de modo a garantir a prorrogação do foro por prerrogativa de função por um período maior (COSTA, 2018).

Conforme Pedro H. Villas Boas Castelo Branco (2018): “A fim de se salvar e ressuscitar na cena político-eleitoral, Temer acentua a distorção do papel constitucional precípua das Forças Armadas e põe em risco o funcionamento das instituições democráticas”. Ainda, o autor salienta que (CASTELO BRANCO, 2018):

A escolha do Rio de Janeiro para ser o laboratório da intervenção federal também levanta suspeitas sobre a legitimidade do decreto presidencial. O centro de gravidade dos crimes não está nas favelas cariocas. O governo, ao adotar o inciso III, do Art. 34 da Constituição Federal, que fala em “pôr termo a grave cometimento da ordem pública”, agiu de modo seletivo e oportunista. Sob o ponto de vista do índice de

homicídios, o Rio ocupa a décima segunda posição, segundo o anuário do Fórum Brasileiro de Segurança Pública (FBSP), o que não significa que seus índices sejam baixos e que a violência seja um fenômeno somente estatisticamente mensurável. Já com relação a entrada de armas e drogas, o Rio não é o estado geopoliticamente mais relevante para a política de controle de fronteiras. (grifo nosso).

Segundo o Partido Socialismo e Liberdade – PSOL (BRASIL, 2018f, p. 10), são evidentes as pretensões eleitorais do edito interventivo, apesar de disfarçado o seu motivo real, é nítida a intenção diversa que havia por trás dele, situação que em conjunto com a desproporcionalidade e custo da medida, demonstram o desvio de finalidade do decreto de intervenção. Em consonância com Lindner e Bulla (2018), o Presidente Michel Temer e também professor de Direito Constitucional, disse que suspenderia a intervenção já decretada no Rio de Janeiro para votar à Reforma da Previdência, afirmando que tal proposta de emenda à Constituição estaria pronta para votação. Sem qualquer cabimento a referida fala, pois conforme visto, o impedimento de votar emendas à Constituição em períodos de crise, ocorre por se estar diante da modificação da Lei Maior do Estado e, portanto, é imprescindível a total atenção e responsabilidade dos parlamentares, não sendo possível durante a intervenção federal. Registre-se, em que pese a afirmativa equivocada do ex-presidente da República, o Presidente do Senado, Eunício de Oliveira, asseverou que todas as propostas de emenda à Constituição estariam suspensas até o término da ação interventiva (INTERVENÇÃO..., 2018).

O relatório do observatório da intervenção realizado pelo Centro de Estudos de Segurança e Cidadania – CEEC sustentou que (2018, p. 7):

Na verdade, a decisão teve forte cunho político e permitiu ao Planalto abandonar, sem maiores danos, a sua principal agenda, a Reforma da Previdência, já que a Constituição proíbe a votação de propostas de emenda constitucional durante períodos de intervenção. Além disso, a medida fortalece o governo Temer, tanto no país quanto no estado, onde o partido do Presidente enfrenta profunda crise.

Isso porque, a opinião pública majoritária acerca da intervenção federal decretada no Estado do Rio de Janeiro é favorável à medida. Os dados obtidos de forma estimulada e única, em percentuais por meio de pesquisa realizada pelo Fórum Brasileiro de Segurança Pública (2019, p.11) apontam que, antes do início do Decreto, 83% da população se colocavam favoravelmente à ação interventiva. Após o término, 73% da população permaneceram favoráveis à medida. Ligando-se os

pontos, pode-se constatar possivelmente o uso do mecanismo de intervenção para conquistar parte do eleitorado, já que se estava aproximando à eleição para Presidência da República. Segundo observatório da intervenção realizado Centro de Estudos de Segurança e Cidadania - CEsSec (2018, p. 21):

A maioria da população do Rio e do Brasil vê a intervenção com bons olhos, pois não acredita que as polícias e os políticos locais possam resolver os problemas que se agravaram. O fracasso das UPPs, a prisão do governador e de políticos que administraram o Rio por dez anos e a falência financeira do estado – juntamente com o medo quase universal de ser vítima da violência (92% da população em pesquisa de março de 2018) – justificam este apoio. Nas áreas mais inseguras, moradores acreditam que forças não corrompidas assumirão o controle da segurança, trazendo ordem e progresso a comunidades violentadas pela violência, mortes, extorsão e assaltos. Este é outro risco do momento atual. Caso as condições de insegurança se agravem, possivelmente isso levará uma parte da população a apoiar políticas oficiais de suspensão de direitos.

Além disso, o referido relatório explanou que a intervenção no Rio de Janeiro não é capaz de solucionar problemas acumulados a tempo no Estado, pelo contrário, pode inserir novos e agravar ainda mais situação que já se encontra complexa. “Na verdade, é a antítese dos esforços continuados e estruturados necessários para enfrentar os desafios da violência no estado, que se agravam desde os anos 1980” (CESec - CENTRO DE ESTUDOS DE SEGURANÇA E CIDADANIA, 2018, p. 11).

Lenio Luiz Streck (2018) aduz que a intervenção federal é “um remédio amargo que está na Constituição”. De acordo com o autor, tal instituto não é capaz de solucionar um problema que é afeto à polícia, ao Poder Judiciário e ao Ministério Público do Estado. Além disso, segundo o autor (2018):

Ordem pública é um conceito jurídico. Ele não é fruto de escolha ou de puro discricionarismo. Não exsurge de um “ato de vontade”. Se alguém compromete a ordem pública - que, insisto, não é “qualquer coisa” -, pode ser preso. Parece evidente que o conceito de “grave comprometimento da ordem pública” foi sobre interpretado. O decreto não justificou a ocorrência desse requisito constitucional.

Assim, tem-se que um Decreto apressado de intervenção federal não resolveria problemas há tempos enfrentados pelo Rio de Janeiro. Além de que, diante dos estudos realizados no capítulo anterior, não estava presente o pressuposto material do “grave comprometimento da ordem pública”, vez que

como dito não se trata de uma situação qualquer. Por fim, diante dos entendimentos colacionados acima, vê-se que é possível que havia interesses de cunho político na intervenção realizada, tendo em vista o cenário estampado no ano de edição da medida, bem como diante da suspensão das importantes emendas à Constituição que estavam em trâmite.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A Intervenção federal tem o propósito de proteger o Estado Federal, visto que diante de situações excepcionais confere poder à União para resolução de problemas inerentes à ordem dos Estados. Todavia, o instituto em apreço retira a autonomia estatal que é conferida constitucionalmente. Prevista no artigo 34 da Carta Política, a intervenção federal possui um rol taxativo que foi se adequando ao longo das Constituições, a fim de que tal mecanismo não fosse utilizado como viés ao cometimento de arbitrariedades, o que historicamente percebe-se que a sua previsão deu azo para tanto. No entanto, embora tenham ocorrido modificações no texto constitucional vigente, ainda permanece subjetividade nas hipóteses interventivas, de modo que deve ser aplicado o princípio da interpretação restritiva sobre tais possibilidades.

O princípio da interpretação restritiva deve ser aplicado nas hipóteses de intervenção, pois se trata da própria vontade do constituinte que dispôs na Carta Magna que a União não intervirá nos Estados, exceto nas situações taxativamente elencadas. Além disso, como visto, as normas que suspendem e limitam direitos fundamentais devem ser interpretadas restritivamente em consonância com a hermenêutica constitucional. Não obstante, trata-se de medida que retira a autonomia do Estado paciente, princípio basilar da federação, bem como impede a tramitação de emendas à Constituição o que afeta diretamente o andamento legislativo de questões relevantes para todo o país. Vale destacar que a intervenção deve ser utilizada como última opção, devendo o Estado se socorrer de alternativas menos prejudiciais e com a possibilidade de resultados mais efetivos, sem desrespeito e supressão de direitos e garantias constitucionais, razão pela qual tal normativa deve ser interpretada de forma restritiva.

Dito isso, a Constituição Federal, dispõe entre outros casos, a possibilidade de intervenção quando houver o “grave comprometimento da ordem pública”, para o qual não basta a simples perturbação é preciso que o ente paciente se encontre em estado grave, no qual o governo do Estado não possua condições para retomar a sua ordem ou, mesmo que possua, não o faz. Diante do Decreto 9.288 editado pelo ex-presidente da República Michel Temer no ano de 2018 que estabeleceu a intervenção federal no Estado do Rio de Janeiro, valendo-se como fundamento da implicância do “grave comprometimento da ordem pública” no âmbito

da Segurança Pública do Estado, foi examinada a letalidade violenta de tal ente político em comparativo com outros Estados brasileiros, em especial, Rio Grande do Norte, Alagoas e Sergipe para constatar se no período o Rio de Janeiro estava efetivamente com a ordem pública gravemente comprometida. Assim, pelas pesquisas e estudos realizados, verificou-se que o Rio de Janeiro possui uma criminalidade elevada. Todavia, observou-se não possuir o maior índice de letalidade violenta, pois ao menos Sergipe, Rio Grande do Norte e Alagoas se mantiveram com a taxa de letalidade violenta superior no período de 2013 a 2017. Ademais, na oportunidade que foi decretada a intervenção federal, o Rio de Janeiro não estava no seu ápice de criminalidade, uma vez que já havia passado por tempos mais difíceis, sem que tenha ocorrido a ação interventiva da União sobre ele. Além disso, observou-se em números absolutos a quantidade superior de roubos de cargas, roubos de transeuntes e roubos de veículos no Rio de Janeiro. No entanto, o presente trabalho limitou-se ao estudo da letalidade violenta, visto que é possível analisá-la de forma proporcional aos outros Estados por meio da taxa por cem mil habitantes, diferentemente dos números absolutos que não levam em conta a questão populacional. Cabe ressaltar ainda que a vida é um bem jurídico tutelado, que deve se sobressair sobre os demais, o que leva a crer que onde há maior índice de letalidade violenta, ou seja, mortes intencionais, deve haver uma maior atenção, pois se estaria diante da real gravidade. Com efeito, pelo quadro de criminalidade estampado no Rio de Janeiro, tem-se que a intervenção federal lá operada não foi utilizada como última alternativa à solução do problema, de modo que não estava presente o pressuposto “grave comprometimento da ordem pública”.

Convém mencionar que não se quer dizer que deveria haver a intervenção federal nos Estados do Rio Grande do Norte, Alagoas e Sergipe pelo fato de possuírem a letalidade violenta mais elevada, pois a intervenção federal é um mecanismo que deve ser utilizado de forma excepcionalíssima, apenas como última alternativa, tendo em vista as suas consequências frente às garantias constitucionais. Também não se quer dizer que a segurança pública do Rio de Janeiro não merecia a atenção do Governo Federal, mas sim que havia outros meios para tanto e que havia Estados, que antes dele, necessitavam dessa preocupação, pois, como dito, a vida deve preceder aos demais direitos.

Acerca da presença dos pressupostos formais na medida interventiva, analisou-se tamanha omissão no Decreto 9.288/2018. Todavia, não há uma

intervenção anterior, na vigência da Carta Política de 1988, que se possa utilizar como parâmetro. Uma das discrepâncias constitucionais acerca do Decreto, trata-se da oitiva tardia dos Conselhos da República e Defesa, uma vez que foi realizada três dias após a edição do Decreto em discussão, não havendo qualquer sentido a consulta de opinião dos referidos conselhos após o referido ato. Saliente-se que, embora a Constituição não prevê de forma expressa, entende-se que interpretação diversa seria contrária à vontade constitucional.

Concluiu-se que o Decreto interventivo ofertou poderes de forma ampla ao interventor não justificando os motivos pelos quais foi realizada à medida, sem apresentar sequer um cronograma para a execução das ações. Aliás, o Plano Estratégico de Intervenção realizado pelo Gabinete de Intervenção Federal foi realizado três meses após a edição do Decreto, sem adimplir todas as omissões e generalidades apontadas.

No tocante aos resultados da ação interventiva em comento, pela análise comparativa dos anos de 2017 e 2018, observou-se uma pequena diminuição da letalidade violenta do Estado, pois, em números absolutos, preservou-se aproximadamente a vida de trinta e cinco pessoas, bem como houve um aumento populacional no ano de 2018. Entretanto, asseverou-se também elevado aumento de mortes por agentes do Estado, o que demonstra a violência provocada pela ação interventiva.

Ademais, frente aos resultados alcançados, verificou-se elevado gasto diante da crise econômica nacional suportada no período. De modo que não era preciso o Estado se valer do instituto extremo que é a intervenção federal, sendo que todo o investimento poderia ser utilizado de modo preventivo a fim de resguardar mais vidas, sem desrespeito a direitos fundamentais, assim como melhorar a segurança pública do Estado e, conseqüentemente, a qualidade de vida da população fluminense.

Vale ressaltar que diante da busca por entendimentos e conclusões acerca da intervenção federal realizada no Estado do Rio de Janeiro, observou-se que possivelmente a medida tenha sido utilizada com fim diverso ao previsto no decreto, tendo em vista o ano eleitoral em que se passava, bem como a tramitação de Emendas à Constituição de grande repercussão, levam a crer o seu cunho político. Isso porque, no período de intervenção não é possível emendar à Constituição. Além disso, pelas pesquisas estatísticas apontadas, aferiu-se que a

maioria da população carioca restou favorável à medida, de forma que o ex-presidente possivelmente agradou parte de seu pretense eleitoral. Importa mencionar que se constatou em primeiro momento que Michel Temer possuía a intenção de ser candidatar à Presidência da República do Brasil. Além disso, saliente-se que diante do referido intuito, não seria interessante que a Reforma da Previdência fosse sancionada durante o seu mandato, haja vista que tal medida geraria descontentamento à população.

Por fim, por toda a pesquisa desenvolvida, frente as omissões, generalidades e possíveis pretensões ocultas no Decreto 9.288 de 2018, asseverou-se como mecanismo de minimizar arbitrariedades e discricionariedades por parte do Chefe do Executivo Federal na edição de decretos de intervenção, a criação de uma lei complementar para regulamentação desses, especialmente, no que se refere aos seus aspectos formais. Sabe-se que a legislação não será suficiente para atender o problema, pois a criação de leis não resolve impasses políticos, todavia há de dificultar os anseios de tal ordem na realização de ações interventivas.

REFERÊNCIAS

ALEXY, Robert. **Teoria dos direitos fundamentais**. São Paulo: Melhoramentos, 2008. 669 p.

ÁVILA, Humberto. **Teoria dos princípios: da definição à aplicação dos princípios jurídicos**. 15. ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Malheiros, 2014. 237 p.

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

BARROSO, Luís Roberto. **Interpretação e aplicação da Constituição: fundamentos de uma dogmática constitucional transformadora**. 7ª. ed. São Paulo: Saraiva, 2009, 432 p.

_____. **Curso de direito constitucional contemporâneo: os conceitos fundamentais e a construção do novo modelo**. 5. ed. São Paulo: Saraiva, 2015. 576 p.

BONAVIDES, Paulo. **Ciência política**. 10ª ed. rev. e atual. São Paulo: Malheiros, 1994. 498 p.

_____. **Curso de direito constitucional**. 19ª ed. atual. São Paulo: Malheiros, 2006. 808 p.

BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. Organização do Estado: Estado Federal. In: MENDES, Gilmar Ferreira; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. **Curso de Direito Constitucional**. 7ª ed. São Paulo: Saraiva, 2012. p. 1114-1158.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado Federal: Centro Gráfico, 1988. 292 p.

_____. **Lei nº 9.784, de 29 de janeiro de 1999**. Regula o processo administrativo no âmbito da Administração Pública Federal. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9784.htm. Acesso em: 15 de jun. de 2019.

_____. **Lei nº 12.527 de 18 de novembro de 2011**. 2011. Regula o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição Federal. Brasília, DF, nov. 2011.

_____. Decreto n. 9.288, de 16 de fev. de 2018. **Intervenção federal no Estado do Rio de Janeiro com o objetivo de pôr termo ao grave comprometimento da ordem pública**, Brasília, DF, fev. 2018a.

_____. Decreto n. 9.602, de 8 de dez. de 2018. **Intervenção federal no Estado de Roraima com o objetivo de pôr termo ao grave comprometimento da ordem pública**, Brasília, DF, dez. 2018b.

_____. INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICAS IBGE. **População residente enviada ao Tribunal de Contas da União Brasil, Grandes Regiões e Unidades da Federação - 2001-2015**. 2018c. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/estatisticas/sociais/populacao/9103-estimativas-de-populacao.html?=&t=downloads>. Acesso em: 27 abr. de 2019.

_____. Gabinete da Intervenção Federal na Segurança Pública do Estado do Rio de Janeiro. **Plano Estratégico**. 2018d. Disponível em: <http://www2.planalto.gov.br/mandatomicheltemer/acompanhe-planalto/noticias/2018/06/plano-estrategico-gif.pdf>. Acesso em: 13 de mai. de 2019.

_____. Câmara dos Deputados. Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania. **Mensagem ao Congresso Nacional nº 80, de 2018**. Submete à apreciação do Congresso Nacional o texto do Decreto nº 9.288, de 2018, que "Decreta intervenção federal no Estado do Rio de Janeiro com o objetivo de pôr termo ao grave comprometimento da ordem pública". Brasília/DF, 2018e

_____. SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. **Ação direta de inconstitucionalidade nº 5915**. Presidente da República. Relator: Ministro Ricardo Lewandowski. Brasília, DF. 2018f. Disponível em: <http://redir.stf.jus.br/estfvisualizadorpub/jsp/consultarprocessoeletronico/ConsultarProcessoEletronico.jsf?seqobjetoincidente=5372424>. Acesso em: 20 de mai. de 2019.

_____. **Medida Provisória nº 825, de 27 de março de 2018**. Abre crédito extraordinário, em favor da Presidência da República, no valor de R\$ 1.200.000.000,00. Brasília, DF, mar. 2018g.

_____. Criação da agência do Senado 19 de fev. de 2018, atual. 21 de fev. de 2018. **Conselhos da República e de Defesa Nacional aprovam intervenção no Rio de Janeiro**. 2018h. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2018/02/19/conselhos-da-republica-e-de-defesa-nacional-aprovam-intervencao-no-rio-de-janeiro>. Acesso em: 5 de jun. de 2019.

BRETAS, Valéria. Os estados mais violentos do Brasil. **Exame**, 4 nov. 2017. Disponível em: <https://exame.abril.com.br/brasil/os-estados-mais-violentos-do-brasil-3/>. Acesso em 1 mai. 2019

BRITO, Carlos. Interventor diz que déficit das Forças de Segurança do RJ é de R\$ 3,1 bilhões. **G1 - Portal de Notícias**, 19 mar. 2018. Disponível em: <https://g1.globo.com/rj/rio-de-janeiro/noticia/forcas-de-seguranca-do-rio-de-janeiro-tem-deficit-de-r-31-bilhoes.ghtml>. Acesso em 19 jun. 2019

BUECHELE, Paulo Arminio Tavares. **O Princípio da Proporcionalidade e a Interpretação da Constituição**. Dissertação - Pós-Graduação em Direito. Mestrado em Ciências Humanas - Especialidade Direito. Universidade Federal de Santa Catarina. Florianópolis, 1997. 210 p.

CASTELO BRANCO, Pedro H. Villas Boas. O jogo político da intervenção federal. **Teoria e debate**, ed. 170. 21 mar. 2018. Disponível em:

<https://teoriaedebate.org.br/2018/03/21/o-jogo-politico-da-intervencao-federal/>. Acesso em 9 jun. 2019

CESeC - CENTRO DE ESTUDOS DE SEGURANÇA E CIDADANIA. Observatório da intervenção. **Intervenção no Rio à deriva**: sem programa, sem resultado, sem rumo. 2018. Disponível em: http://observatoriodaintervencao.com.br/wp-content/uploads/2018/04/RELATORIO_01_observ-interv_bx.pdf. Acesso em: 7 de jun. de 2019.

CONSOLE, Luciana. Qual a Perspectiva para a economia no Brasil em 2018? **Brasil de Fato**. Fala aí. 3 jan. 2018. Disponível em: <https://www.brasildefato.com.br/2018/01/03/qual-a-perspectiva-para-a-economia-no-brasil-em-2018/>. Acesso em 30 mai. 2019.

COSTA, Rennan Gustavo Ziemer da. Os três coelhos em uma intervenção só. **Justificando**, 10 de maio de 2018. Disponível em: www.justificando.com/2018/05/10/os-tres-coelhos-em-uma-intervencao-federal-so/. Acesso em 8 jun. 2019.

COSTA, Allysson Coutinho Horta; SILVA, Thatiany Costa Vieira. Intervenção federal no Estado do Rio de Janeiro: Análise constitucional do Decreto 9.288/2018, de 16 de Fevereiro de 2018. **Âmbito Jurídico**, Rio Grande, XXI, n. 173, jun 2018. Disponível em: http://www.ambito-juridico.com.br/site/index.php?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=20602&revista_caderno=9. Acesso em 28 mai. 2019.

DALLARI, Dalmo de Abreu. **O estado federal**. São Paulo: Ed. Ática, 1986. 87 p.

_____. **Elementos de teoria geral do Estado**. 30ª ed. São Paulo: Saraiva, 2011. 306 p.

DIAS, Hélio Pereira. Intervenção federal nos estados e destes nos municípios. Reflexões sobre o tema, ante um possível descumprimento das leis federais sobre o sistema único de saúde. Outras providências legais para coibir distorções. In: DIAS, Hélio Pereira. **A responsabilidade pela saúde**: aspectos jurídicos. Rio de Janeiro: Ed. Fiocruz, 1995. 69 p.

DWORKIN, Ronald. **Levando os Direitos a Sério**. São Paulo: Martins Fontes, 2002.

ESPÍNDOLA, Ruy Samuel. **Conceito de princípios constitucionais**: elementos teóricos para uma formulação dogmática constitucionalmente adequada. 2ª ed. São Paulo: Ed. Revista dos Tribunais, 2002. 288 p.

FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. **O poder constituinte**. 3ª Ed. São Paulo: Ed. Saraiva, 1999. 204 p.

_____. **Curso de direito constitucional**. 34ª ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2008. XXVI, 398 p.

FÓRUM BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA. **Anuário Brasileiro de Segurança Pública**. Ano 9, 2015. Disponível em:

http://www.forumseguranca.org.br/storage/9_anuario_2015.retificado_.pdf. Acesso em: 6 mai. 2019.

_____. **Anuário Brasileiro de Segurança Pública**. Ano 11, 2017. Disponível em: http://www.forumseguranca.org.br/wp-content/uploads/2019/01/ANUARIO_11_2017.pdf. Acesso em: 6 de mai. de 2019.

_____. **Anuário Brasileiro de Segurança Pública**. Ano 12, 2018. Disponível em: <http://www.forumseguranca.org.br/wp-content/uploads/2019/03/Anuario-Brasileiro-de-Seguran%C3%A7a-P%C3%ABlica-2018.pdf>. Acesso em: 27 de mai. de 2019.

_____. **Rio sob intervenção 2**. 2019. Disponível em: <http://www.forumseguranca.org.br/wp-content/uploads/2019/02/Rio-sob-Interven%C3%A7%C3%A3o-2-v2.pdf>. Acesso em: 8 de jun. de 2019.

FRANÇA, R. Limongi. **Hermenêutica jurídica**. 9ª ed. rev. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2009. 190 p.

GALANTE, Elisa Helena Lesqueves; PEDRA, Adriano Sant'Ana. Intervenção federal com fundamento no desequilíbrio financeiro decorrente da crise econômica. **Revista Thesis Juris**. v. 5, n. 3. São Paulo, 2016. Disponível em: www.revistartj.org.br/ojs/index.php/rtj/article/view/483. Acesso em 30 ago. 2018

GUERRA, Sidney; EMERIQUE, Lílian Márcia Balmant. Hermenêutica dos Direitos Fundamentais. **Revista da Faculdade de Direito de Campos**, Ano VI, nº 7. 2005. Disponível em: <http://fdc.br/Arquivos/Mestrado/Revistas/Revista07/Docente/10.pdf>. Acesso em: 27 de mai. de 2019.

HAMILTON, Alexander; et al. **O federalista**. Belo Horizonte: Ed. Líder, 2003. 512 p.

HORTA, Raul Machado. **Direito Constitucional**. 5ª ed., Belo Horizonte: Del Rey, 2010.

HUMENHUK, Hewrstton. Federalismo e educação na Constituição Federal de 1988. **Revista Jus Navigani**. Ano 14, n. 2178, Teresina, 18 jun. 2019. Disponível em: <https://jus.com.br/artigos/13014>. Acesso em 9 out. 2018

INTERVENÇÃO federal na segurança do Rio repercute em discursos e decisões no Senado. Brasília/DF, TV Senado, 19/02/2018. 4'12". Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/noticias/videos/2018/02/intervencao-federal-na-seguranca-do-rio-repercute-em-discursos-e-decisoes-no-senado>. Acesso em 9 fev. 2019

KANAYAMA, Rodrigo Luís. **Limites às restrições aos direitos fundamentais na atividade de investigação do Poder Legislativo**. 2007. 280 f. Dissertação (Mestrado em Direito do Estado) – Faculdade de Direito, Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2007.

KELSEN, Hans. **Jurisdição constitucional**. São Paulo: Martins Fontes, 2003.

KROL, Heloísa da Silva. Considerações sobre a ação direta interventiva e a proteção dos direitos fundamentais. *A&C Revista de Direito Administrativo e Constitucional*. ano 3, n. 11, jan-mar. 2003. Belo Horizonte, Fórum, 2003

LEAL, Victor Nunes. **Coronelismo, enxada e voto**: o município e o regime representativo no Brasil. 3ª ed. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1997. 440 p.

LEWANDOWSKI, Enrique Ricardo. **Pressupostos materiais e formais da intervenção federal no Brasil**. 2ª ed. Belo Horizonte: Fórum, 2018. 176 p.

LINDNER, Julia; BULLA, Beatriz. Temer diz que pode suspender a intervenção no Rio para votar a Previdência. **O Estadão**, 25 set. 2018. Disponível em: <https://economia.estadao.com.br/noticias/geral,temer-suspender-intervencao-votar-previdencia,70002518623>. Acesso em 9 jun. 2019

MARQUES, Jussara Cristina. Ordem pública, ordem privada e bem comum. Conceito e extensão nos direitos nacional e internacional. **Revista Jurídica Cesumar**, v. 2, n. 1, Maringá, 2002.

MARTINS, Ricardo. A intervenção federal e a suspensão do processo legislativo de emenda constitucional. *Jus.com.br*, fev. de 2018. Disponível em: <https://jus.com.br/artigos/64233/a-intervencao-federal-e-a-suspensao-do-processo-legislativo-de-emenda-constitucional>. Acesso em: 29 mai. 2019.

MAXIMILIANO, Carlos. **Hermenêutica e Aplicação do Direito**. 27ª ed. Rio de Janeiro: Forense, 2017. 366 p.

MEDEIROS, Filipe Carvalho. **Um estudo panorâmico do instituto da intervenção federal no Brasil**. [TCC]. Universidade Federal Fluminense. Instituto de ciências humanas e sociais. Curso de Direito. Volta Redonda, 2017. Disponível em: <https://app.uff.br/riuff/bitstream/1/6254/1/Filipe%20Carvalho%20Medeiros%20-%20UM%20ESTUDO%20PANOR%20MICO%20DO%20INSTITUTO%20DA%20INTERVEN%20FEDERAL%20NO%20BRASIL.pdf>. Acesso em: 9 jun. 2019.

MELLO, Celso Antonio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. 15ª ed. São Paulo: Malheiros, 2002.

PINTO FERREIRA. **Curso de direito constitucional**. 12 ed. São Paulo: Saraiva, 2002. 669 p.

RIO DE JANEIRO. Constituição Estadual (1989). **Constituição do Estado do Rio de Janeiro**. Rio de Janeiro: Assembleia Legislativa do Estado do Rio de Janeiro. 1989. 290 p. Disponível em: http://www.dgf.rj.gov.br/legislacoes/Constituicoes/Constituicao_%20do_%20Estado_do_%20Rio_de_Janeiro-2000.pdf. Acesso em: 20 de mai. de 2019.

_____. **Decreto Nº 45.692, de 17 de junho de 2016**. Decreta Estado de Calamidade Pública, no âmbito da administração financeira do Estado do Rio de Janeiro, e dá outras providências. Rio de Janeiro, 17 de junho de 2016a. Disponível

em:

www.fazenda.rj.gov.br/sefaz/content/conn/UCMServer/path/Contribution%20Folders/site_fazenda/legislacao/tributaria/decretos/2016/DECRETO%20N.%2045692%20DE%2017%20DE%20JUNHO%20DE%202016.htm. Acesso em 1 jun. 2019

_____. **Lei nº 7483 de 8 de novembro de 2016**. Reconhece o estado de calamidade pública no âmbito da administração financeira declarado pelo decreto nº 45.692, de 17 de junho de 2016. Rio de Janeiro, 8 nov. 2016b. Disponível em: <http://alerjln1.alerj.rj.gov.br/CONTLEI.NSF/c8aa0900025feef6032564ec0060dfff/03bdbcf052a0664283258066005ab930?OpenDocument>. Acesso em: 8 de jun. de 2019.

_____. **Lei nº 7627/17 de 9 de junho de 2017**. Altera a data de validade disposta no art. 2º da lei nº 7483, de 08 de novembro de 2016, que reconhece o estado de calamidade pública no âmbito da administração financeira declarado pelo decreto nº 45.692, de 17 de junho de 2016. Rio de Janeiro, 9 jun. 2017. Disponível em: <http://alerjln1.alerj.rj.gov.br/CONTLEI.NSF/c8aa0900025feef6032564ec0060dfff/9a1039a8452de8c18325813d0068fe62?OpenDocument>. Acesso em: 8 de jun. de 2019.

_____. Instituto de Segurança Pública. **Taxa de elucidação de letalidade violenta no estado do Rio de Janeiro, referente ao segundo semestre de 2017**.

Disponível em:

www.ispdados.rj.gov.br/Arquivos/InfograficoTaxaElucidacaoResultado2sem2017.pdf. Acesso em 15 jun. 2019

_____. Instituto de Segurança Pública. **Séries históricas anuais de taxa de letalidade violenta no estado do Rio de Janeiro e grandes regiões**. Rio de Janeiro, março de 2019. Disponível em: www.ispdados.rj.gov.br/Arquivos/SeriesHistoricasLetalidadeViolenta.pdf. Acesso em 27 abr. 2019

SARLET, Ingo Wolfgang. **Curso de direito constitucional**: Da organização do Estado e da repartição de competências. 5ª ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2016. p. 825-874.

SCALQUETTE, Ana Cláudia Silva. A intervenção federal no direito constitucional brasileiro. *Revista Direito Mackenzie*. v. 4, n. 2. São Paulo, 2003. p. 39-55

SILVA, De Plácido e. **Vocabulário Jurídico**. 31ª ed. Rio de Janeiro: Forense, 2014.

SILVA, José Afonso da. **Curso de direito constitucional positivo**. 37ª ed. rev e atual. até a Emenda Constitucional n. 76, de 28.11.2013. São Paulo: Malheiros, 2014.

SLAIBI FILHO, Nagib. **Hermenêutica Constitucional**. Escola do Legislativo do Estado do Rio de Janeiro. 2011. Disponível em:

https://elerj.files.wordpress.com/2011/08/hermenc3aautica_constitucional.pdf.

Acesso em 20 jun. 2019

SOUZA NETO, Claudio Pereira de. **Direito Constitucional**: teoria, história e métodos de trabalho. 2ª ed. Belo Horizonte, Fórum, 2016

STORCK, Guilherme. Como calcular taxa por 100 mil habitantes. **Dados Finos**, 27 jun. 2017. Disponível em: <https://www.dadosfinos.info/2017/06/como-calculat-taxa-por-100-mil.html>. Acesso em: 11 mai. 2019

STRECK, Lenio Luiz; MORAIS, José Luis Bolzan de. **Ciência política & teoria geral do Estado**. 6ª ed. Porto Alegre: Liv. do Advogado, 2008. 211 p.

_____. Senso Incomum. Intervenção federal ou militar? Ato discriminatório? Qual é o limite? **Consultor Jurídico**. 22 fev. 2018. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2018-fev-22/senso-incomum-intervencao-federal-ou-militar-ato-discricionario-qual-limite>. Acesso em 16 jun. 2019

TAVARES, André Ramos. **Curso de Direito Constitucional**. 10ª ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2012. 1427 p.

VILAS-BÔAS, Renata Malta. Hermenêutica jurídica: uma questão intrigante. **Consilium - Revista Eletrônica de Direito**, n. 4, v. 1, Brasília, maio/ago de 2010. Disponível em: www.unieuro.edu.br/sitenovo/revistas/downloads/consilium_04_04.pdf. Acesso em: 4 mar. 2019.

ZAMBRANO, Valmir; EXMAN, Fernando. Temer decreta intervenção na segurança pública do Rio de Janeiro. **Valor Econômico**, 16 fev. 2018. Disponível em: <https://www.valor.com.br/brasil/5325431/temer-decreta-intervencao-na-seguranca-publica-do-rio-de-janeiro>. Acesso em 20 mai. 2019.