

INTERVENÇÃO FEDERAL: IMPACTOS DESSA EXCEÇÃO CONSTITUCIONAL

FEDERAL INTERVENTION: IMPACTS OF THIS CONSTITUTIONAL EXCEPTION

Isabela Duany Aidar Moniz¹
Juliana de Paula Traldi²
Sara Estéfani da Silva de Oliveira³

RESUMO: O presente artigo foi realizado com o intuito de analisar os mecanismos e efeitos de uma Intervenção Federal num Estado-membro, investigando seu conceito e suas bases históricas e legislativas, assim como seus reflexos a médio e longo prazo. A pesquisa foi motivada pela recente decretação dessa exceção constitucional no estado do Rio de Janeiro, a primeira desde a criação da Constituição Federal de 1988. A pesquisa objetivou ampliar a discussão das razões e efeitos desse ato do Presidente da República, assim como buscar soluções para a grande crise de ordem pública instalada não apenas no Rio de Janeiro, mas em todo o país.

Palavras-chave: Intervenção Federal; Constituição Federal de 1988; Rio de Janeiro.

ABSTRACT: This article aims to analyze the mechanisms and effects of a Federal Intervention in a Member State, investigating its concept and its historical and legislative bases, as well as its medium and long term reflexes. The research was motivated by the recent decree of this constitutional exception in the state of Rio de Janeiro, the first since the creation of the Federal Constitution of 1988.

¹ Graduanda do Curso de Direito pelo Centro Universitário de Votuporanga – UNIFEV, Votuporanga, São Paulo, Brasil. E-mail: isabela.aidar@hotmail.com.

² Graduanda do Curso de Direito pelo Centro Universitário de Votuporanga – UNIFEV, Votuporanga, São Paulo, Brasil. E-mail: julianatraldi_2@hotmail.com.

³ Graduando do Curso de Direito pelo Centro Universitário de Votuporanga – UNIFEV, Votuporanga, São Paulo, Brasil. E-mail: saraestefaniso@hotmail.com

The research aimed to broaden the discussion of the reasons and effects of this act of the President of the Republic, as well as seek solutions to the great crisis of public order installed not only in Rio de Janeiro but throughout the country.

Key words: Federal Intervention; Federal Constitution of 1988; Rio de Janeiro.

INTRODUÇÃO

No dia 16 de fevereiro de 2018 o presidente da República, Michel Temer, assinou a medida que decreta a primeira intervenção federal num estado-membro desde a entrada em vigor da Constituição Federal de 1988. O Decreto Legislativo 10/2018, que vigorará até 31 de dezembro de 2018 foi aprovado pela Câmara dos Deputados e ratificado pelo Senado Federal no dia 20 de fevereiro de 2018.

Com aplicação no estado do Rio de Janeiro, a intervenção do Governo Federal atinge a segurança pública do estado, substituindo o secretário de segurança pública Roberto Sá pelo general Walter Souza Braga Netto, que não se submeterá a qualquer tipo de satisfação ao Governador ou aos Comandos das polícias civil, militar e bombeiros.

A medida é tratada pela Carta Magna como uma exceção constitucional, uma vez que deve prevalecer o princípio da autonomia dos entes federativos em sua organização político-administrativa.

Sendo assim, o que motivou o Chefe do Poder Executivo a requerer tal medida? Quais os efeitos materiais e formais no Direito brasileiro originados desse ato? E para a população, o que muda? Os direitos fundamentais garantidos pela CF/1988 podem, de alguma forma, serem cerceados?

Com a presente pesquisa, buscam-se respostas para essas perguntas, assim como uma análise mais profunda acerca desse instituto constitucional. Por meio de pesquisas na legislação brasileira, assim como em artigos e reportagens a respeito dos fatos, anseia-se por abrir uma discussão sobre os impactos dessa intervenção na realidade brasileira, tanto no campo material quanto formal.

1 CONCEITO

Etimologicamente, a palavra “intervenção” vem do latim *interventio* e significa “ato de exercer influência em determinada situação na tentativa de alterar o seu resultado” (INTERVENÇÃO, 2018).

No âmbito do Direito Constitucional há previsão, nos artigos 34 a 36 da CF/1988, da chamada Intervenção Federal, um instituto político-excepcional que consiste na perda temporária de autonomia por parte de um estado-membro, sendo substituída sua administração interna pelo Governo Federal, como medida para preservar a soberania da República Federativa.

Segundo José Afonso da Silva (1990, pg. 418) “são situações extremas que põem em cheque a segurança estatal, a estabilidade federativa, as finanças estaduais e o equilíbrio da ordem constitucional”.

Sendo assim, em resumo, o ato de intervir em um ente federado deve ser uma medida excepcional, para não ferir a forma federativa de organização estatal e o princípio da autonomia dos entes federativos (Estados-membros, Distrito Federal e Municípios), e objetiva o restabelecimento da ordem pública e da soberania do Estado.

2 PREVISÃO LEGISLATIVA

2.1. Hipóteses ou Espécies

As hipóteses de Intervenção Federal estão expressas no artigo 34, Capítulo VI, da Constituição Federal.

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

I - manter a integridade nacional;

II - repelir invasão estrangeira ou de uma unidade da Federação em outra;

III - pôr termo a grave comprometimento da ordem pública;

IV - garantir o livre exercício de qualquer dos Poderes nas unidades da Federação;

V - reorganizar as finanças da unidade da Federação que:

a) suspender o pagamento da dívida fundada por mais de dois anos consecutivos, salvo motivo de força maior;

- b) deixar de entregar aos Municípios receitas tributárias fixadas nesta Constituição, dentro dos prazos estabelecidos em lei;
- VI - prover a execução de lei federal, ordem ou decisão judicial;
- VII - assegurar a observância dos seguintes princípios constitucionais:
 - a) forma republicana, sistema representativo e regime democrático;
 - b) direitos da pessoa humana;
 - c) autonomia municipal;
 - d) prestação de contas da administração pública, direta e indireta.
 - e) aplicação do mínimo exigido da receita resultante de impostos estaduais, compreendida a proveniente de transferências, na manutenção e desenvolvimento do ensino e nas ações e serviços públicos de saúde (BRASIL, 1988).

Segundo a doutrina brasileira a Intervenção Federal pode ser de quatro maneiras diferentes que serão abaixo estudadas.

2.1.1. Intervenção espontânea

A intervenção espontânea é a que o Presidente da República decreta de ofício. Nos casos dos incisos I, II, III e V do art. 34 da Constituição Federal/88.

Art. 34.

- I - manter a integridade nacional;
- II - repelir invasão estrangeira ou de uma unidade da Federação em outra;
- III - pôr termo a grave comprometimento da ordem pública;
- V - reorganizar as finanças da unidade da Federação que:
 - a) suspender o pagamento da dívida fundada por mais de dois anos consecutivos, salvo motivo de força maior;
 - b) deixar de entregar aos Municípios receitas tributárias fixadas nesta Constituição, dentro dos prazos estabelecidos em lei;

2.1.2. Intervenção provocada por solicitação

Esse caso ocorrerá quando o livre exercício de qualquer um dos Poderes nas unidades da Federação for impedido, ou seja, se esse impedimento ocorrer no Poder Legislativo ou no Executivo a intervenção só se dará por meio de uma solicitação de um desses poderes.

Está prevista nos artigos 34, IV e 36, I, primeira parte, ambos da Constituição Federal/88.

Art. 34.

IV - garantir o livre exercício de qualquer dos Poderes nas unidades da Federação;

Art. 36. A decretação da intervenção dependerá:

I - no caso do art. 34, IV, de solicitação do Poder Legislativo ou do Poder Executivo coacto ou impedido, ou de requisição do Supremo Tribunal Federal, se a coação for exercida contra o Poder Judiciário;

2.1.3. Intervenção provocada por requisição

Essa espécie de intervenção ocorre quando o Judiciário sofre uma imposição ou quando uma decisão ou ordem judicial for desobedecida. No caso da imposição a requisição deverá ser feita pelo Superior Tribunal Federal, e no caso da desobediência a requisição poderá ser feita pelo Superior Tribunal Federal, pelo Superior Tribunal de Justiça ou pelo Tribunal Superior Eleitoral. Está prevista nos artigos 34, IV, VI e 36, I, segunda parte, II, todos da Constituição Federal/88.

Art. 34.

IV - garantir o livre exercício de qualquer dos Poderes nas unidades da Federação;

VI - prover a execução de lei federal, ordem ou decisão judicial;

Art. 36. A decretação da intervenção dependerá:

I – (...) ou de requisição do Supremo Tribunal Federal, se a coação for exercida contra o Poder Judiciário;

2.1.4. Intervenção provocada por provimento de representação

A intervenção deverá ser proposta no caso de ofensa aos princípios constitucionais descritos no inciso VII do artigo 34, Constituição Federal/88.

Deverá ser representada pelo Procurador-Geral da República e também é chamada de representação interventiva.

Art. 34.

VII - assegurar a observância dos seguintes princípios constitucionais:

- a) forma republicana, sistema representativo e regime democrático;
- b) direitos da pessoa humana;
- c) autonomia municipal;
- d) prestação de contas da administração pública, direta e indireta.

e) aplicação do mínimo exigido da receita resultante de impostos estaduais, compreendida a proveniente de transferências, na manutenção e desenvolvimento do ensino e nas ações e serviços públicos de saúde

2.2. Procedimentos

Como já dito anteriormente, a Intervenção é um procedimento previsto nos artigos 34 e 36 da Constituição Federal (1988). Deve ser proposta pelo Presidente da República, de forma instantânea ou provocada.

Após sua propositura deverá ser submetida ao Congresso Nacional ou a Assembleia Legislativa do Estado para apreciação no prazo de 24 (vinte e quatro) horas. Se o Congresso ou a Assembleia Legislativa não estiver funcionando deverá ser realizada uma convocação extraordinária, no mesmo prazo de 24 horas (artigo 36, §2º, da CF).

De acordo com os artigos 90 e 91, da Constituição Federal, o Conselho da República deve se pronunciar sobre a intervenção federal, e o Conselho de Defesa Nacional deve opinar sobre a mesma.

O Decreto deve ser bem específico sobre a amplitude, o prazo e as condições de execução, e se couber nomear o interventor.

Quando os motivos da intervenção forem cessados as autoridades que foram afastadas dos seus respectivos cargos deverão voltar, salvo por impedimento legal. Artigo 36, §4º da CF.

3 INTERVENÇÃO FEDERAL NO ESTADO DO RIO DE JANEIRO

3.1. Histórico do Estado

A crise na segurança pública do Rio de Janeiro existe há muitos anos e desafia o governo do estado ao longo do tempo. Ações parecidas com a decretação da intervenção federal executada pelo presidente Michel Temer, mesmo que menos drásticas, já foram realizadas no estado, como em 1994, quando o governador Nilo Batista entregou o comando do combate ao crime organizado do estado ao governo federal.

Nilo Batista assinou, ao lado do então presidente Itamar Franco, um convênio que dava poderes ao Comando Militar do Leste, em detrimento às forças policiais do estado. Seis meses depois, em 4 de abril de 1995, a pedido do governador Marcello Alencar, foi deflagrada a Operação Rio II.

Na operação, cerca de 20 mil homens foram chamados para atuar em todo o estado. Segundo o então ministro da justiça, Nelson Jobim, visava-se conter a onda de sequestros, assim como "ampliar as propostas para combater o crime organizado como um todo", contando com o auxílio do Exército, Receita Federal, Polícias Federal, Civil, Militar e Rodoviária Federal, além de Marinha e Aeronáutica.

Segundo dados históricos a primeira intervenção no Rio de Janeiro ocorreu no ano de 1937, durante a ditadura do Estado Novo. O presidente Getúlio Vargas escolheu como interventor federal o comandante Ernani do Amaral Peixoto.

O atual município do Rio de Janeiro, antigo Distrito Federal, é a capital do Estado, resultante da fusão da Guanabara com o antigo Estado do Rio de Janeiro, em 1975.

Segundo o Centro de Pesquisa e Documentação da Fundação Getúlio Vargas (CPDOC/FGV), a gestão de Amaral Peixoto ficou conhecida pelo crescimento industrial, pois a Companhia Siderúrgica Nacional (CSN) e a Fábrica Nacional de Motores (FNM) foram implantadas no estado nesse período⁴.

Quase 30 anos após a primeira intervenção, as Forças Armadas intervieram no Rio de Janeiro no ano de 1966, também sob o domínio da ditadura militar, figurando no comando o general Raphael de Souza Aguiar, então Comandante da 1ª Região Militar, com o intuito de conter o caos em que a cidade se transformou após uma tempestade que perdurou por cinco dias. O Canal do Mangue e outros rios transbordaram, alagando ruas e avenidas. Houve cerca de 200 mortes e mais de 30 mil pessoas ficaram desabrigadas.

Habitualmente, em situações de crise, a população costuma apoiar medidas extremas, como a aplicação de uma intervenção federal em um ente

⁴ <http://acervo.oglobo.globo.com/em-destaque/rio-de-janeiro-tem-historico-de-intervencao-federal-desde-estado-novo-22405671> . Visualizado em 26 de março de 2018.

federativo. Em 1987, uma pesquisa do Instituto Gallup, publicada pelo GLOBO, revelou que para 75% da população do Rio de Janeiro e de São Paulo, as Forças Armadas deveriam ter o poder de agir para combater desordens internas. Essas ações, no entanto, deveriam obedecer a ordens do presidente da República.

O presidente Luiz Inácio Lula da Silva assinou, em 2005, um decreto que colocou seis hospitais do município do Rio sob a tutela do governo federal, numa espécie de “intervenção branca” (não sujeita à aprovação do Congresso). Em caráter de urgência, os hospitais da Lagoa, do Andaraí, Cardoso Fontes, Geral de Ipanema, Souza Aguiar e Miguel Couto ficaram sob o controle do Ministério da Saúde.

Também deve ser citada a criação, em 2008, das Unidades de Polícia Pacificadora (UPPs) inaugurada com a operação no morro Dona Marta, bairro de Botafogo. Tal medida foi criada na tentativa de conter e expulsar o tráfico de drogas principalmente das comunidades e favelas, com a instalação de bases da Polícia Militar nos locais de risco, como forma de aumentar a atuação direta da polícia nesses locais.

No entanto, todas as medidas tomadas ao longo dos anos apresentaram caráter e resultados provisórios, não resolvendo a crise de segurança do Estado.

3.2. Motivos

O decreto presidencial que instaurou a intervenção federal na segurança pública do Rio de Janeiro de 2018 traz de maneira explícita a motivação de restaurar a ordem pública, como forma de combate à violência que assola o Estado.

Em discurso no Palácio do Planalto, o presidente, ao anunciar a medida, diz que “o crime organizado não pode continuar nem pode se transformar em uma ameaça a todo o país”.

Outro grande problema que motivou a Intervenção Federal no Rio de Janeiro é a falta de recursos que a Polícia Militar do Estado do Rio de Janeiro dispõe nos últimos tempos, juntamente com a expressiva corrupção que está corrompendo várias instituições públicas.

3.3. Efeitos a curto e longo prazo

A medida radical executada pelo presidente Michel Temer em decretar uma intervenção federal no Rio de Janeiro gerou grande repercussão entre professores, sociólogos e políticos, que discutem sobre os efeitos a curto e longo prazo originados desse ato.

O entendimento majoritário é de que tal medida funcionará apenas como paliativo, repercutindo e gerando soluções apenas num primeiro momento. Entretanto, em longo prazo não será capaz de corrigir os problemas ocasionados por defeitos estruturais de vários setores do estado, principalmente o sistema carcerário e de segurança pública. Segundo o sociólogo Renato Sérgio de Lima, diretor-presidente do Fórum Brasileiro de Segurança, o decreto é "uma jogada habilidosa em termos políticos, mas é apenas tópica porque é de curto prazo". "É igual a um anestésico para ajudar a limpar a ferida, mas a ferida não será cicatrizada com essa medida".

Já para o pesquisador Christoph Harig, a medida parece ter motivação mais "política que técnica" e que experiências anteriores de intervenção das Forças Armadas na violência do estado surtiram efeitos positivos apenas de modo passageiro, não solucionando a crise arraigada nas estruturas do governo estatal.

Outro ponto a ser analisado é o fato de que a violência não está presente apenas no estado do Rio de Janeiro. O estado do Ceará, por exemplo, está passando por uma guerra entre facções há meses, o que também justificaria uma intervenção militar na segurança pública.

Sendo assim, é necessário haver um grande planejamento para a execução da intervenção, com análise dos riscos envolvidos e das consequências que podem ser geradas a toda população.

3.4. Opiniões

Ricardo Vélez Rodríguez, coordenador do Centro de Pesquisas Estratégicas da UFJF, professor emérito da Eceme e docente da Universidade Positivo, Londrina, em artigo para o jornal "O Estado de S. Paulo" diz:

Das decisões em relação à segurança pública no Rio de Janeiro poder-se-ia afirmar o que Hegel dizia da filosofia: elas chegam sempre tarde demais, “quando as sombras da noite se aproximam”, ou seja, quando o crime organizado já se sedimentou e tornou sua refém a própria sociedade (RODRÍGUEZ, 2018).

Opina ainda:

Parece-me, no entanto, que a intervenção decretada ainda é tímida demais, diante da gravidade dos fatos. Com um organismo policial, como o que hoje atua no Estado do Rio de Janeiro, corroído até as entranhas pela corrupção e pelas negociatas obscuras com o crime organizado, como já foi reconhecido por muitos, desde o governo federal até as instâncias estaduais e municipais, era necessário que a intervenção focalizasse, primeiramente, o saneamento da corporação da Polícia Militar (PM) do Estado do Rio de Janeiro (RODRÍGUEZ, 2018).

Já o ministro do Supremo Tribunal Federal (STF) Alexandre de Moraes afirma que tal medida emergencial não é suficiente para resolver o problema de segurança pública do estado e que causará apenas uma “melhora momentânea”, sem efeitos em longo prazo:

Acredito que o que irá resolver ou pelo menos atenuar o problema da segurança pública, e não é só no Rio de Janeiro, é um plano em longo prazo — disse o ministro, que já foi secretário de Segurança Pública no governo de São Paulo e ministro da Justiça durante o governo de Michel Temer (O GLOBO, 2018)

Leandro Mitidieri, procurador da República e professor de Direito Constitucional na UFF comenta sobre possível suspensão da intervenção para votação de reforma da Previdência, fato que viciaria eventual PEC promulgada:

A intervenção federal cria momentos de intranquilidade, inibindo ou exacerbando a atuação no Congresso Nacional dos membros da representação dos Estados atingidos pela medida extrema. Convém que, enquanto perdure essa situação emergencial, fiquem intocáveis os preceitos constitucionais (MITIDIERI, 2018)

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Com a pesquisa realizada, pode-se entender um pouco mais sobre o instituto previsto nos artigos 34 a 36 da Constituição Federal de 1988.

A Intervenção Federal é uma medida excepcional que permite a interferência do governo federal em um estado-membro e, no Rio de Janeiro,

sua decretação foi motivada pela grande onda de violência que assola o estado há anos.

No entanto, o Rio de Janeiro já tenta controlar o sistema de segurança pública há três décadas sem sucesso. Por isso, estudiosos e pesquisadores da área afirmam a ineficácia da medida em longo prazo.

A intervenção militar não traz soluções permanentes, funcionando apenas como paliativo momentâneo e que, dependendo da maneira como for realizada, pode ocasionar riscos e consequências negativas para a população.

Destarte, a execução dessa exceção constitucional deve ser extremamente planejada, preservando os cidadãos que vivem em zona de risco e garantindo a preservação dos direitos humanos em todas as áreas e grupos atingidos.

Os altos índices de homicídios, mesmo após a intervenção, demonstra que tal medida não vem sendo eficaz ao combate da violência que continua a assolar aquele Estado de forma desenfreada.

A intervenção da forma que vem sendo conduzida não consegue atingir o seu principal objetivo que é dar segurança à população do estado do Rio de Janeiro.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BETIM, Felipe. **A história das operações e planos de segurança no Rio: três décadas de fracassos.** Disponível em:

https://brasil.elpais.com/brasil/2018/02/19/politica/1519058632_353673.html.

Acesso em: 26 mar 2018.

BRASIL. Congresso Nacional. Câmara dos Deputados. Câmara Notícias, Brasília, **Câmara autoriza intervenção federal na segurança pública do Rio de Janeiro.** Disponível em:

<http://www2.camara.leg.br/camaranoticias/noticias/POLITICA/553483-CAMARA-AUTORIZA-INTERVENCAO-FEDERAL-NA-SEGURANCA-PUBLICA-DO-RIO-DE-JANEIRO.html>. Acesso em: 10 mar 2018.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.

Disponível em:

http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm.

Acesso em: 26 mar 2018.

BRITO, Carlos; MURARO, Cauê; FUSSY, Peter. Intervenção federal no RJ é a 1ª desde a Constituição de 1988. Disponível em:

<https://g1.globo.com/rj/rio-de-janeiro/noticia/intervencao-federal-no-rj-e-a-1-desde-a-constituicao-de-1988.ghtml>. Acesso em: 24 mar 2018.

CARTA CAPITAL. O que é uma intervenção federal? Entenda. Disponível em: < <https://www.cartacapital.com.br/politica/o-que-e-uma-intervencao-federal-entenda>>. Acesso em: 23 mar 2018.

CHARLEAUX, João Paulo. Intervenção federal no Rio: as justificativas e as contestações. Disponível em:

<https://www.nexojournal.com.br/expresso/2018/02/16/Interven%C3%A7%C3%A3o-federal-no-Rio-as-justificativas-e-as-contesta%C3%A7%C3%B5es>.

Acesso em: 30 mar 2018.

DIREITO CONSTITUCIONAL. Intervenção federal e estadual: hipóteses, tipos e decretação. Disponível em:

<http://direitoconstitucional.blog.br/intervencao-federal-e-estadual-hipoteses-tipos-e-decretacao/>>. Acesso em: 26 mar 2018.

INTERVENÇÃO. Dicio – Dicionário Online de Português, 10 mar 2018.

Disponível em: <<https://www.dicio.com.br/intervencao/>>. Acesso em: 10 mar 2018.

MENA, Fernanda. Intervenção é paliativo com efeito político publicitário, diz sociólogo. Disponível em: <

<https://www1.folha.uol.com.br/cotidiano/2018/02/intervencao-e-paliativo-com-efeito-politico-publicitario-diz-sociologo.shtml>>. Acesso em: 29 mar 2018.

MITIDIERI, Leandro. **Intervenção no Rio e nosso frágil constitucionalismo.**

Disponível em:

<https://brasil.elpais.com/brasil/2018/02/19/opinion/1519076558_377171.html>.

Acesso em: 29 mar 2018.

ODILLA, Fernanda. **Intervenção no Rio: para especialistas, medida é paliativo necessário, mas dificilmente resolve problema de segurança.**

Disponível em: <<http://www.bbc.com/portuguese/brasil-43088935>>. Acesso em: 27 mar 2018.

O GLOBO. **Intervenção sem plano a longo prazo não melhora segurança, diz Alexandre de Moraes.** Disponível em:

<<https://oglobo.globo.com/rio/intervencao-sem-plano-longo-prazo-nao-melhora-seguranca-diz-alexandre-de-moraes-22418346>>. Acesso em: 27 mar 2018.

RODRÍGUEZ, Ricardo Vélez. **A intervenção federal no Rio.** Disponível em:

<<http://opinioao.estadao.com.br/noticias/geral,a-intervencao-federal-no-rio,70002199032>>. Acesso em: 29 mar 2018.

SIGNIFICADOS. **Significado de Intervenção.** Disponível em:

<<https://www.significados.com.br/intervencao/>>. Acesso em: 10 mar 2018.

SILVA, Jose Afonso. **Curso de direito constitucional positivo.** São Paulo: RT, 1990.

SILVA, Thaís Viana. **A Intervenção Federal no Brasil: análise da aplicabilidade do dispositivo constitucional desde a Constituição de 1988.**

Disponível em: <<https://jus.com.br/artigos/40045/a-intervencao-federal-no->

brasil-analise-da-aplicabilidade-do-dispositivo-constitucional-desde-a-constituicao-de-1988>. Acesso em: 11 mar 2018.