

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO DE JANEIRO
CENTRO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS E ECONÔMICAS
FACULDADE DE DIREITO

A INTERVENÇÃO FEDERAL E OS DESDOBRAMENTOS DA SUA APLICAÇÃO
CASO DO RIO DE JANEIRO

BRUNO CAMPOS DE ABREU

Rio de Janeiro
2019.2

BRUNO CAMPOS DE ABREU

**A INTERVENÇÃO FEDERAL E OS SEUS DESDOBRAMENTOS NO CASO DO RIO
DE JANEIRO**

Monografia de final de curso, elaborada no âmbito da graduação em Direito da Universidade Federal do Rio de Janeiro, como pré-requisito para obtenção do grau de bacharel em Direito, sob a orientação da Professora Ms. Anna Cecília Faro Bonan.

Rio de Janeiro

2019.2



BRUNO CAMPOS DE ABREU

**A INTERVENÇÃO FEDERAL E OS DESDOBRAMENTOS DA SUA APLICAÇÃO NO
CASO DO RIO DE JANEIRO**

Monografia de final de curso, elaborada no âmbito da graduação em Direito da Universidade Federal do Rio de Janeiro, como pré-requisito para obtenção do grau de bacharel em Direito, sob a orientação da Professora Ms. Anna Cecília Faro Bonan.

Data da Aprovação: __ / __ /2019.

Banca Examinadora:

Orientador

Membro da Banca

Membro da Banca

Rio de Janeiro

2019.2

RESUMO

A intervenção federal insurge no ordenamento jurídico brasileiro como uma medida extrema e, portanto, excepcional. E em razão disso, tal obra tem a finalidade de expor as condições, o procedimento e os requisitos necessário para aplicação desse instituto. Para esclarecer como se sucede um caso de intervenção federal serão abordadas as condições necessárias inseridas do Direito Brasileiro. Acompanhado disso, é necessário abordar, também, a estrutura de Estado e do Governo que serve como pilar para a República Federativa do Brasil, o que torna necessário explicar, portanto, os atributos e a história do federalismo. Além disso, essa obra visa associar essa compreensão teórica, jurídica e histórica com o advento da Intervenção Federal que se sucedeu no Estado do Rio de Janeiro em 2018. Nesse aspecto, cabe esclarecer as mazelas sociais e políticas ocasionadas pelo desvio de finalidade que foi dado na aplicação deste instituto. Nesse ponto, essa pesquisa se estrutura sobre dados e sobre uma visão crítica apurada diante dos efeitos maléfica gerados em meio às particularidades encontradas no Estado do Rio de Janeiro.

Palavras-chave: Intervenção Federal. Federalismo. Autonomia. Pressupostos da intervenção. Segregação. Seletividade.

ABSTRACT

Federal intervention insurge in the Brazilian legal system as an extreme and therefore exceptional measure. And because of that, this work has the purpose of exposing the conditions, the procedure and the necessary requirements for the application of this institute. In order to clarify how a federal intervention case happens, the necessary conditions of Brazilian Law will be addressed. Accompanied by this, it is also necessary to address the State and Government structure that serves as the pillar for the Federative Republic of Brazil, which makes it necessary to explain, therefore, the attributes and history of federalism. Moreover, this work aims to associate this theoretical, legal and historical understanding with the advent of the Federal Intervention that took place in the State of Rio de Janeiro in 2018. In this respect, it is worth clarifying the social and political problems caused by the deviation of purpose that was given. in the application of this institute. At this point, this research is structured on data and on a critical view of the harmful effects generated in the particularities found in the State of Rio de Janeiro.

Keywords: Federal Intervention. Federalism. Autonomy. Assumptions of intervention. Segregation. Selectivity.

SUMÁRIO

| | |
|---|-----------|
| 1. INTRODUÇÃO..... | 7 |
| 2. O ESTADO E O FEDERALISMO BRASILEIRO..... | 8 |
| 2.1. O Estado e as formas de Estado..... | 8 |
| 2.2. Os aspectos do federalismo e o Estado Federal..... | 10 |
| 2.3. A evolução do Estado Federal brasileiro..... | 13 |
| 3. A INTERVENÇÃO FEDERAL NO DIREITO BRASILEIRO..... | 23 |
| 3.1. A autonomia e o conceito de intervenção..... | 23 |
| 3.2. Competência, procedimento e espécies de intervenção..... | 24 |
| 3.3. Hipóteses de intervenção federal na Constituição Federal de 1988..... | 25 |
| 3.4. A intervenção nos municípios e suas hipóteses..... | 39 |
| 3.5. Pressupostos formais da intervenção na Constituição Federal de 1988..... | 42 |
| 3.5.1. A iniciativa e execução da intervenção..... | 42 |
| 3.6. Forma, limites e prazo da intervenção federal..... | 44 |
| 3.7. Controle político e jurisdicional..... | 46 |
| 3.8. A figura do interventor..... | 47 |
| 4. OS DESDOBRAMENTOS DA INTERVENÇÃO FEDERAL NO ESTADO DO RIO DE JANEIRO..... | 48 |
| 4.1. A crise no estado do Rio de Janeiro..... | 48 |
| 4.2. A decretação da intervenção federal no Rio de Janeiro..... | 49 |
| 4.3. A intervenção federal como mecanismo de controle social..... | 50 |
| 5. CONCLUSÃO..... | 56 |
| REFERÊNCIAS..... | 59 |

1. INTRODUÇÃO

O objeto de pesquisa da presente monografia se debruça sobre a análise jurídica do instituto da intervenção federal no ordenamento jurídico Brasil e quais os impactos institucionais, sociais, políticos e jurídicos decorrentes da sua decretação no Estado do Rio de Janeiro no ano de 2018. Lembrando que, desde a promulgação da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, foi a primeira situação em que o referido instituto foi implementado.

Sob tal perspectiva, serão examinadas, conjuntamente, as transformações e aspectos do federalismo; o tratamento dado à intervenção federal no contexto das demais constituições republicanas contidas ao longo da história no Brasil; a Intervenção Federal no campo do Direito Comparado; os efeitos e impactos da Intervenção Federal no município Rio de Janeiro; a diferenciação entre a Intervenção Federal e outras formas de Intervenção da União e do Estado (Estado de sítio, por exemplo) e estado de exceção (intervenção militar, por exemplo); as abordagens sobre os pressupostos materiais e formais da intervenção na constituição de 1988.

É possível identificar, nesse contexto, que o tema da intervenção federal passou a ganhar maior repercussão e abordagem recentemente, principalmente com o advento da atual intervenção da União sobre o estado do Rio de Janeiro em 2018.

Assim, procurar-se-á fomentar as discussões que cerceiam o instituto, procurando esclarecer se existe algum vínculo entre os institutos supracitados, quais as finalidades de cada um, as razões pelas quais a intervenção deve ser decretada, os desdobramentos que tomou tal instituto de acordo com a evolução do federalismo até a sua aplicação no Rio de Janeiro. Tudo isso será abordado, inicialmente, sobre um viés cronológico e histórico, seguindo a explicação jurídica dos pressupostos desse instituto e as suas consequências quanto ao caso específico de implementação no caso do Rio de Janeiro.

2. O ESTADO E O FEDERALISMO BRASILEIRO

2.1. O Estado e as formas de Estado

Torna-se fundamental considerar preliminarmente o fato de que o poder constituinte originário à época, convocado por meio de assembleia constituinte, para elaborar a constituição da república federativa de 1988, adotou o modelo federativo de Estado, ou seja, o Brasil é um Estado federal por ter adotado a federação como forma de Estado.

A forma de estado delimita a forma pela qual o poder estará territorialmente repartido. Na federação há diversos entes federativos (União, Estados, Distrito Federal e Municípios), todos eles autônomos, dotados de governo próprio e de capacidade política. São pessoas jurídicas de direito público que mantêm entre si um vínculo indissolúvel.

Em razão dessa indissolubilidade, um estado ou município brasileiro não pode se separar do Brasil; diz-se que, em uma federação, não há o direito de secessão. É esse o princípio da indissolubilidade do vínculo federativo, o qual é reforçado pelo fato de que a federação é cláusula pétrea da CF/88 (artigo 60§ 4º, I, CF), não podendo, portanto, ser objeto de emenda constitucional tendente à sua abolição.

Há entre esses entes políticos a vigência do pacto federativo, o qual assegura a inexistência de hierarquia entre eles e garante o respeito mútuo a autonomia, conferida pela Constituição da República Federativa do Brasil. Uma vez em que há uma ruptura desse pacto e que se fere tal autonomia, o Estado tende a sua desestabilização e desordem e, conseqüentemente, a sua decadência.

Tomando por pressuposto tal noção, há mais transparência para que se possa visualizar como insurgirá a figura da intervenção federal, instituto esse criado com um viés de excepcionalidade no qual a União poderá intervir na autonomia dos Estados e do Distrito Federal para reestabelecer uma determinada ordem e status quo.

Apesar da divergência doutrinária para tentar conceituar o que é e em qual contexto surgiu o Estado, podemos compreendê-lo, de forma genérica, como uma instituição que organiza e governa um povo de forma soberana, a partir de um determinado território. Entretanto, o Estado provém de uma construção política e lógica, baseado na noção clássica do contrato social. A partir dessas ideias, Silva classifica o Estado da seguinte forma:

Estado é, na justa definição de Balladore Pallieri, uma ordenação que tem por fim específico e essencial à regulamentação global das relações sociais entre os membros de uma dada população sobre um dado território, na qual a palavra ordenação expressa à ideia de poder soberano, institucionalizado. ¹

Além disso, é pacificado o entendimento de que o Estado é composto por, pelo menos, três elementos basilares: o território, o povo e o poder soberano. Entende-se este primeiro como sendo uma união social, cultural, ideológica e política, configurando o sentido que se dá a uma unidade política, e não meramente a uma representação política. O território deve ser compreendido além da dimensão geográfica representada através dos limites das terras, pois o mesmo compreende também a plataforma continental; prédios e embaixadas construídos por outros países; além de embarcações e aeronaves com a bandeira brasileira, além de outros casos específicos.

Quanto à forma de Estado, a doutrina clássica é uniforme ao definir que o mesmo diz respeito à maneira pela qual o poder está territorialmente repartido. Isto é, a repartição territorial do Poder que irá definir a forma de Estado. Dessa maneira, um Estado poderá ser classificado como unitário ou federal.

Um Estado Unitário é aquele no qual o poder está territorialmente centralizado, ou seja, os órgãos nele inserido exercem a soberania nacional para todo território². Além disso, cabe dizer que nesta forma de estado inexistente a autonomia política repartida entre o seu território. Lewandowski classifica o estado unitário da seguinte forma:

O Estado Unitário ‘é aquele que não possui senão um único elemento de impulsão política governamental’ Tal tipo de estruturação estatal não comporta, pois, divisões internas. As circunscrições territoriais em que este eventualmente se subdivide não são dotadas de autonomia política. No máximo outorga-se às diferentes regiões que o integram certo grau

¹ SILVA, José Afonso da. *Curso de Direito Constitucional Positivo*. 25. ed São Paulo: Malheiros, 2005. p. 99.

² BASTOS, Celso Ribeiro. *Curso de Direito Constitucional*. 21. ed. São Paulo: Saraiva, 1999, p. 43.

de autonomia administrativa, de modo a emprestar eficácia à ação governamental. Nessa forma de Estado, portanto, todos os cidadãos submetem-se a um único governo e a uma mesma lei.³

Essa forma de estado se remonta, tradicionalmente, em Estados com dimensões territoriais menores, em populações homogêneas. Como exemplos dos Estados em que vigora tal Forma de Estado, pode-se citar a França, Itália, Espanha, Portugal, Bélgica, Holanda, Suécia, Dinamarca e Noruega. Por outro lado, o Brasil adotou a federação como forma de Estado, onde o poder é territorialmente descentralizado, sendo, portanto, um Estado Federal.

2.2. Os aspectos do federalismo e o Estado Federal

A palavra federalismo derivada do latim *foedus*, *foederis*, significa aliança, pacto, união. Pois é da União, da aliança, do pacto entre Estados que ela nasce⁴. O federalismo teve como fonte de origem a Constituição norte-americana de 1787.

De forma simplificada, pode-se dizer que a federação constitui a união entre os estados ou grupos sociais organizados que, tendo por fundamento um acordo de vontades, visa à consecução de objetivos comuns⁵. É necessário lembrar, portanto, que tais coletividades públicas precisam ser dotadas de autonomia política-constitucional, autonomia federativa.

Logo, um Estado Federal, apresenta duas características principais, segundo a doutrina, sendo elas: a autonomia e a participação. A autonomia representa a capacidade dos Estados e Municípios de terem a sua própria estrutura governamental e competências, distintas daquelas da União. Já a participação, por sua vez, confere aos Estados a possibilidade de interferir no formato das leis. O ordenamento jurídico brasileiro estabelece que cabe ao Senado Federal garantir a participação, uma vez que é este o órgão que representa os Estados no Congresso Nacional.

Ainda sobre o assunto, cabe uma distinção fundamental: a autonomia difere da soberania. No

³ LEWANDOWSKI, Enrique Ricardo. *Pressupostos materiais e formais da intervenção federal no Brasil*. 2. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2018, p.14.

⁴ TEMER, Michel. *Elementos de Direito Constitucional*. 22. ed. São Paulo: Malheiros Editores. P. 59.

⁵ LEWANDOWSKI, *op. cit.*, p.15

Brasil, por exemplo, apenas a República Federativa do Brasil é considerada soberana, inclusive para fins de direito internacional. ; só ela possui personalidade internacional. Isso se deve ao fato de que na federação, os entes reunidos, apesar de não perderem as suas personalidades jurídicas, abrem mão de algumas prerrogativas, em benefício do todo (o Estado Federal). Dessas, a principal é a soberania. Silva conceitua o Estado Federal da seguinte forma:

Estado federal é o todo, dotado de personalidade jurídica de Direito Público Internacional. A União é a entidade federal formada pela reunião das partes componentes, constituindo pessoa jurídica de Direito Público interno, autônoma em relação aos Estados e a que cabe exercer as prerrogativas da soberania do Estado brasileiro. Os Estados-membros são entidades federativas componentes, dotadas de autonomia e também de personalidade jurídica de Direito Público interno.

A posição dos Municípios, do Distrito Federal e dos Territórios será examinada depois. 'No Estado federal há que distinguir soberania e autonomia e seus respectivos titulares. Houve muita discussão sobre a natureza jurídica do Estado federal, mas, hoje, já está definido que o Estado federal, o todo, como pessoa reconhecida pelo Direito internacional, é o único titular da soberania, considerada poder consistente na capacidade de autodeterminação. Os Estados federados são titulares tão só de autonomia, compreendida como governo próprio dentro do círculo de competências traçadas pela Constituição Federal.⁶

Apesar da existência de diferentes formas de federações existentes atualmente e das inúmeras abordagens teóricas acerca do assunto, é possível identificar, no mínimo, quatro características básicas do Estado Federal: (i) repartição de competências; (ii) autonomia política das unidades federadas; (iii) participação dos membros nas decisões da União; e (iv) atribuição de renda própria às esferas de competência.⁷

Diante destes atributos, verifica-se que a autonomia política é corolário da descentralização político-administrativa. Essa característica confere às unidades federadas o poder de autogoverno e auto-organização, que são garantidas através das suas próprias constituições estaduais.

Em relação à participação dos entes nas decisões da União, nota-se que o pacto ou equilíbrio federativo é mantido pelo Senado Federal e este manifesta a vontade nacional da participação dos Estados-membros, como dito anteriormente.⁸

⁶ SILVA, *op. cit.*, p. 102

⁷ Para um estudo comparativo das diferentes formas de associação federativa, v. DUCHACEK, Ivo D. *Comparative federalismo: the territorial dimension of politics*. New York: Holt, Rinehart & Winston, 1970, p.188-275.

⁸ NOVELINO, Marcelo. *Direito Constitucional*. 3. ed. São Paulo: Método, 2009, p. 530/531.

Nesse sentido, compreende-se que as constituições dos Estados Federais têm competência para tratar de tudo àquilo que não pertence à União. Já está, terá a sua competência restrita para tratar somente sobre aquilo que está previsto expressamente pela constituição federal. Restando, portanto, aos estados-membros, o poder residual.⁹

A atribuição de rendas próprias às cargas consigo o condão de ser indispensável aos entes da federação, que exercem a sua autonomia dentro de uma esfera de competência própria, serem contemplados com a necessária contrapartida financeira para fazer face às obrigações decorrentes do exercício pleno de suas atribuições. E, modernamente, fala-se, inclusive, em autonomia financeira.¹⁰

Para classificar os diferentes tipos de federalismo de forma didática estarão expostas nessa obra algumas das suas atribuições mais populares, apesar da vasta delimitação teórica sobre o assunto.

Dessa forma, podem-se dividir os tipos de federalismo da seguinte forma:

Quanto a Formação história ou Surgimento:

Agregação: Estados independentes deixam de lado sua soberania, agregam-se formando um novo Estado Federado. É o caso dos Estados Unidos.

Desagregação: Ocorre quando determinado Estado unitário decide se descentralizar. É o caso do Brasil.

Quanto ao modo de separação de atribuições ou repartição de competências:

Dual: A separação de competências entre os entes federados é rígida e não existe cooperação entre ambos. Os Estados Unidos em seu estágio inicial.

Cooperativo: Existe uma aproximação entre os entes federados que atuam em conjunto. Como acontece no Brasil

⁹ V. sobre o conceito WILLIAMS, Jerre S. *Constitutional analysis*. Saint Paul: West, 1979. p. 146

¹⁰ LEWANDOWSKI, *op. cit.*, p.20

Quanto à concentração do poder:

Centrípeto: Observa-se o fortalecimento do poder central do Estado em relação aos Estados Membros.

Centrífugo: Observa-se a preservação dos poderes dos Estados Membros e aquisição de maior autonomia em relação ao Estado.

Quanto à decorrência de vários fatores ou sistematização da repartição de competências:

Simétrico: Homogeneidade de fatores culturais e linguísticos dentre outros. Ex. No Brasil o MPF é espelho para o MPE.

Assimétrico: Heterogeneidade ou diversidade de fatores culturais e linguísticos dentre outros.

Quanto ao federalismo orgânico: O Estado é visto como organismo onde se busca a manutenção do todo em detrimento da parte. Os estados membros só têm a perder nessa relação em que são apenas reflexos do poder central.

Quanto ao Federalismo de integração: Observa-se a supremacia do Governo central sobre os entes federativos (quebrando a autonomia entre si). Aqui o modelo federativo é atenuado.

Quanto ao federalismo de equilíbrio: A ideia que se tem é a de entes federativos mantendo-se em harmonia, fortalecendo as instituições.

Quanto ao federalismo de segundo grau: No Estado brasileiro temos uma ordem central, ordem regional e ordem local, representadas respectivamente por União, Estados e Municípios (Tríplice Estrutura do Estado - contrário do modelo norte americano que reconhece somente a união e os estados membros). O Município, ao se organizar, deve observar a Constituição Federal e a Constituição do seu respectivo Estado.

2.3. A evolução do Estado Federal brasileiro

O Brasil adotou a federação como forma de Estado, sendo, portanto, um Estado Federal,

assim como adotou a República como sua forma de governo.¹¹ Logo, a sua organização política e administrativa é organizada como uma República Federativa.

Essa estrutura passou a existir após o advento da proclamação da República, em 1889, com a consolidação da primeira Constituição Republicana, que entrou em vigor em 1891. Ressalta-se que a Federação foi implantada provisoriamente (veio a se consolidar, de fato e de direito, na promulgação da constituição de 1891) no país por meio do Decreto nº 1, de 15 de novembro de 1889, que adotou, também, a república como forma de governo.

O ministro Lewandoski elucida um recorte do momento compreendido entre a primeira constituição (na época do império), de 1824, até a proclamação da república, da seguinte forma:

Antes desse momento, mais precisamente, de 1824, ano da promulgação da primeira Constituição, até 1889, data da proclamação da República, o Brasil constituía um Império, estruturado como um Estado unitário, que se subdividia em províncias, com autonomia muito limitada.¹²

Ao final do século XIX a frente opositora à monarquia centralizadora e autocrática, constituída pelos entusiastas e idealistas do federalismo, já dominava as ambições federalistas naquele cenário.¹³ Somado a isso, pesava, também, a questão da heterogeneidade sociocultural da população brasileira que se dividia em ao longo de uma extensão geográfica continental¹⁴.

Após o surgimento do pioneiro modelo federativo do Estado norte-americano de 1787 (o primeiro a surgir) muitos outros Estados passaram a aderi-lo, e com o Brasil não foi diferente. O Brasil adotou os contornos do seu federalismo baseado no modelo norte-americano, em especial a coexistência de duas esferas de governo distintas, uma nacional e outra estadual.

Com a derrocada da monarquia, caracterizada pela divisão territorial em províncias, e a

¹¹ Além da república, também existem outras duas formas de governo: a monarquia e o anarquismo. A República representa o poder exercido por um presidente (no caso do presidencialismo) ou pelo primeiro-ministro (no caso do parlamentarismo); que são eleitos por eleições diretas (diretamente pelo voto popular) ou por eleições indiretas (através de representantes escolhidos pelo povo).

¹² LEWANDOWSKI, *op. cit.*, p.25

¹³ CRUZ COSTA, João. *Pequena história da República*. 3. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1974. p. 28-29.

¹⁴ SODRÉ, Nelson Werneck. *Formação histórica do Brasil*. São Paulo: Brasiliense, 1968. p. 292-293.

insurgência da república, os estados-membros passam a preencher o cenário nacional. Estados estes, unidos de forma perpétua e indissolúvel, conforme assinalado através do artigo 1º da Constituição de 1889, vigente à época, sinalizando a existência dos Estados Unidos do Brasil.

Um fato que chama a atenção nesse contexto é que a lógica e a necessidade de se criarem municípios coexistindo no mesmo ambiente que a União e os Estados já era uma ideia difundida e respaldada desde o início da federação no Brasil, apesar de ter sido implementada (de direito, efetivamente) tardiamente, com a constituição da república federativa do Brasil de 1988. Isso se devia ao fato dessas localidades concentrarem a sua autonomia em função das grandes distâncias entre si e, principalmente, do governo central. Tal situação é uma herança dos tempos colônias, o que conferia uma grande responsabilidade nas mãos dos seus governantes locais. Com relação à questão da municipalidade, Meirelles elucida o seguinte:

As municipalidades tiveram inegável influência na organização política que se ensaiava no Brasil, arrogando-se, por iniciativa própria, relevantes atribuições de governo, de administração e de justiça.¹⁵

Devido a isso, é correto afirmar que o Brasil é detentor de um federalismo híbrido, *sui generis*, em decorrência do fato de ostentar, portanto, três níveis político-administrativos: União, estados e municípios. Lembrando que usualmente o modelo mais adotado entre as federações é aquele em que coexistem a União e os Estados., além disso, no caso do Brasil, cada ente possui suas competências e rendas próprias.

Entretanto, antes do advento da constituição de 1988 os municípios ainda não integravam ainda o pacto federativo, apesar de já gozarem de relevante autonomia, como foi dito. Por esse efeito histórico, na instauração da carta magna de 1988 o poder constituinte originário passou a integrar, pela primeira vez, os municípios, assim como o Distrito Federal, como entidades federativas. Com essa previsão constitucional, o federalismo passou a ser considerado um federalismo de terceiro grau, ou seja, uma federação composta pela União, pelos Estados e pelos municípios. Além disso, os territórios foram excluídos desse pacto.

¹⁵ MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Municipal Brasileiro*. 3. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1977. p. 5.

Além disso, é relevante expor que todos esses entes são igualmente autônomos e possuem o mesmo “status hierárquico”, recebendo, portanto, um tratamento jurídico isonômico. Cada um exerce as suas competências dentro dos limites reservados pela Constituição Federal.

Tal estrutura é expressamente prevista através do artigo 1º da constituição federal, o qual consubstancia o fato da República Federativa do Brasil ser formada pela união indissolúvel desses entes federativos. Nessa conjuntura, também ganha destaque as observações que devem ser feitas acerca do Distrito Federal. Eis que é um ente federativo dotado de autonomia política, financeira, administrativa e legislativa, porém, se diferencia na medida em que mescla ademais atributos de Estados e Municípios. Isto é, exerce competências normativas e tributárias típica dos Estados e dos Municípios e, “cumulativamente, sofre, em muitos aspectos de sua estrutura de poder, a interferência da União.”¹⁶

Ao longo da história, a federação brasileira enfrentou um movimento pendular em relação a sua centralização e descentralização. Com isso, os entes federados, passaram por períodos contrastantes em que o poder se concentrou de maneira mais contundente no seio da União e outros em que foram amplamente agraciados ao ter sua autonomia própria posta evidência.

Destacam-se como grandes exemplos dessas situações, respectivamente, a notoriedade que os Estados-membros passaram a exercer logo após a decretação do Brasil enquanto Estado Federal, em 1891; e o movimento ditatorial militar vivenciado a partir de 1964, expressando uma fase de exceção.

Nessa perspectiva, ao permitir que os entes federados passassem a gozar de uma expressiva autonomia após a implementação da federação, uma onda de excessos começou a acontecer. As constituições estaduais passaram a extrapolar os limites da sua competência, ferindo, em inúmeras ocorrências, o que era assegurado constitucionalmente, na medida em que buscavam uma maior independência em relação ao poder central. Alguns estados-membros chegaram a se

¹⁶ Como, por exemplo, no concernente à competência que tem a União para organizar e manter o Poder Judiciário no Distrito Federal no Distrito Federal, conforme o artigo 21 XIII, da CF.; v. sobre o assunto Enrique Ricardo Lewandoski, Distrito Federal brasileiro em el contexto del régimen federal. In: ROCA, Ricardo Pablo [et al]. *Estatutos Jurídicos de las Capitalesy Áreas Metropolitanas*. Bogotá: Universidad Externado de Colombia, 1991. p. 45-71.

autoproclamarem “soberanos”.

Tal período ficou concebido como “República Velha”, e foi interrompido pela revolução de 1930, caracterizada como um golpe de Estado como intuito destituir o governo vigente à época, colocando fim às oligarquias regionais do Brasil e dando força máxima a centralização do poder político-institucional. Essa revolução abriu as portas para a chegada de um processo de industrialização.

Acompanhado disso, sensíveis acontecimentos políticos também ocorreram, como a revolução constitucionalista armada de 1932, em São Paulo, e as severas mudanças socioeconômicas na conjuntura do país. Dessa forma, não restou outro efeito senão o colapso do federalismo que vigorava até então.

Entre 1930 e 1934, data do advento da nova constituição, os Estados eram governados pela figura do interventor do Governo Federal.¹⁷ Porém, a partir da promulgação da constituição de 1934, marcada pela pressão por parte dos constitucionalistas, sendo consequência direta da revolução constitucionalista de 1932, serviu para restabelecer a democracia e o pacto federativo.

Uma nova Assembleia Constituinte foi convocada em 1933 para delimitar essa nova constituição que veio para substituir a anterior de 1891. Essa reforma serviu para criar melhorias e novas condições de vida e cidadania para a população, inaugurando novas leis afetas à educação, trabalho, saúde e cultura.

Em 1937 uma nova constituição Republicana foi instaurada, evidenciando o que ficou conhecido como “Estado Novo” e a ditadura de Getúlio Vargas. Essa carta magna ficou também conhecida como “Polaca”, uma vez que foi inspirada na constituição da Polônia.

Tal período ficou caracterizado pela centralização de poderes em face do Poder Executivo, retomando, portanto, os traços do unitarismo, alterando, inclusive, a própria estrutura estatal. O

¹⁷ BASBAUM, Leôncio. *História sincera da República: de 1930 a 1960*. 4. ed. São Paulo: Alfa-Ômega, 1976. p. 13-35.

Estado passou a reprimir, neste momento, qualquer manifestação política que tentasse figurar de forma aleatória ou contrária ao atual governo.¹⁸

Esse cenário perdurou até 1945, encontrando um federalismo enfraquecido e desconfigurado devido às articulações autoritárias do governo anterior. O Brasil havia participado da 2ª Guerra Mundial (entre 1939-1945), ao lado das forças aliadas (França, Inglaterra, Estados Unidos e posteriormente a União Soviética), contra o nazismo e o fascismo.

Após o retorno das tropas instaurou-se um novo processo de redemocratização, e uma Assembleia Nacional Constituinte foi convocada após o afastamento de Getúlio Vargas, promulgando a Constituição de 1946, recebendo, inclusive o apoio de todas as correntes políticas do país. Após tal feito o princípio federativo retomou o seu fôlego, de forma que se ampliou a autonomia dos Estados e municípios, assim como os poderes voltaram a se reequilibrar. Cabe registrar que se instaurou, também, o pluripartidarismo deu espaço para que novos candidatos pudessem concorrer à presidência da República.

Após quase vinte anos de normalidade institucional houve um golpe militar em 31 de março de 1964, destituindo João Goulart da presidência da república. Em 09 de abril, a Junta Militar editou o primeiro ato institucional, mantendo a constituição de 1946, mas com diversas modificações, por exemplo: eleição indireta do Presidente da República; suspensão das garantias individuais; de estabilidade e vitaliciedade; suspensão de direitos políticos; cassação de mandatos legislativos. Em seu Ato Institucional n.º 2 os partidos políticos foram extintos.

Pelo Ato Institucional n.º 4 o Congresso Nacional foi convocado extraordinariamente para discutir, votar e promulgar o projeto de Constituição pelo Presidente da República em um prazo de quarenta dias. Dessa forma se promulgou constituição outorgada de 1967, uma vez que o congresso nacional já não possuía mais legitimidade para representar os anseios da nação. Essa constituição vigorou apenas até 1969.

O interstício entre a promulgação dessas duas constituições foi marcado por um momento de

¹⁸ LEWANDOWSKI, *op. cit.*, p.30

desenvolvimento econômico que o país experimentara, em função da reorganização do sistema financeiro e produtivo e da entrada maciça de capital estrangeiro. Entretanto, o cenário político era outro, a radicalização política era expressiva em todos os aspectos.

Enquanto os militares cerceavam as liberdades democráticas, praticavam torturas e perseguições políticas, com prisões ilegais, mortes e exílios; A frente opositora a esse sistema organizara um acirramento político-ideológico, guerrilhas urbanas e rurais aconteciam, assaltos a bancos, sequestro de embaixadores etc.

Em dezembro de 1968 foi editado o famoso Ato Institucional nº 5, que concentrou ainda mais poderes nas mãos do Presidente da República. A constituição de 1969 recepcionou tal ato e, além disso, passou a admitir a existência de duas ordens, uma constitucional e outra institucional, com a subordinação da primeira à segunda.

Após a extensa prevalência desse regime político (desde 1964) eclodiu novamente um momento de descentralização, inclusive, esse processo já era planejado nos tempos finais do próprio governo militar, sendo arquitetado na lenta e gradual gestão do Presidente Geisel.¹⁹ Ou seja, o sistema ditatorial militar chegava ao seu esgotamento e as forças opositoras obtiveram vitórias nas eleições realizadas, mobilizando a opinião pública para o processo de redemocratização do Estado Brasileiro.

Apesar da eleição para o novo presidente ter sido indireta, a oposição já exercia uma grande pressão sobre o Congresso Nacional, fazendo com que fosse convocada uma nova Assembleia Constituinte. Com efeito, foram eleitos deputados e senadores incumbidos, principalmente, de elaborar a atual Constituição Brasileira, promulgada em 05 de outubro de 1988.

Tal constituição foi conhecida como “constituição cidadã” por ser amplamente voltada para a defesa dos direitos dos cidadãos. Ela foi fruto de um poder constituinte originário, originado por um processo de transição pacífica do regime militar para o regime democrático. Destaca-se que foi

¹⁹ Nessa fase consolidou-se a anistia política, o processo de abertura do governo Figueiredo e a eleição indireta para Tancredo Neves e José Sarney pelo Congresso Nacional para os cargos de Presidente e Vice-Presidente da República.

realizado um plebiscito após a sua promulgação para que o povo pudesse deliberar a respeito da escolha sobre a forma de governo a ser adotada (república ou monarquia).

Deste feito, novamente se remontava o movimento pendular do federalismo brasileiro. Conjuntamente a isso, observou-se que a União veio por concentrar grande parte das competências e das rendas. Tal feito é comumente associado ao fato de o Estado federal brasileiro ter se formado a partir de um processo de descentralização de um Estado que era unitário.

Diz-se que o federalismo brasileiro evoluiu de um “federalismo dual para um federalismo cooperativo ou de integração, caracterizando-se o primeiro pela existência de uma distribuição vertical de competências e uma previsão de tributos exclusivos para cada um dos níveis político-administrativos, e o segundo pelo entrelaçamento das esferas de poder central e local, pela distribuição mais equitativa da renda nacional, através da técnica das receitas compartilhadas e, ainda, pelo expediente da outorga de competências concorrentes ou comuns em determinados assuntos, sempre, porém, sob a supremacia da União”.²⁰

Da mesma forma também ocorreu na história do federalismo norte americano, entretanto, no caso brasileiro houveram algumas nuances que merecem destaque: Houve uma concentração exacerbada de poder na figura do governo central desde a década de 30; houve a necessidade de combater o processo inflacionário que se agravou a partir dos anos 50; a União contraiu uma dívida externa e interna alarmante. Tais elementos dificultaram, por exemplo, a possibilidade mais agressiva de descentralização do sistema federativo, apesar de ser esse o maior anseio dos constitucionalistas de 1988.

O que se observa, portanto, é a manutenção de excessivos poderes conferidos à União desde 1969, com tal quadro permanecendo praticamente inalterado com a constituição vigente, cabendo a tal ente o poder decisório sobre os planos para o Brasil como um todo. Tais planos englobam, inclusive, competências que deveriam ser residuais dos Estados e municípios, o que restou consubstanciado taxativamente nos artigos da constituição federal (a exemplo do inciso XX).

²⁰ LEWANDOWSKI, *op. cit.*, p.33

Em relação às competências legislativas, a situação se repete, mantendo-se o papel privativo da União de legislar sobre matérias que também eram previstas em constituições anteriores - direito civil, comercial, penal, processual, eleitoral, agrário, marítimo, espacial e do trabalho, o que representa todo rol de direito substantivo e adjetivo. Por outro lado, a carta magna de 1988 trouxe consigo algumas novidades. Dentre elas, em relação a divisão de competências, em seu artigo 23 foi consubstanciada a competência comum aos três níveis político-administrativos da Federação, exigindo a cooperação entre a União, Estados e municípios.

Destacam-se entre as áreas delimitadas nesse dispositivo cita-se: a saúde, a assistência pública, a proteção ao meio ambiente, a defesa dos bens de valor histórico, cultural e paisagístico, produção agropecuária, abastecimento alimentar, construção de moradias e implantação de saneamento básico.²¹

Outra inovação nesse sentido foi à edição do artigo 24 que determina a competência concorrente entre a União e os Estados para legislar sobre determinados assuntos, ficando excluídos os Municípios. Nessa esteira, aos estados restou resguardada a matéria residual, sendo conferido a eles o poder de se organizarem pelas leis e constituições que estes adotarem, respectivamente, garantindo a sua capacidade de auto-organização e de autogoverno.

Os municípios merecem destaque porque passaram a ser institucionalizados pela primeira vez na história como um ente federativo, apesar de já ter exercido ao longo da história uma gama de poderes. Agora estes passam a ter autonomia e tem a capacidade de elaborar as suas leis orgânicas.

Em relação a distribuição de renda em âmbito nacional, algumas modificações essenciais foram trazidas. Uma delas reside no fato dos Estados e municípios terem sido “agraciados” com receitas adicionais e com uma maior participação nos fundos fiscais previstos na constituição.

No tocante a esse assunto, permaneceu inalterada a posição da União, no sentido de ser

²¹ ALMEIDA, Fernanda Dias Menezes de. *Competências na Constituição de 1988*. São Paulo: Atlas, 1991, p. 142-147.

privilegiada desde a época da federação e no sentido de ser a responsável por instituir os impostos sobre a exportação, importação, produtos industrializados, renda e proventos de qualquer natureza etc. (assim como se configurava no texto constitucional anterior).

Em relação à perda de arrecadação de determinados tributos, é certo observar que a União não mais receberá a arrecadação proveniente da prestação de serviços de transportes e comunicações, uma vez que está foi transferida para os Estados. Porém, a União caberá o imposto sobre as grandes fortunas, definido por lei complementar.

Em suma, destacam-se como algumas das características principais da Constituição da república federativa do Brasil de 1988 as seguintes:

A Federação, a república e o presidencialismo foram mantidos com forma de estado, forma de governo e sistema de governo; Reestabelecimento do regime democrático ao país; Valorização dos direitos fundamentais da pessoa humana; Surgimento de alguns novos “remédios constitucionais”: habeas data; mandado de injunção; mandado de segurança coletivo; Valorização de direitos sociais; Municípios elevados ao status de entidade federativa (com autonomia própria); Ampliação do controle abstrato de constitucionalidade; Extensão da legitimidade ativa para proposição da ação direta de constitucionalidade; Instituída a tutela do controle da constitucionalidade por omissão; Realização de uma revisão constitucional de cinco anos depois de promulgada a constituição; Possibilidade de reeleição (apenas mais um mandato) para os cargos de Presidente da República; governadores dos estados e do Distrito Federal e de prefeitos municipais; Reforma do judiciário.

3. A INTERVENÇÃO FEDERAL NO DIREITO BRASILEIRO

3.1. A autonomia e o conceito de intervenção

No Estado Federal o federalismo é estruturado a partir da autonomia das entidades que o compõe. A autonomia pode ser entendida, portanto, como um princípio básico dentro dessa forma de estado, ela representa a capacidade dos entes federativos de agirem dentro de limites previamente estabelecidos.

A Constituição Federal do Estado deverá conter os dispositivos adequados para delimitar a autonomia de cada entidade federativa. Contrariamente a essa ideologia, insurge o instituto da intervenção, mecanismo este responsável por se “contrapor” ao que assegura a noção de autonomia. Genericamente, diz-se que a intervenção é a interferência de uma entidade federativa em outra, a invasão da esfera de competências constitucionais atribuídas aos Estados-Membros ou aos Municípios.²²

Nesse contexto, Silva elucida o seguinte entendimento sobre a autonomia entre os entes federados:

Autonomia é a capacidade de agir dentro de círculo preestabelecido, como se nota pelos artigos 25, 29 e 32 que a reconhecem aos Estados, Municípios e Distrito Federal, respeitados os princípios estabelecidos na Constituição. É, pois, poder limitado e circunscrito e é nisso que se verifica o equilíbrio da federação, que rege as relações entre União, Estados, Distrito Federal e Municípios, todos autônomos nos termos da Constituição (artigo 18). Esse equilíbrio federativo realiza-se por mecanismos instituídos na constituição rígida, entre os quais sobreleva o da intervenção federal nos Estados e agora também no Distrito Federal e dos Estados nos Municípios, que está prevista nos artigos. 34 a 36.²³

Estamos diante, portanto, de uma medida extrema, de natureza política, que carrega como prerrogativa, através do que é exposto no Artigo 34 da Constituição Federal, o objetivo de garantir, individualmente ou conjuntamente, a ordem constitucional; a defesa do Estado; a defesa das

²² PINHO, Rodrigo César Rabello. *Da organização do Estado, dos Poderes, e histórico das Constituições*. Coleção sinopses jurídicas v. 18. 11. ed. São Paulo: Saraiva, 2011, p. 29.

²³ SILVA, *op. cit.*, p. 488

finanças estaduais; a defesa do princípio federativo (pacto federativo).

A intervenção possui o seu caráter de excepcionalidade por representar uma antítese à autonomia, pois afasta momentaneamente a atuação autônoma entre estes entes, e por isso a hipótese de ocorrência dessa medida deve ser prevista taxativamente dentro do ordenamento jurídico. Feitos estes apontamentos, cabe esclarecer que a nossa Carta Magna de 1988 veio por elencar, através de seu artigo 34, os sete casos taxativos em que a intervenção federal está autorizada, sendo estes “os pressupostos materiais” para sua implementação

Ademais, não há que se falar ou associar a intervenção federal a uma violação ao Estado Democrático Direito, uma vez que o nosso ordenamento jurídico assegura a sua decretação como um meio, de caráter extraordinário, para alcançar a preservação da indissolubilidade e a viabilidade da federação. Além disso, esse instituto não se configura como uma medida de exceção da União, pois não representa uma supremacia da mesma em relação aos Estados. A união não estará atuando para atender interesses particulares, mas sim para que os entes políticos voltem a cumprir os preceitos constitucionais e legais.

3.2. Competência, procedimento e espécies de intervenção

De forma simplificada, A Constituição Federal e 1988 prevê duas espécies de intervenção: a intervenção federal nos Estados e a intervenção estadual nos municípios. Por intervenção estadual, concebe-se, genericamente, que a União não possui competência para intervir nos municípios situados nos Estados-membros, uma vez que isto não é assegurado no texto constitucional, cabendo apenas aos Estados-Membros esse direito.

Já sobre a intervenção federal, também denominada de execução federal ou coação federal, corresponde a intervenção da União nos Estados, no Distrito Federal e nos Municípios localizados em Territórios Federais.²⁴

²⁴ Apesar dos “Territórios Federais” integrarem a União, eles não foram recepcionados na Constituição de 1988 como entes federados. Portanto, são considerados meras descentralizações administrativas.

A competência para decretar e executar uma intervenção federal caberá, privativamente, ao chefe do Poder Executivo, o que no caso do Brasil, corresponde ao Presidente da República. Pelo princípio da simetria entre os entes federativos, o governador do Estado terá de competência privativa para decretar a intervenção estadual.

Tais medidas podem acontecer de duas formas: de forma espontânea ou provocada. Quando a intervenção se dá de maneira espontânea (também chamada de discricionária), ela estará sujeita a critérios de conveniência e oportunidade para ser executada, cabendo ao Presidente da República agir de ofício, apesar dessa liberdade como meio para atuar nesse caso.

No caso da intervenção por provocação, há um atendimento a solicitação do Poder Legislativo ou Executivo local ou a requisição do Poder Judiciário. No caso da “solicitação” trata-se de mero pedido, o que não corresponde, portanto, a vinculação ao Presidente da República. Por outro lado, a “requisição” descrita acima, indica uma ordem, isto é, indica uma decisão judicial que vincula o Presidente da República, o que faz com que o decreto de intervenção expedido pela Presidência da República seja formalmente simbólico.

3.3. Hipóteses de intervenção federal na Constituição Federal de 1988

No artigo 34 da constituição federal estão enumeradas as sete as hipóteses que autorizam a incidência da intervenção federal, sendo consideradas, portanto, como os pressupostos materiais. As mesmas também são denominadas de “pressupostos de fundo de intervenção”, segundo Silva. Lembrando que a intervenção federal é um instituto típico da estrutura do Estado, o autor elucida o seguinte entendimento:

Os pressupostos de fundo da intervenção federal nos Estados constituem situações críticas que põem em risco a segurança do Estado, o equilíbrio federativo, as finanças estaduais e a estabilidade da ordem constitucional.²⁵

A seguir estarão expostas as hipóteses de intervenção federal sobre os Estados e sobre o Distrito Federal, de acordo com a classificação de José Afonso da Silva e com o que está

²⁵ SILVA, *op. cit.*, p. 489.

consubstanciado na constituição pátria, ao longo do artigo 34, começando pelas hipóteses expostas no inciso I do referido artigo.

De acordo com tal hipótese, a Federação não permite que os seus entes federados tenham o direito de secessão, ou seja, estes não podem se declarar independentes e separar-se da unidade política, pois tal dispositivo tem por objetivo a manutenção da integridade nacional, sob o risco de recaimento da intervenção.

Tal entendimento é também garantido no texto das Constituições Estaduais, de forma explícita e implícita. Consoante a tal circunstância, também estará proibido a qualquer unidade da federação a autorização de permanência ou entrada de força estrangeira em seu território, caso não haja o consenso e autorização do Congresso Nacional.

Nesta hipótese, o Presidente da República estará autorizado a agir de maneira discricionária, restando como efeito o crime de responsabilidade no caso de omissão pelo mesmo, de acordo com o artigo 85, I da Constituição. Essa hipótese nunca ocorreu até o momento ao longo da história.

No caso do inciso II, do artigo 34, trata-se de hipótese que visa repelir a invasão de uma entidade da Federação em outra, o que faz com que se assemelhe com a hipótese anterior quanto à iniciativa exclusiva do Presidente da República, pois esse agirá de forma independente de provocação, na condição de comandante supremo das Forças Armadas.

Uma vez constatada a invasão, caberá ao Presidente decretar a intervenção, mesmo que não seja declarada formalmente uma guerra, uma vez que se trata de uma situação de extrema urgência. Observa-se que a intervenção, nesse caso, não representa um viés punitivo, isto é, não é necessário que se prove a conivência do Estado (ou do Distrito Federal) supostamente invadido, pois o que interessa é o critério objetivo que reside da usurpação do território invadido.²⁶

É necessário traçar uma distinção de extrema relevância sobre este assunto: o instituto da

²⁶ FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. *Comentários à Constituição brasileira de 1988*. São Paulo: Saraiva, 1990. v. 1, p. 231.

intervenção não se confunde com o estado de sítio. O artigo 137, II, CF assegura que o Estado de Sítio pode ser solicitado pelo chefe do executivo no caso de “declaração do estado de guerra ou resposta a agressão armada estrangeira”, após ser ouvidos o Conselho da República e o Conselho de Defesa nacional e após a autorização do Congresso Nacional.

A medida é extremamente gravosa e tem um caráter excepcionalíssimo, pois é capaz de suspender as garantias fundamentais em quase toda sua integralidade, apesar de ser transitória. Entretanto, a sua ocorrência pode ocorrer simultaneamente com a incidência da intervenção, o que dificilmente ocorreria, pois, a intervenção é uma alternativa mais branda e mais rápida, apesar de interferir na autonomia dos entes federativos.

O artigo 137 da carta magna de 1988 também estabelece a hipótese de incidência do Estado de Sítio no caso de haver “grande comoção de repercussão nacional ou a ocorrência de fatos que comprovem a ineficácia do estado de defesa”. Para tal caso o prazo de duração é de, no máximo, 30 dias, cabendo prorrogação quando houver extrema necessidade fundamentada. Já no segundo plano não há previsão de prazo estabelecida, conforme o artigo 37, da Constituição.

Já houve um precedente histórico de intervenção nesse sentido, representado pelo “conflito territorial que eclodiu em 1912, entre o Estado do Paraná e o de Santa Catarina, na chamada *Campanha do Contestado*, o qual somente foi debelado em 1915, quando as forças federais, comandadas pelo General Setembrino de Carvalho, lograram colocar um fim no movimento.²⁷

O inciso III do artigo 34 traz a intervenção como forma de pôr termo a grave comprometimento da ordem pública e assim como se verificou no inciso II, a perturbação da ordem pública deverá ser excepcionalmente grave para que a intervenção federal possa ser licitamente implementada.

Isto é, a intromissão do governo central nos negócios internos dos estados só poderá ocorrer em casos específicos, uma vez que não é qualquer perturbação à ordem pública que ensejará tal forma de intervenção. Tal situação ocorrerá nos casos de desordem em que as autoridades locais

²⁷ LEWANDOWSKI, *op. cit.*, p.105

não consigam conter e debelar a situação (de desordem). Apesar de existirem diferentes espécies e níveis de desestabilidade da ordem, a ordem sempre deve ser vista como a antítese do caos, entretanto, esse deve representar uma condição grave para abonar a ação federal.²⁸

Nesse contexto, compreende-se por ordem pública “a situação e o estado de legalidade, normal em que as autoridades exercem suas atribuições precípua e os cidadãos as respeitam e acatam, sem constrangimento ou protesto”, conforme o entendimento de Plácido e Silva.²⁹

Com efeito, diante do caso grave perturbação da ordem, o Presidente da República estará autorizado a decidir sobre a intervenção sem que haja anuência prévia do Congresso Nacional ou do Poder Judiciário, a posteriori. Caso o chefe do Executivo federal haja de maneira exorbitante estará incorrendo em crime de responsabilidade.

O artigo 2º da Constituição de 1988 assegura a tripartição de Poderes, isto é, os Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário são poderes da União, independentes e harmônicos entre si. Tão importante é a separação dos poderes que tal estrutura foi concebida como uma cláusula pétrea pelo constituinte originário, de acordo com o artigo 60, § 4º, III, da Constituição, sendo, portanto, um pilar estruturante da República Federativa do Brasil. Ou seja, representa um dispositivo constitucional que não pode ser alterado por Proposta de Emenda Constitucional (PEC) e a hipótese do inciso IV visa garantir o livre exercício de tais poderes.

A intervenção se materializa nessa hipótese quando há uma interferência significativa na atuação destes Poderes, de maneira que fiquem impedidos ou coagidos para exercerem as suas atribuições.

Isso se verifica, por exemplo, quando o Legislativo se encontrar impedido de reunir-se livremente, quando seu poder de deliberativo (com previsão constitucional) for ameaçado ou restringido e/ou quando for impedido de dar exequibilidade aos seus atos; no caso do executivo, a

²⁸ LEWANDOWSKI, Enrique Ricardo. *Pressupostos materiais e formais da intervenção federal no Brasil*. 2. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2018, p.106 *apud* CRETELLA JÚNIOR, José. *Comentários à Constituição de 1988*. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 1991. V. 4, p. 20171.

²⁹ SILVA, De Plácido e. *Vocabulário jurídico*. 3. Ed. Rio de Janeiro: Forense, 1967. V. 3., p. 1502.

intervenção se dará mediante o constrangimento à sua atuação, seja pela recusa à sua posse do eleito, seja pela não transferência de poder ao substituto, nos casos de renúncia ou impeachment; e no caso do Judiciário, ocorrerá intervenção no caso de seus órgãos estarem materialmente cerceados para o desempenho da sua judicatura, por ação ou omissão das autoridades estaduais.

A hipótese trazida no inciso V trata-se de reorganização das 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”. Por dívida pública ou fundada, a lei de responsabilidade fiscal esclarece que são aquelas que correspondem ao montante total, apurado sem duplicidade, das obrigações financeiras do ente da Federação, assumidas em virtude de lei, contratos, convênios ou tratados e da realização de operações de crédito, para amortização em prazo superior a doze anos meses.

Sobre a conceituação da dívida fundada, há muito se diverge doutrinariamente sobre o assunto, desde o momento que passou a ser inserida como um pressuposto para a intervenção, com a Reforma de 1962 que alterou a Constituição de 1861. Entretanto, Pontes de Miranda esclarece a seguinte conceituação sobre o assunto:

É a resultante da vinculação da entidade estatal, regularmente inscrita nos livros da Fazenda, tal como se dá com os títulos, os empréstimos e adicionais restituíveis.³⁰

Pensando na lógica da interdependência econômica entre as unidades da federação, a desorganização e o descontrole da condição financeira de uma delas pode gerar um impacto em outro ente ou no país como um todo. E é justamente nessa condição que caberá ao poder central intervir na unidade da federal, de maneira a reconstruir o quadro de instabilidade financeira e orçamentária que unidade se encontra. Apesar do objetivo da intervenção, nesse caso, ser o de reconstrução, o seu caráter ainda é excepcional.

³⁰ PONTES DE MIRANDA, Francisco Cavalcanti. *Comentários à Constituição de 1967, com a Emenda n.1, de 1969*. 2. ed. São Paulo: Revista dos tribunais, 1970, p. 225.

Há na cronologia histórica brasileira uma situação marcante sobre o assunto. O fato em tela ocorreu no Estado do Espírito Santo, que não honrou sua dívida externa com a França. Tal potência credora protestou a dívida pela via diplomática e pela via da intimidação, ao enviar um de seus cruzadores (conhecido com *Arethusa*) para o Rio de Janeiro (que era capital do Brasil à época), o que obrigou a União a saldar o débito.

Em relação à arrecadação tributária atribuída aos Municípios, somente com a Constituição de 1946 é que estes passaram a participar da arrecadação dos Estados e da União, o que se repetiu nas demais cartas magnas, inclusive na vigente. Nesse contexto, vale salientar que a autonomia dos municípios está intrinsecamente atrelada às suas rendas.

A intervenção não fica adstrita somente à hipótese de retenção de recursos tributários, como também no caso de estabelecer o Estado qualquer condição para a sua liberação. Por fim, resta condicionar a atuação direta do presidente da República diante dos pressupostos supracitados, e o mesmo se atribui no caso dos municípios, uma vez que o retardamento na liberação de verbas pertencentes aos Municípios pode inviabilizar a prestação dos serviços públicos essenciais à população.

É tradicional entre as federações um atributo em comum: a repartição de competências entre os seus entes federados. Partindo dessa premissa a hipótese do inciso VI tem por objetivo prover a execução de lei federal, ordem ou decisão judicial, logo, observa-se que a União, em regra, é a responsável por editar as normas de interesse geral, enquanto cabe aos entes federados o papel de cumpri-las e adota-las nas suas localidades.

Para ditar tal ordem e evitar que haja conflitos, tais normas são expressamente previstas nas constituições dos Estados Federais. Dito isso, é essencial conceber, portanto, que tais normas têm o condão de serem imperativas, e seu cumprimento deve ser imediatos, caso contrário, haverá a desestabilização desse sistema, o que o levaria ao caos institucional.

Os entes federados não podem, portanto, descumprir as leis federais sobre o pretexto de inconstitucionalidade ou de outro vício formal qualquer, uma vez que tal caso deverá ser suscitado

em juízo perante os tribunais. Seguindo esse raciocínio, Ferreira Filho esclarece que “a intervenção federal só deve ser tida por lícita quando não couber solução judiciária para o caso.”³¹

Diante de tal caso, caberá ao chefe do executivo federal agir somente após o Superior Tribunal de Justiça prover a representação do Procurador-Geral da República, limitando-se, diante do que estabelece o artigo 35, par. 3º, CF, a suspender o ato impugnado, caso seja eficaz a medida, e será dispensada, nesse caso, a oitiva do Congresso Nacional, conforme o que se configura no artigo 36, IV e parágrafo 3º da Constituição Federal.

Em relação à intervenção no caso de descumprimento de “ordem ou decisão judicial”, pode se dizer que está relacionada a qualquer ordem ou decisão proveniente de um órgão judiciário no âmbito federal, estadual ou do distrito federal. Isso se aplicou na constituição vigente, diferente do que se pregava nas constituições de 1891, 1934 e 1937, por conceber o judiciário como uma instituição dotada de soberania nacional, o que não ocorreu anteriormente.

Pontes de Miranda compreende, nessa colocação, a “ordem” da seguinte maneira: “qualquer comandamento ou mandado”; e por “decisão” ele entende que seja “qualquer resolução, que se haja de executar”³². Lewandowski aborda tais expressões da seguinte maneira:

Na verdade, uma ordem consiste numa determinação assinalada por um uma corte ou um magistrado, dentro ou fora de uma lide, para que se faça ou deixe de fazer algo, ao passo que uma decisão constitui um ato processual terminativo ou interlocutório, de observância compulsória pelas partes ou por terceiros, compreendendo todas as espécies de pronunciamento judiciais de caráter cogente.³³

Nesses casos, as autoridades competentes de cada unidade da federação estarão obrigadas a obedecer tais ordens e decisões judiciais e terão que aplicá-las a outrem, mesmo que se deva utilizar da força policial, caso a ocasião exija. Tal descumprimento ou a falta de apoio à sua execução ensejará a intervenção.

³¹ FERREIRA FILHO, *op. cit.*, p. 234.

³² PONTES DE MIRANDA, *op. cit.*, p. 244.

³³ LEWANDOWSKI, *op. cit.*, p.118

Vale estabelecer, ainda, que diante da incidência dessa hipóteses de descumprimento a intervenção estará condicionada ao que se consubstancia no Artigo 36, II, CF, ou seja, a medida será decretada por meio de requisição do Supremo Tribunal Federal, do Superior Tribunal de Justiça ou do Tribunal Superior Eleitoral, conforme a natureza da ordem desacatada. E ao Presidente da República, caberá o empreendimento da intervenção, sem que haja análise de seu mérito.

Apesar de determinadas características díspares entre os entes da federação, essa estrutura estatal visa o equilíbrio entre eles, pretendendo sempre assegurar a observância de determinados princípios constitucionais, de acordo com o inciso VII, com vistas a um somatório de forças e de recursos entre os mesmos. Para que isso ocorra é necessário que tais unidades da federação atendam a princípios em comum na sua organização interna, sem prejuízo da alteração das diversidades de cada local.

O mesmo entendimento se aplica no caso das Constituições Estaduais e na formulação das leis orgânicas (no caso do Distrito Federal), isto é, na elaboração destas deverá haver a estrita observância e respeito aos princípios que foram estabelecidos pelo constituinte no texto da Constituição Federal. O mesmo se deve no caso dos Municípios, quanto da elaboração da sua legislação local, por corolário ao que prega a Constituição Estadual e, conseqüentemente, ao que está exposto na Carta Magna vigente.

No que tange os “princípios constitucionais” tratados nesse dispositivo, há divergências doutrinárias ao tentarem conceitua-los. No entanto, uma parcela doutrinária considera-os como “sensíveis”, uma vez que a sua não observância e descumprimento enseja uma medida mais enérgica, como é o caso da intervenção federal.

Paralelo a isso, pode-se dizer que essa categoria de princípios convive no mesmo ambiente que os princípios classificados como “estabelecidos”. Estes representam um conjunto de princípios que também tem como efeito a observância obrigatória, e podem estar dispostos expressamente ou implicitamente no texto constitucional, porém, o seu descumprimento não cria precedente para que se reaja através de uma medida extrema, ou seja, não cabe o uso da intervenção federal.

Tais princípios “sensíveis” estão situados no artigo 34, VII, enumerados entre a alínea “a” e a alínea “d”, da Constituição Federal e são elas: a forma republicana, sistema representativo e regime democrático; os direitos da pessoa humana; a autonomia municipal; a prestação de contas da administração pública, direta e indireta; a aplicação do mínimo exigido da receita resultante de impostos estaduais, compreendida a proveniente de transferências, na manutenção e desenvolvimento do ensino e nas ações e serviços públicos de saúde.

Já no artigo 37 estão os princípios “estabelecidos”, os quais estão dirigidos à administração pública em geral. Dessa maneira, é necessário traçar os comentários sobre os princípios dessa primeira categoria:

A “forma republicana” foi o primeiro dentre tais princípios a aparecer no texto de uma constituição federal brasileira. E isso ocorreu na Carta Maior de 1891, uma vez que se objetivava impedir a restauração da Monarquia e a reimplantação do Estado Unitário, e caso isso não fosse cumprido, já era permitido que se decretasse a intervenção federal.

Deve-se observar que a República consiste em uma forma de governo em que o todos os poderes procedem direta ou indiretamente do povo, de maneira que os seus governantes exercem um poder temporário. Sobre o assunto, Geraldo Ataliba define o governo republicano e a República da seguinte forma:

República é o regime político em que os exercentes das funções políticas (executivas e legislativas) representam o povo e decidem em seu nome, fazendo-o com responsabilidade, eletivamente e mediante mandatos renováveis periodicamente.³⁴

Contrariamente, a monarquia se apresenta como outra forma de governo que carrega características totalmente opostas em sua essência. Nela figura a ideia de vitaliciedade, hereditariedade e irresponsabilidade, por exemplo.³⁵ Com os poderes concentrados no monarca,

³⁴ ATALIBA, Geraldo. *República e Constituição*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1985. p. IX.

³⁵ LEWANDOWSKI, Enrique Ricardo. *Pressupostos materiais e formais da intervenção federal no Brasil*. 2. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2018, p.122 *apud*. DALLARI, Dalmo de Abreu. *Elementos de teoria geral do Estado*. 2. ed. atual. São Paulo: Saraiva, 1998, p. 81.

ele pode governar durante toda a vida, caso haja condição física para tal, e na sua “linha sucessória” abriga-se alguém de sua livre escolha, sem que isso implique em satisfações para o povo ou para qualquer instituição política.

Na Reforma de 1962 passou a ser assegurado constitucionalmente o princípio do “regime representativo”, e é este princípio que expressa o que se entende por soberania popular. Este princípio funciona como um veículo dentro do sistema constitucional no qual o povo governa por meio de seus representantes eleitos, o que representa a “participação dos cidadãos da gestão da coisa pública”.³⁶

A Constituição Federal de 1988 adotou, nesse aspecto, a democracia semidireta. Esse sistema representativo de governo mescla a eleição de representantes para administrar os negócios públicos, assim como introduz mecanismos de participação mais direta do povo, sendo eles: o plebiscito o referendo e a iniciativa popular. Entretanto, essa via mais direta de participação ocorre em situações ocasionais e específicas, de acordo com o artigo 1º, parágrafo único e com o artigo 14, incisos I, II e III.

Para garantir a legitimidade dos representantes eleitos é utilizada, no Brasil, a eleição baseada no princípio do sufrágio geral, igual, direto, secreto e periódico.³⁷ Para efetivar tal medida, impõe-se a extensão do direito de voto a todos os cidadãos, ressalvados aqueles que não exercem capacidade para tal ato, vedada a segregação por ideologia, gênero, raça, cor etc.

Para que se garanta um cenário justa e democrático quanto a participação política foi estabelecido o pluripartidarismo político como um dos fundamentos da República Federativa do Brasil. Além disso, deve se garantir a ampla liberdade de opinião, de reunião e de associação, além de outras franquias pertinentes.

³⁶ LEWANDOWSKI, Enrique Ricardo. *Pressupostos materiais e formais da intervenção federal no Brasil*. 2. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2018, p.123 *apud*. CARRÉ DE MALBERG, Raymond. *Contribution a la théorie générale de l'État: spécialement d'après les données fournies par le droit constitutionnel français*. Paris, Sirey, 1922. t. 2, p. 202.

³⁷ CANOTILHO, José Joaquim Gomes. *Direito Constitucional*. 3. Ed. Coimbra: Almedina, 1983, p. 344.

A intervenção se fará necessária caso o próprio Estado ou o Distrito Federal impeça a participação do povo sobre as decisões da gestão pública, seja embaraçando o direito ao voto, seja obstando o funcionamento dos partidos políticos, ou anulando os direitos fundamentais.

Além dessas hipóteses em que recai o uso do instituto da intervenção federal, merece destaque uma outra, isto é, é essencial que se respeite o regime de governo democrático adotado no Brasil.

Por “regime”, nesse caso, compreende-se não apenas a noção de obrigação que as unidades federadas têm de adotar formalmente as instituições que dizem respeito ao próprio regime democrático, aqui foram abarcados elementos como a participação do povo no poder; o sufrágio universal; o império da lei; a separação dos poderes; a garantia das liberdades públicas; o governo da maioria; a expressão das minorias; o direito de oposição etc.

Por “democracia”, nesse contexto de regime democrático, deve-se conceituá-la estendendo o seu alcance para além dos meios de governo, de modo a incluir as finalidades políticas, o que faz com que abranja. Segundo o entendimento de Lipson:

Os propósitos para que o Estado é conduzido”. Tal dimensão não se correlaciona apenas com a “inclusão de valores tradicionais relativos à liberdade individual, à igualdade de direitos e à supremacia popular, cumprindo incorporar ainda provisões para o bem-estar público e a justiça social”.³⁸

Portanto, qualquer Estado-membro que ouse implementar um sistema de privilégios dentro dos limites de sua localidade, usando qualquer instituição que o seja, promovendo, assim, a desigualdade social, mesmo que manipulada para parecer que está reproduzindo atos democráticos, sujeita-se a sofrer a intervenção federal, pois tal fatalidade ameaça a unidade dos entes federados.

Após duas décadas de um regime autoritário no Brasil, o constituinte de 1988 passou a dar ênfase sobre o tema da “dignidade da pessoa humana”, resguardando, portanto, a aplicação da intervenção federal diante dos casos de desrespeito a tal entendimento.

³⁸ LIPSON, Leslie. *A civilização democrática*. Rio de Janeiro: Zahar, 1966. V.1, p. 91.

A Constituição não estabelece taxativamente os direitos da pessoa em seu texto, o que se verifica, por exemplo, sob a luz do artigo 5º, par. 2º, ao assegurar que os direitos e garantias expressos na Constituição não excluem outros decorrentes do regime e dos princípios por ela adotados, ou dos tratados internacionais adotados pela sua República Federativa. Tal entendimento decorre da 9ª Emenda à Constituição dos Estados Unidos.

Tal assunto se mostra delicado por estar inserido dentro da interpretação de direitos fundamentais implícitos. Nos casos em que suscitarem questionamentos ou lacunas, a interpretação deverá ser feita sempre de modo mais favorável às pessoas.³⁹

Na constituição de 1988 não há uma estrita aplicação meramente normativista e positivista desses direitos, o que a aproxima de uma posição mais jusnaturalista, pois o objetivo é reconhecer a existência de direitos subjetivos não expressos na sua parte dogmática, dando créditos ao fato de serem direitos fundados na lei natural e no valor intrínseco da pessoa humana, ainda que possam carecer de eficácia plena, por não possuírem as garantias devidas.

Sendo assim, a violação dos direitos e garantias fundamentais por parte dos Estados e pelo Distrito Federal justifica a intervenção federal, estende-se nessa linha, aqueles direitos afetos a dignidade da pessoa humana, traduzida como um dos fundamentos da República Federativa do Brasil, de acordo com o artigo 1º, da Constituição. Observa-se, nesse cenário, que a medida extrema só é lícita para ser aplicada quando houver atentados maciços ou recorrentes aos direitos e garantias dos cidadãos, na medida que tal situação não possa ser revertida por vias institucionais ordinárias.

Ressalta-se que existem meios institucionais menos gravosos que podem ser utilizados diante da situação exposta, antes de se instaurar uma intervenção federal. Para isso se fala na intervenção em alguma unidade federada com o intuito de proteger os direitos da pessoa.

Com relação à autonomia municipal, tal dispositivo é direcionado aos Estados, apesar da aparente confusão que tal lógica pode causar. Isso se deve ao fato de que o artigo 32 da Constituição

³⁹ DALLARI, Dalmo de Abreu. *O que são os direitos da pessoa*. São Paulo: Brasiliense, 1981, p. 23.

veda a divisão do Distrito Federal em Municípios, nota-se que não pode este ente incorrer na violação tratada aqui.

Com a vigência da constituição atual os municípios passaram a ser amplamente agraciados e prestigiados, diferentemente do que ocorrera em momentos anteriores, ao longo da movimentação pendular do federalismo brasileiro, apesar de já constar alguns contornos da sua existência desde a primeira Constituição política do país de 1824. Para ilustrar a concepção de município no Estado brasileiro, Herculano de Freitas expõe a seguinte colocação sobre o assunto:

Entre nós, a colonização nos trouxe o município, que já a invasão romana trouxera do Lácio para a Península Ibérica; o município precedeu ao reino, precedeu à independência, precedeu à Nação, e a Nação unitária sempre teve o município como uma das bases da sua organização.⁴⁰

A primeira Constituição Republicana trouxe à tona a questão da autonomia dos municípios, apesar de estabelecê-los como uma fração da organização territorial dos Estados-membros da Federação. Já com a Reforma de 1926 o atentado à autonomia municipal passou a configurar pressuposto autorizador da intervenção federal. A Constituição Federal de 1934 caminhou nesse mesmo sentido, porém, a Constituição de 1937 suprimiu tal entendimento.

Em 1946, a implementação da nova constituição resguardou novamente esse dispositivo, o que se perpetuou nas Constituições de 1967 e de 1969. Após longos períodos de vulnerabilidade na inclusão dos Municípios, e da ausência de sua participação na repartição da renda nacional, atualmente ele foi alçado à categoria de membro da federação brasileira, o que explica a elevação da autonomia municipal. Lembrando que o conceito de autonomia diz respeito, genericamente, ao poder de governar a si próprio.

Quanto à autonomia municipal, José Afonso da Silva descreve quatro categorias de capacidades que são pilares desta, sob a égide da nova Constituição cidadã de 1988: *capacidade de auto-organização* – pela elaboração de lei orgânica; *capacidade de autoadministração* – manutenção e prestação de serviços públicos de interesse local; *capacidade de autogoverno* – pela

⁴⁰ LEWANDOWSKI, Enrique Ricardo. *Pressupostos materiais e formais da intervenção federal no Brasil*. 2. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2018, p.130 *apud*. FREITAS, Herculano de. *Direito Constitucional*. São Paulo, 1965, p. 414.

eleição de vereadores e prefeitos; *normatividade própria* – pela elaboração de leis dentro do seu âmbito de competência.⁴¹

O princípio da prestação de contas da administração pública, direta e indireta passou a ser incorporado no ordenamento jurídico brasileiro a partir da Constituição de 1934. Tal fato sucedeu nas constituições ulteriores, ganhando espaço na constituição federal vigente a partir do artigo 34, VII, “d”.

O descumprimento do seu enunciado gera a incidência da intervenção federal. Isso se deve ao elevado grau de importância que tal princípio exerce, uma vez que constitui uma obrigação inafastável do gestor de bens e interesses alheios. Tal entendimento se aplica tanto aos gerentes da vida privada, quanto aos administradores dentro do poder público. Meirelles depreende o seguinte pensamento acerca do assunto: “a prestação de contas não se refere apenas aos dinheiros públicos, à gestão financeira, mas a todos os atos de governo e de administração.”⁴²

Consoante a tal compreensão, a Carta Magna assegura, também, a obrigação que a Administração Pública tem em fornecer certidões para a defesa de direitos e o esclarecimento de situações, além disso, caberá sempre a exigência de transparência e publicidade dos atos e contratos que a mesma concretizar.

Apesar dessa noção, é no campo financeiro que o dever de prestar contas ganha a sua maior conotação e importância. Conforme compreende Manoel Gonçalves Ferreira Filho, essa obrigação da prestação de contas deve dar-se em conformidade com as diretrizes gerais de caráter orçamentário editado pela União, conforme de consubstancia no artigo 24, II e §1º, CF, além de prestar obediência também aos artigos 70 a 75 do texto constitucional.⁴³

Tanto na União quanto em todos os outros entes federados, as pessoas físicas e as entidades

⁴¹ LEWANDOWSKI, Enrique Ricardo. *Pressupostos materiais e formais da intervenção federal no Brasil*. 2. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2018, p.131 *apud*. SILVA, José Afonso da. *O Município na Constituição de 1988*. Revista dos Tribunais: São Paulo, 1989, p. 8.

⁴² MEIRELLES, Hely Lopes. *Distrito administrativo brasileiro*. 14. Ed. São Paulo: Revista dos tribunais, 1989, p. 88.

⁴³ FERREIRA FILHO, *op. cit.*, p. 236.

governamentais nelas situadas deverão prestar contas dos “dinheiros” que utilize, arrecade, guarde, gerencie ou administre; assim como dos bens e valores públicos que possui, ou pelos quais o ente público responda.

Cabe recordar que as Cortes de Contas constituem os órgãos auxiliares do legislativo no desempenho do controle externo, no que diz respeito à ‘fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da Administração direta e indireta, quanto a legalidade, legitimidade, economicidade, aplicação, das subvenções e renúncia de receitas, atuando paralelamente ao sistema de *controle interno* de cada Poder, nos termos do estatuído no artigo 70, caput, da Carta Magna.’⁴⁴

Isto leva a concluir que a prestação de contas ocorre, atualmente, da forma mais ampla possível, não podendo ser objeto de obstrução pela Administração Direta ou Indireta da unidade federada.

3.4. A intervenção nos municípios e suas hipóteses

Da mesma forma que ocorre no caso da intervenção federal, a intervenção dos Estados nos seus municípios e a intervenção da União nos seus territórios rege-se pelo princípio da não intervenção, vide o que se reproduz no artigo 35, caput, da Constituição. Tal fato significa que a medida somente poderá se dar através das quatro hipóteses dispostas nos incisos desse dispositivo constitucional.

Tal matéria é disciplinada exclusivamente e taxativamente pela Constituição Federal, não dando margem, portanto, para que as Constituições Estaduais tratem do assunto. Tal entendimento era diferente antes do advento da Constituição de 1988, ou seja, até a Constituição Federal de 1967 (por meio da emenda constitucional de 1969) as Constituições Estaduais delimitavam o procedimento da intervenção sobre os Municípios.

A Constituição Federal vigente estabelece outra situação através do artigo 35, que é a

⁴⁴ LEWANDOSKI, *op. cit.*, p. 132.

Intervenção da União nos Municípios localizados nos Territórios Federais. Apesar dessa previsão formal, tal pressuposto é inaplicável, uma vez que os únicos três Territórios que existiam até a Constituição de 1969 hoje já não mais existem.

Com efeito, os Territórios de Roraima e Amapá foram transformados em Estados e o de Fernando de Noronha acabou incorporado ao Estado de Pernambuco, em decorrência da aplicação dos artigos 14 e 15 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias. Deve-se lembrar de que por se enquadrar nesse rol de direitos, tais normas são de caráter prospectivo, ou seja, seus efeitos são gerados no futuro, quando se criarem novos territórios, conforme se assegura no artigo 18, §2º, da Constituição.

Das hipóteses de intervenção nos municípios, a primeira delas é deixar de ser paga, sem motivo de força maior, por dois anos consecutivos, a dívida fundada. Nesse caso não bastará que o Município alegue apenas a excludente de força maior, ou seja, cumpre comprovar, também, a sua ocorrência de forma objetiva para que ocorra a intervenção.

Também é uma hipótese, prevista no inciso II do referido artigo, se não forem prestadas contas devidas, na forma da lei. Anteriormente, a aplicação deste dispositivo restringia-se apenas ao âmbito estadual, importando apenas a prestação de contas na forma da lei estadual. Com a nova Constituição Federal de 1988 tal posicionamento foi suprimido, de forma que a intervenção passou a ser cabível diante da violação de lei federal, estadual ou municipal que digam respeito à prestação de contas.

A partir dessa nova interpretação, as leis orgânicas passaram a regular o assunto, além das leis federais e estaduais, inclusive, naquilo que tratar do controle interno reservado a cada um dos Poderes, que pode ocorrer sem interferência do controle externo, executado com o auxílio do Tribunal de Contas.

A terceira hipótese é a de não tiver sido aplicado o mínimo exigido da receita municipal na manutenção e desenvolvimento do ensino e nas ações e serviços públicos de saúde e, conforme observação de Manoel Gonçalves Ferreira Filho, a Constituição em vigor “não especifica o

quantum a ser aplicado no ensino, não restringe essa aplicação ao ensino primário e à receita tributária.”⁴⁵ Na Constituição anterior a intervenção era decretada diante dos casos em que não houvesse aplicação, no ensino primário, em cada ano, de vinte por cento, no mínimo, da receita tributária.

O artigo 212 da Constituição Federal de 1988 traduziu esse entendimento assegurando de forma específica que os Municípios precisam aplicar, anualmente, vinte e cinco por cento, no mínimo, da receita resultante dos impostos, compreendida a proveniente de transferências, na manutenção e desenvolvimento de ensino.

Nada impedirá, entretanto, que a receita proveniente dos impostos, no percentual do mínimo exigido, possa ser distribuída pelos diferentes graus de ensino, com a ressalva de que o Município atue prioritariamente na educação infantil e na educação fundamental, conforme se verifica a luz do artigo 211, §2º, da Constituição.

O inciso IV traz a hipótese de quando o Tribunal de Justiça der provimento à representação para assegurar a observância de princípios indicados na Constituição Estadual, ou para prover a execução de lei, de ordem ou de decisão judicial. A República Federativa do Brasil é regida pelo Estado Democrático de Direito, e em ocorrência disso o Brasil adota a observância, o respeito e o cumprimento das leis e a proteção do judiciário. Nessa linha, não poderá o Município causar qualquer instabilidade a tal estrutura. Qualquer Município que venha desobedecer tais preceitos será sancionado com a intervenção municipal.

Ademais, é de observância obrigatória pelos Municípios a autonomia municipal, por força do artigo 129, caput, CF, principalmente em relação à capacidade de auto-organização, a qual é limitada não só pelos princípios estabelecidos na Constituição Federal, como também por aqueles consignados nas Constituições Estaduais. Nesse segundo caso, a intervenção se dará caso o Tribunal dê provimento à representação que pleiteie a medida.

3.5. Pressupostos formais da intervenção na Constituição Federal de 1988

⁴⁵ FERREIRA FILHO, *op. cit.*, p. 237.

3.5.1. A iniciativa e execução da intervenção

O artigo 36 da Constituição Federal veio por regulamentar a competência dos diferentes órgãos responsáveis por instaurar e executar a intervenção federal. Os incisos abordados em tal dispositivo dizem respeito exclusivamente à intervenção em Estado ou no Distrito Federal, e os seus parágrafos expressam a intervenção nos Municípios.

Dessa maneira, diz-se que a competência para decretar a intervenção cabe ao Presidente da República, e esta pode se dar de maneira discricionária ou vinculada, de acordo com a hipótese em que se basear.⁴⁶ Deve-se salientar, no entanto, que apesar da execução caber exclusivamente ao chefe do Poder Executivo, a deliberação sobre a pertinência da intervenção poderá ser de outro poder. No caso da intervenção estadual, adere-se a lógica do princípio da simetria entre os entes federativos, ou seja, está incumbido ao Governador do Estado a competência privativa para decretar a intervenção dos Estados sobre os municípios.

O que está exposto no artigo 36, I, da Constituição, consubstancia a forma como se inicia a ação interventiva e como ela é didaticamente classificada: ela pode se dar de forma espontânea ou provocada.

A forma provocada enquadra duas situações. Uma dessas situações pode se dar quando há um pedido (solicitação) expresso e inequívoco do Poder Legislativo ou Executivo (coacto ou impedido) ao Presidente da República, e este receberá tal solicitação, porém, não estará vinculado (obrigado) a intervir. Por outro lado, há outra hipótese que vai de encontro a tal entendimento, uma vez há a requisição do Supremo Tribunal Federal nos casos em que houver coação contra o Poder Judiciário.

Nessa circunstância, o Supremo Tribunal Federal age de ofício ou por solicitação do Tribunal de Justiça do Estado, e por ser uma ordem, é uma decisão judicial que vincula o Presidente da

⁴⁶ FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. *Curso de Direito Constitucional*, 40. ed. Rio de Janeiro: Saraiva, 2015, p. 54.

República, o que faz com que o decreto de intervenção a ser expedido pelo Presidente represente uma mera formalização de uma decisão soberana do Poder Judiciário.

Uma importante questão a ser analisada nesse sentido se daria caso o poder local coacto ou impedido não conseguisse se manifestar, por alguma razão. A doutrina nacional compreende que a solicitação, diante qualquer caso de constrangimento, deve ser presumida.

Sempre que houver qualquer coação contra a atuação do Poder Judiciário em alguma unidade federada caberá ao Supremo Tribunal Federal, nessa circunstância, agir de ofício, ou por solicitação do Presidente do Tribunal de Justiça do Estado, conforme disposto no artigo 350, I, do Regimento Interno do Supremo Tribunal Federal.

A desobediência de qualquer ordem ou decisão judiciária por parte do ente federado também enseja a intervenção por requisição. Tal hipótese aparece no inciso II do artigo 36, da Carta Maior, e nesse caso a requisição será feita pelo STF, pelo STJ ou pelo Tribunal Superior Eleitoral. Aqui, a requisição é feita ao chefe do executivo, após apreciação da questão ou quando, de ofício, tomarem ciência do fato.

Nesse caso, estará o Presidente da República obrigado a intervir, por se tratar de questão vinculada e não de questão discricionária. Caso ele descumpra tal mandamento estará incorrendo em um crime de responsabilidade, segundo o artigo 85, VII, da Constituição.

Diante de tais casos, Pontes de Miranda levanta a questão do papel do Congresso Nacional diante de tais aplicações. Segundo tal autor, o Legislativo não pode suspender a intervenção, sendo desnecessária, inclusive, a sua aprovação, salvo “se houvesse processo de responsabilidade do membro ou dos membros do Poder Judiciário, que a requisitaram, ou se o Presidente da República interveio sem a provocação devida”.⁴⁷

Por outro lado, diante de manifesta ilegalidade ou patente desvio de finalidade na decretação da intervenção, o Congresso Nacional poderá se pronunciar e suspender tal ato, a qualquer tempo,

⁴⁷ PONTES DE MIRANDA, *op. cit.*, p. 253.

haja vista o que assegura o artigo 49, IV, da Constituição.

Em relação ao artigo 36, III, da Constituição, se consubstancia outro caso de requisição judicial para a intervenção federal. Ocorrerá para assegurar a observância dos princípios constitucionais obrigatórios, quando o Supremo Tribunal Federal der provimento à representação do Procurador-Geral da República nesse sentido, e quando se evidenciar recusa à execução de lei federal (conforme está previsto, também, na Emenda Constitucional 45/2004). Aqui dependerá de prévia apreciação do STF, na forma legal e regimental. Uma vez que há provimento pelo STF, incumbirá ao Presidente da República decretar a intervenção federal no prazo improrrogável de 15 dias, não importando a análise de mérito para tal questão.

É lícita a iniciativa incondicionada do presidente da República para intervir, diante de determinados casos de emergência. Tais casos, conforme antes visto, se enquadram nos incisos I, II e III do artigo 34 Constituição Federal: para manter a integridade nacional, repelir invasão estrangeira ou de uma unidade da federação em outra, pôr termo a grave comprometimento da ordem pública. Também estará autorizado a agir de ofício nos casos que dizem respeito à reorganização das finanças dos entes federados.

Importante ressaltar que tais casos representam uma competência discricionária, o que permite que o Presidente da República possa exercê-la, por ser seu titular, ou pode delegá-la.

3.6. Forma, limites e prazo da intervenção federal

A Intervenção Federal se dá sobre a forma de decreto expedido pelo Presidente da República, o qual fixará a amplitude, o prazo, as condições e, possivelmente, o interventor. Apesar disso, é possível a realização da intervenção sem a nomeação deste, limitando-se o decreto a suspender a execução do ato impugnado, se esta medida bastar para o restabelecimento da normalidade e do equilíbrio federativo.

Em relação à duração da intervenção federal, é necessário frisar que se trata de um ato temporário, cabível em hipótese taxativamente prevista, em que prevalecerá apenas pelo tempo

necessário para a superação da causa que a justificou. Uma vez que restarem cessados os motivos que deram causa à decretação e execução da intervenção as autoridades afastadas serão reconduzidas para os seus cargos, salvo impedimentos legais, em consonância com o artigo 36, §4º, da Constituição. Para tanto, o afastamento de Governadores de Estado e de Prefeitos Municipais são medidas excepcionais, admitidas somente quando necessárias para resolver o motivo que justificou a intervenção.

Outro ponto de relevante interesse se deve ao questionamento se há ou não a possibilidade de se emendar a constituição enquanto persistir uma intervenção federal no país. Nesse contexto, o Artigo 60, §1º, da Constituição, impõe, taxativamente, três limitações circunstanciais quanto à possibilidade de haver qualquer reforma, sendo tais circunstâncias a de que a Constituição não poderá ser emendada quando em intervenção federal, de estado de defesa ou de estado de sítio.

Nessas circunstâncias, portanto, há uma limitação quanto à atuação do Poder constituinte derivado. O poder constituinte originário estabeleceu tais preceitos com o intuito de coibir que a atuação desmedida ou arbitrária dos parlamentares, fortalecendo assim, o princípio da segurança jurídica, como também, o equilíbrio institucional e político. Assim inibe-se que haja movimentações e manobras políticas em meio a um silêncio normativo, ocasionado temporariamente, devido às circunstâncias.

Entretanto, as propostas de emenda constitucional poderão ser apresentadas e discutidas perante o Congresso Nacional, não podendo ganhar vigência e legitimidade, por ora.

3.7. Controle político e jurisdicional

A intervenção está sujeita ao controle político do Congresso Nacional, enquanto a intervenção estadual está sujeita ao controle político da Assembleia Legislativa. Em ambos os casos, os seus pares tem um prazo de 24 horas para reunirem os seus pares, e a partir daí o controle político deverá ser exercido dentro de mais um prazo de 24 horas, contados a partir da expedição do decreto de intervenção.

Nesses casos, quando tais casas legislativas se encontrarem em recesso, terão que ser convocadas extraordinariamente no prazo de 24 horas para apreciação da política de intervenção. Lembrando que, é exclusiva a competência do Congresso Nacional para aprovar ou não a intervenção federal, bem como suspendê-la, já que assim dispõe o artigo 49, IV, da Constituição.

Uma vez que a intervenção for suspensa pelo legislativo, será reestabelecida a autonomia da entidade federativa, com a recondução de todas as pessoas que foram afastadas de seus cargos provisoriamente.

Já no caso da apreciação judicial, como observado nos casos específicos já apresentados, o artigo 36, §3º, da Constituição permite a dispensa a posterior da apreciação do Congresso Nacional se o decreto de intervenção se limitar a suspender o ato impugnado e for o suficiente para o reestabelecimento da normalidade. Por se tratar de ato de natureza eminentemente política, o controle jurisdicional é possível somente se houver violação das regras previstas na Constituição Federal.

Quanto ao seu aspecto formal, o judiciário também se manifestará analisando a juridicidade do decreto interventivo. Aqui não há que se falar em julgamento de mérito por parte do judiciário, uma vez que o ato tem natureza política e parte de ato praticado pelo chefe do executivo. A atuação judicial aqui poderá ocorrer, mediante provocação, caso haja a desobediência aos imperativos descritos nos artigos 34 e 36 da constituição federal, os quais asseguram os pressupostos materiais e formais para que a intervenção possa ocorrer. É válido salientar que a competência para o controle jurisdicional tem origem por parte do Supremo Tribunal Federal.

3.8. A figura do interventor

Outra dúvida recorrente acerca da intervenção federal se refere a quem tem competência para exercer “o cargo temporário” de interventor e quem poderá nomeá-lo. O interventor será aquela pessoa de plena confiança do Presidente da República, sendo designado para atuar prestando-lhe integral subordinação, atuando dentro dos limites do espaço físico do Estado-membro e sob as delimitações estabelecidas no decreto.

Constitucionalmente falando, não subsistem requisitos específicos que o interventor precise preencher para ser investido nesse cargo. Ou seja, o mesmo não precisa ser necessariamente militar e nem precisa obedecer a limitações de faixa etária.

O interventor assumirá o controle do Estado-membro, em caráter temporário, estando o governador afastado ou não, até que se cumpra o que foi estabelecido via decreto. Demais autoridades – como o governador, secretários de Estado, Comandantes da Polícia Militar – podem ser afastados de seus cargos enquanto estiver em vigência tal decreto. Ao término da vigência do decreto, as autoridades anteriormente competentes retornaram aos seus respectivos cargos caso não haja nenhuma forma de impedimento.

A nomeação de um interventor dependerá da espécie de intervenção deflagrada, não sendo essencial em todas as suas acepções. Lembrando que no caso da intervenção da União sobre um Estado, será indispensável que se cumpra tal nomeação.

4. OS DESDOBRAMENTOS DA INTERVENÇÃO FEDERAL NO ESTADO DO RIO DE JANEIRO

4.1. A crise no estado do Rio de Janeiro

No dia 17 de julho de 2016, há 49 dias dos jogos olímpicos, o então governador do Rio de Janeiro, à época, Francisco Dornelles, decretou estado de calamidade pública em decorrência da crise financeira vivenciada pelo Estado.

Tal decreto previu que as autoridades competentes poderiam adotar medidas excepcionais necessárias à racionalização de todos os serviços públicos essenciais, com vistas à realização dos Jogos Olímpicos do Rio de Janeiro em 2016 e editar atos normativos necessários para regulamentar o estado de calamidade pública. Além disso, o decreto permitia que o governo contraísse empréstimos sem precisar da aprovação da Assembleia Legislativa e contratar empresas sem licitação.⁴⁸

Foram inúmeros os fatores que fizeram com que o Estado do Rio de Janeiro chegasse a tal colapso. Dentre eles, destaca-se, por exemplo, o episódio da “operação lava-jato”, conhecido como o maior escândalo de corrupção na história do Brasil, fazendo insurgir a crise institucional da Petrobras; os gastos astronômicos com a Copa do Mundo em 2014 e com os Jogos Olímpicos em 2016; a queda no preço do barril do petróleo e a redistribuição de royalties do petróleo no país e no próprio estado; a queda no valor da arrecadação do ICMS; inúmeras falhas e episódios de corrupção na administração financeira do país.

Nesse cenário, a má gestão do governo do Rio de Janeiro, somado com os gastos volumosos para sediar a Copa do Mundo e os Jogos Olímpicos, representaram os principais fatores para antecipar tal processo de dilapidação dos cofres públicos. Inclusive, o governo do Rio de Janeiro alegou que devido a crise financeira que se instaurou, não haveria como arcar com os Jogos Olímpicos que estavam prestes a acontecer, sendo esse um dos argumentos utilizados para decretar

⁴⁸ RIO de Janeiro decreta estado de calamidade pública. DW. Disponível em: <<https://www.dw.com/pt-br/rio-de-janeiro-decreta-estado-de-calamidade-p%C3%BAblica/a-19339499>>. Acesso em: 26 nov. 2019.

a intervenção. O Decreto interventivo que estaria por vir, representou uma transferência de um problema do âmbito Estadual para o âmbito federal, antes que um completo estado de caos e falência se assolasse.⁴⁹

Para se ter uma dimensão de tais gastos, pode-se citar a reforma do Maracanã, que resultou em um gasto de 1,2 bilhão de reais aos cofres públicos do Estado e o investimento de 10 bilhões para concretizar as obras, revitalizações municipais e instalações das Olimpíadas.

Além disso, o Estado também passou por um aumento drástico nos últimos anos com despesas destinadas aos salários e aposentadoria dos servidores ativos, inativos e pensionistas do Poder executivo. Conforme informou a Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão, os gastos com esse setor aumentaram, em 2016, para 37 bilhões de reais. Com efeito dessa crise, cerca de 390 mil desses servidores tiveram os seus salários atrasados.

4.2. A decretação da intervenção federal no Rio de Janeiro

O Governador Luiz Fernando “Pezão” tentou estender a aplicação do decreto de calamidade pública até o fim de 2018. Tal prorrogação se relacionava com a tratativa do governo do Rio de Janeiro com o Congresso Nacional, no sentido de tentar angariar benefícios com o plano de recuperação fiscal que ali tramitava, o que poderia suspender, portanto, os prazos da Lei de Responsabilidade Fiscal para questões referentes com pessoal e dívida pública.

Tal pedido foi acatado, e foi estabelecida a lei 7.483 de 8 de novembro de 2016, a qual prorrogara o prazo de validade do decreto de estado de calamidade no âmbito da administração financeira. Tal fundamento ganhou efetividade com o Decreto 45.692 de 2016.131.

Entretanto, tal situação se alterou em 2017. Nesse ano, o Procurador-Geral da República, Rodrigo Janot, apresentou perante ao Supremo Tribunal Federal o pedido de intervenção Federal no Estado do Rio de Janeiro, baseando-se no afastamento de seis conselheiros do Tribunal de

⁴⁹ COMO o estado do Rio de Janeiro chegou à falência? DW. Disponível em: <<https://www.dw.com/pt-br/como-o-estado-do-rio-de-janeiro-chegou-%C3%A0-fal%C3%Aancia/a-19344065>>. Acesso em: 26 nov. 2019.

Contas do Estado do Rio de Janeiro, por 180 dias. Tal afastamento se deu em função do suposto envolvimento desses conselheiros com casos de propina e fraudes para aliviar a fiscalização e aditamento em contratos milionários celebrados entre o Poder Público com empresas privadas e construtoras, além do envolvimento com demais agentes públicos e políticos.⁵⁰

Por conseguinte, a intervenção federal no Estado do Rio de Janeiro originou-se através do Decreto nº 9.288, de 16 de fevereiro de 2018, e teve como objetivo pôr termo a grave comprometimento da ordem pública, de acordo com seu artigo 1º, § 2º. Devido a decretação por tal hipótese, tratou-se de uma intervenção de cunho discricionário do Presidente da República, conforme já explicado nesta pesquisa.

O Decreto foi submetido no mesmo dia à apreciação pelo Congresso Nacional, sendo aprovada no dia 20 de fevereiro do mesmo ano, por meio do Decreto legislativo nº 10, de 2018. A amplitude da intervenção se restringiu apenas à área de segurança pública, sendo que o seu prazo final foi até o dia 31 de dezembro de 2018. O Decreto nomeou um General do Exército: Walter Souza Braga Neto, e suas atribuições seriam aquelas que competiam ao Governador do Estado, restritivamente ao que tange à segurança pública.⁵¹

4.3. A intervenção federal como mecanismo de controle social

Apesar de atender a todos os requisitos formais e materiais, a intervenção federal no Rio de Janeiro merece considerações de alta relevância quanto aos seus impactos no campo social, institucional e político.

Ao longo da cronologia histórica, o município do Rio de Janeiro se apresenta como um local em que se inserem conflitos e contrastes sociais muito intensos. Desde a época republicana, o lugar

⁵⁰ PROCURADOR-geral pede intervenção federal no Rio de Janeiro por crise no TCE-RJ. *Notícias Supremo Tribunal Federal*. Disponível: em: <<http://www.stf.jus.br/portal/cms/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=341990>> Acesso em: 27 nov. 2019.

⁵¹ Artigo 2º Fica nomeado para o cargo de Interventor o General de Exército Walter Souza Braga Netto. Parágrafo único. O cargo de Interventor é de natureza militar.

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

que já foi constituído como a capital do Brasil, é marcado pela segregação e violência em diversas escalas e localidades, principalmente sobre os menos favorecidos.

A população que anteriormente ocupava os cortiços, e que posteriormente passou a ocupar favelas, já sofre com “intervenções” bem antes da decretação dessa intervenção federal de 2018. Quando se fala das classes menos abastadas sempre temos que refletir que é essa parcela da população que mais sofre com a restrição de direitos e as punições mais severas.

Essas pessoas são historicamente segregadas e estigmatizados, como se não pertencessem a própria cidade. Com isso, se torna mais claro perceber quais comportamentos que antes ocorriam no passado hoje se reproduzem de maneiras bem parecidas, sobre pessoas que estão presentes em um mesmo nicho social. Portanto, nessa parte da pesquisa estarão descritas as análises sobre esse processo de repressão violenta de direitos, das intervenções seletivas, a militarização urbana e a remoção de populações carentes, conjuntamente a insurgência da intervenção federal no ano de 2018 no Estado do Rio de Janeiro.

Desde a década de 90 as áreas “favelizadas” passaram a ser vista como um sinônimo de lugares violentos. E justamente sobre esse estigma o governo passou a se valer da ideia da política de combate às drogas e redução da criminalidade, além de outros exemplos, para implementar medidas de coação e imposição contra as pessoas que ali se encontravam. Nesse cenário, insurgiram no início do século XXI as “Unidades de Polícia Pacificadora”. Tais Unidades foram instaladas dentro dessas comunidades sobre o falso pretexto de garantia da paz, enquanto na verdade passaram a representar uma onda de excessos e remoções, sem alterar substancialmente as taxas de criminalidade.

Com a aproximação dos Jogos Olímpicos no Rio de Janeiro em 2016 houve a remoção de cerca de 3.500 famílias para dar espaço a construção do Parque Olímpico. Embora o governo tenha se valido da concessão de uso para promover tal ato, é nítida o descaso visando interesses imobiliários sem se importar com as consequências das famílias que sofreram com medidas como essa, pois muitos não tiveram tempo de se planejar ou recursos para optar por um lugar acessível. Além desse, um outro dado que chama atenção sobre esse assunto, é o fato de que 77.206 pessoas

foram desocupadas e transferidas entre 2009 e 2015.⁵²

Além dessa forma de “intervenção” registrada por tais desocupações, o Rio de Janeiro já sofria anteriormente com a “militarização urbana”, na medida em que o poder policial sempre foi utilizado como um mecanismo de controle das populações menos favorecidas. A questão carrega, ainda, determinadas particulares quando vivenciadas no Rio de Janeiro, uma vez que no mesmo ambiente convivem pessoas honestas e trabalhadoras, pessoas que integram grupos paramilitares, traficantes e o policiamento militar que age sem preparo ou de forma abusiva.

Muitas vezes nas áreas carentes de recursos e sobre o predomínio dos conflitos urbanos sangrentos, brechas são criadas para que determinados grupos dominem a região e ditem os direitos e deveres para as pessoas que vivem à margem da sociedade, uma vez que o Estado somente se faz presente ali para dizimar uma política do medo, ou seja, por uma intervenção segmentada e violenta.⁵³

Para comprovar a situação de violência como forme de controle dos desfavorecidos, um dado pode ser usado para chamar atenção: entre 2006 e 2016 a taxa de homicídio de negros aumentou 23,1%, enquanto a de pessoas não negras reduziu 6,8% , conforme informa o Atlas da violência. No sistema prisional a situação de desigualdade se repete, uma vez que em 2016 o Infopen informou que 64% da população carcerária do Brasil era composta por negros. Desses, 41% possuem ensino fundamental incompleto, 14% completaram o ensino fundamental, 15% estudaram até o ensino médio incompleto, e 9% o completaram. Tudo isso em um cenário nacional onde os negros representam 53% da população.⁵⁴

Com vista a solucionar o “grave comprometimento da ordem pública” como se propõe, a intervenção federal se caminha justamente pelo caminho contrário, isto é, apenas se formalizou

⁵² Segundo o Dossiê “Megaeventos e Violações dos Direitos Humanos no Rio de Janeiro”, realizado pelo Comitê Popular da Copa e das Olimpíadas do Rio de Janeiro

⁵³ GRAHAM, Stephen. *Cidades sitiadas: o novo urbanismo militar*. Tradução de Alyne Azuma. São Paulo: Boitempo, 2016, p. 121.

⁵⁴ SANTOS, Thandara (org.); ROSA, Marlene Inês da (colab.). *Levantamento nacional de informações penitenciárias: INFOPEN*. Atual. Junho de 2016. Brasília: Ministério da Justiça e Segurança Pública. Departamento Penitenciário Nacional, 2017, p. 61.

como um mecanismo de força do Estado, em que os resultados se mostraram pouco eficazes quando comparados a alta letalidade em seus efeitos colaterais.

Para comprovar tal feito, serão abordados alguns dados e estatísticas, muitos deles retirados do “Observatório da Intervenção”. Quanto aos crimes contra a vida e crimes dolosos no Estado do Rio de Janeiro – homicídios dolosos, latrocínios, mortes por intervenção de agentes do Estado e lesão corporal seguida de morte- houve uma redução de apenas 1,7% em relação a 2017. Enquanto na capital e na baixada fluminense houve uma redução de 9,4% e 6,5%, respectivamente, no Interior do Estado o aumento desses crimes aumentou 15,8%. Como a intervenção priorizou o “combate a violência” na capital devido aos megaeventos que ocorreram, muitos criminosos migraram para o interior do Estado, o que representou um aumento da violência nesses locais.⁵⁵

O número de mortes por agentes do estado aumentou em todo o Estado, o que representou 33,7% de aumento em relação a 2017, com um total de 1.375 mortes. Os número de agentes de segurança também foi elevado, o que expõe os prejuízos para todos os lados: 99 agente morreram e 140 foram feridos.

A taxa de roubos de cargas sofreu uma diminuição de 17,2% em todo o Estado, o que dá uma falsa sensação da justiça sendo cumprida, enquanto na verdade só uma categoria de crimes teve uma diminuição mais acentuada (esse tipo de crime integra os crimes contra o patrimônio). Diferentemente situação se deu, por exemplo, no caso de roubos e furtos nas ruas, uma vez que estes sofreram um aumento de 1% entre 2019 e 2018.

Um dado alarmante se deve a quantidade de ocorrências por tiroteios e disparos com armas de fogo. Foram registrados cerca de surpreendentes 8.613 tiroteios e disparos de armas de fogo, o que é maior 56,6% quando comparado com 2017. Além disso, foram registradas 54 chacinas⁵⁶.

É certo que cada Estado e cada cidade apresenta suas próprias peculiaridades, e, em vista disso, uma política pública deve, necessariamente, ser precedida de uma análise e planejamento

⁵⁵ RAMOS, Silvia (coord.). *Intervenção federal: um modelo para não copiar*. Rio de Janeiro, CESeC, fevereiro de 2019, p. 04.

⁵⁶ RAMOS, *Ibid.*, p. 11.

adequado ao local no qual se pretende introduzir. Contudo, o que não se pode ignorar é que a adoção de medidas paliativas, visando a qualquer custo a “alcançar” a segurança pública, historicamente não apresenta resultados positivos. Nesse sentido, Souza expressa sua preocupação em relação à questão da segurança pública, salientando que ela não pode ser reduzida a um caso de polícia, apenas repressivo ou mesmo preventivo, mas, ao contrário, deve envolver uma série de ações, “em diferentes domínios (incluindo-se o planejamento e a gestão urbanos) e escalas (da microlocal [sic] às supralocais), que deve ir construindo as condições para uma segurança maior e para a redução de riscos”⁵⁷.

Esse estudo permite que se observe como a (falta de) proteção se dá de forma seletiva no ambiente urbano. Na esteira do que anteriormente foi exposto, com base em Souza (2008), de que segurança pública significa, em uma palavra, a tranquilidade que os cidadãos podem usufruir em saber que não sofrerão uma violência a qualquer momento, verifica-se, então, nos relatos dos moradores da favela, que eles são os mais atingidos pelas violências que a qualquer momento podem irromper em suas ruas e adentrar em suas casas.

Como já se verificou, a intervenção federal no Estado do Rio de Janeiro foi decretada com o fito de pôr termo ao grave comprometimento da ordem pública, já que essa situação teria se tornado de tal forma amplíssima, que as autoridades estatais já não logravam êxito em garantir segurança à população. No parecer proferido no plenário da Câmara dos Deputados, elaborado pela Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania, por meio da Mensagem ao Congresso Nacional nº 18 (2018, p. 10)⁵⁸, quando da votação do texto do Decreto de intervenção federal, lê-se o seguinte trecho: “áreas que, outrora, não apresentavam índices significativos de violência passaram a ser consideradas como áreas de risco”.

No entanto, como se viu, a população situada nas favelas e periferias há muito convive com um cenário igualmente grave. Pois, então, é de se questionar: que práticas sociais, jurídicas e institucionais determinam que já não se pode tolerar a violência, quando atingidos, pelo seu

⁵⁷ SOUZA, Marcelo Lopes de. *Fobópole: o medo generalizado e a militarização da questão urbana*. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2008, p. 150.

⁵⁸ Parecer proferido no plenário da Câmara dos Deputados, elaborado pela Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania, por meio da Mensagem ao Congresso Nacional nº 18 (2018, p. 10)

aumento vertiginoso, certos locais?

Resta evidente que recorrer-se ao viés repressivo para combater violências é uma política há muito desgastada e ineficaz. Apesar disso, conforme explica Souza, ante “a ‘impossibilidade’ de eliminar as causas profundas da boa parte da criminalidade violenta” – “impossibilidade” essa que o autor atribui a vários fatores, dentre eles, a falta de diálogo entre uma política de desenvolvimento urbano e uma de segurança pública –, “a ‘solução’ conservadora restringe-se a retirar os ‘bandidos’ de circulação”⁵⁹.

Sendo que, no Brasil, tal solução apresenta-se envolta em toda sorte de ilegalidades, a exemplo da eliminação de criminosos, ao arripio da lei, por violência policial e ação de milícias, ante a incapacidade do sistema penal, bem como do sistema carcerário, e da corrupção policial⁶⁰.

Além disso, deve-se reconhecer que as incursões violentas empreendidas nas áreas segregadas não investigam, previamente, quem são os criminosos. O resultado é que todos sofrem com tais medidas, que vêm a agravar a situação de pobreza e privações que muitas vezes é vivida pelos moradores. Conforme assinalou Nilo Batista, “pouco importa que o dano econômico e social produzido por um só dos grandes crimes de colarinho branco (falências fraudulentas, sonegações fiscais, evasão de divisas, etc) supere de mil vezes o somatório de todos os roubos e furtos”. A prática demonstra, que, no Brasil, a figura que ronda o imaginário social quanto ao criminoso indica que ele tem endereço e tem cor.⁶¹

⁵⁹ SOUZA, *op. cit.*, p. 173.

⁶⁰ SOUZA, *Ibid.*, p. 150.

⁶¹ BATISTA, Nilo. *Punidos e mal pagos: violência, justiça, segurança pública e direitos humanos no Brasil de hoje*. Rio de Janeiro: Revan, 1990, p. 168.

5. CONCLUSÃO

Após a pesquisa realizada, pode-se entender como ocorreu à decretação do estado de calamidade financeira do Estado do Rio de Janeiro e os principais pontos que influenciaram na referida crise.

As ordens existentes nos entes federativos devem existir de forma organizada e equilibrada para que, assim, se tenham preservados os interesses locais e a solidificação dos Estados.

Entretanto, nem sempre as relações interfederativas são pautadas no equilíbrio. Por algumas vezes, o desequilíbrio nos estados-membros pode colocar o pacto federativo em risco, ocasionando situações de gravidade. Quando há a possibilidade de a estrutura do Estado Federal ser atingida, surge a intervenção federal como o mecanismo hábil a ser utilizado para corrigir e equilibrar o Estado que esteja passando por adversidades.

No período Imperial, a intervenção do governo central era permanente, pois o Brasil caracterizava-se como um Estado unitário. A intervenção federal, tal como concebida na teoria federalista, foi verdadeiramente solidificada na Constituição de 1891, visto que nessa época foi implantada a forma federativa de Estado.

Na história brasileira, verifica-se que a intervenção federal passou por períodos em que foi muito utilizada. Houve momentos da história que a intervenção federal tinha a sua utilização definida pelo chefe do Executivo federal, sem atender a nenhum tipo de conteúdo estabelecido pela Constituição Federal, como ocorreu nos períodos de totalitarismo, notadamente durante o Estado Novo (1937-1945) e após o golpe militar de 1964. A intervenção federal é considerada como uma medida extrema, devendo ser adotada com cautela e parcimônia pela União. Está sempre foi a intenção dos textos constitucionais democráticos. Dessa maneira, torna-se clara, a intenção do constituinte no sentido de que a intervenção federal não pode ser utilizada indiscriminadamente, a qualquer modo e qualquer tempo.

Atualmente, a Constituição Federal de 1988 elencou as hipóteses que autorizam a intervenção

federal, bem como o procedimento de cada uma. Essas hipóteses são consideradas como um rol taxativo, entretanto há certa polissemia presente nos incisos do artigo 34 da Constituição Federal, o que acaba permitindo uma abertura interpretativa.

Para que a intervenção federal não seja utilizada de forma inadequada, deve-se analisar, no caso concreto, a adequação da situação fática em relação ao enunciado constitucional, bem como a razoabilidade e a proporcionalidade da medida.

Após a promulgação da Constituição Federal de 1988 só houve a intervenção federal em 2018, no Estado do Rio de Janeiro. As autoridades competentes para deliberar sobre a utilização da intervenção federal não optaram pela mesma até esse momento. A falta de aplicabilidade da intervenção federal é certamente resultante do rigor de seus requisitos, o que torna sempre duvidosa a correção de sua colocação em prática.

A não utilização da intervenção federal pode remeter a dilemas distintos. O Brasil possui um federalismo que tem o seu desenvolvimento de forma plena, equilibrado em relação à União, respeitando fervorosamente o que estabelece a Constituição de 1988, e por isso não existe a necessidade da intervenção federal; ou, em outro viés, o federalismo brasileiro apenas é considerado como uma “ficção” constitucional, visto que não se tem a sua aplicação prática, mesmo quando se verificam casos de grande repercussão, que colocam em risco o pacto federativo e parecem subsumir-se nas hipóteses elencadas na Constituição Federal de 1988.

Após a pesquisa realizada, pode-se entender como ocorreu à decretação do estado de calamidade financeira do Estado do Rio de Janeiro, bem como os principais pontos que influenciaram para o advento da referida crise. Constata-se que a possibilidade de intervenção federal no Estado do Rio de Janeiro se fez presente, pois a crise financeira e a decretação de calamidade pública podem ser consideradas hipóteses contempladas pelos incisos III e V do artigo 34 da Constituição de 1988.

Entretanto, sob um prisma crítico, tal medida de exceção teve o condão de ser utilizada como uma ferramenta reprodutora de ainda mais estigmas sociais e de abusos de autoridade, tendo como

resultado uma diminuição pífia nas taxas de criminalidade. O caso do Rio de Janeiro apresentou determinadas particularidades que revelaram as verdadeiras intenções governamentais escusas por trás do verdadeiro fim que deveria se destinar tal instituto.

REFERÊNCIAS

- ALMEIDA, Fernanda Dias Menezes de. *Competências na Constituição de 1988*. São Paulo: Atlas, 1991.
- ATALIBA, Geraldo. *República e Constituição*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1985.
- BASBAUM, Leôncio. *História sincera da República: de 1930 a 1960*. 4. ed. São Paulo: Alfa-Ômega, 1976.
- BASTOS, Celso Ribeiro. *Curso de Direito Constitucional*. 21. ed. São Paulo: Saraiva, 1999.
- BATISTA, Nilo. *Punidos e mal pagos: violência, justiça, segurança pública e direitos humanos no Brasil de hoje*. Rio de Janeiro: Revan, 1990.
- CANOTILHO, José Joaquim Gomes. *Direito Constitucional*. 3. ed. Coimbra: Almedina, 1983.
- COMO o estado do Rio de Janeiro chegou à falência? DW. Disponível em: <<https://www.dw.com/pt-br/como-o-estado-do-rio-de-janeiro-chegou-%C3%A0-fal%C3%Aancia/a-19344065>>. Acesso em: 26 nov. 2019.
- CRUZ COSTA, João. *Pequena história da República*. 3.ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1974.
- DALLARI, Dalmo de Abreu. *O que são os direitos das pessoa*. São Paulo: Brasiliense, 1981.
- DUCHACEK, Ivo D. *Comparative federalismo: the territorial dimension of politics*. New York: Halt, Rinehart & Winston, 1970.
- FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. *Comentários à Constituição brasileira de 1988*. v. 1. São Paulo: Saraiva, 1990.
- _____. *Curso de Direito Constitucional*, 40. ed. Rio de Janeiro: Saraiva, 2015.
- GRAHAM, Stephen. *Cidades sitiadas: o novo urbanismo militar*. Tradução de Alyne Azuma. São Paulo: Boitempo, 2016.
- LEWANDOWSKI, Enrique Ricardo. *Pressupostos materiais e formais da intervenção federal no Brasil*. 2. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2018.
- _____. *apud*. DALLARI, Dalmo de Abreu. *Elementos de teoria geral do Estado*, 2. ed. atual. São Paulo: Saraiva, 1998.
- _____. *apud*. CARRÉ DE MALBERG, Raymond. *Contribution a la théorie générale de l'État: spécialement d'après les donnes fournies par le droit constitutionnel français*. Paris, Sirey, 1922. t. 2.

_____. *apud*. FREITAS, Herculano de. *Direito Constitucional*. São Paulo, 1965.

_____. *apud*. SILVA, José Afonso da. *O Município na Constituição de 1988*. Revista dos Tribunais: São Paulo, 1989.

_____. *apud* CRETELLA JÚNIOR, José. *Comentários à Constituição de 1988*. v. 4. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 1991.

LIPSON, Leslie. *A civilização democrática*. v. 1. Rio de Janeiro: Zahar, 1966.

MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Municipal Brasileiro*. 3. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1977.

_____. *Distrito administrativo brasileiro*. 14. ed. São Paulo: Revista dos tribunais, 1989.

NOVELINO, Marcelo. *Direito Constitucional*. 3. ed. São Paulo: Método, 2009.

PINHO, Rodrigo César Rabello. *Da organização do Estado, dos Poderes, e histórico das Constituições*. Coleção sinopses jurídicas v. 18. 11. ed. São Paulo: Saraiva, 2011.

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

PROCURADOR-geral pede intervenção federal no Rio de Janeiro por crise no TCE-RJ. *Notícias Supremo Tribunal Federal*. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/cms/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=341990>> Acesso em: 27 nov. 2019.

RAMOS, Silvia (coord.). *Intervenção federal: um modelo para não copiar*. Rio de Janeiro, CESeC, fevereiro de 2019.

RIO de Janeiro decreta estado de calamidade pública. DW. Disponível em: <<https://www.dw.com/pt-br/rio-de-janeiro-decreta-estado-de-calamidade-p%C3%BAblica/a-19339499>>. Acesso em: 26 nov. 2019.

SANTOS, Thandara (org.); ROSA, Marlene Inês da (colab.). *Levantamento nacional de informações penitenciárias*: INFOPEN. Atual. Junho de 2016. Brasília: Ministério da Justiça e Segurança Pública. Departamento Penitenciário Nacional, 2017.

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

SILVA, José Afonso da. *Curso de Direito Constitucional Positivo*. 25. ed São Paulo: Malheiros, 2005.

SODRÉ, Nelson Werneck. *Formação histórica do Brasil*. São Paulo: Brasiliense, 1968.

SOUZA, Marcelo Lopes de. *Fobópole: o medo generalizado e a militarização da questão urbana*. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2008.

TEMER, Michel. *Elementos de Direito Constitucional*. 22. ed. São Paulo: Malheiros Editores.

WILLIAMS, Jerre S. *Constitutional analysis*. Saint Paul: West, 1979.