

Adriana Cecilio: Intervenção no Rio é passível de controle por ADI

A ação direta de inconstitucionalidade é uma das ações do controle concentrado de constitucionalidade, também chamado de controle abstrato. O manejo da refira ação se justifica para expurgar lei ou ato normativo que ingresse no ordenamento jurídico contendo vício de inconstitucionalidade.

Decretos emanados pelo Poder Executivo são passíveis de controle de constitucionalidade, quando o seu conteúdo for normativo autônomo, ou seja, quando o seu teor derivar diretamente do texto constitucional. É cediço que decretos com conteúdo meramente administrativos, que regulamentem leis infraconstitucionais, não são passíveis de controle de constitucionalidade pela via concentrada.

Há um importante debate a respeito da necessidade de generalidade e abstração do decreto para que este possa ser objeto de ADI. Decretos de efeitos concretos não são atacáveis através de ações do controle concentrado. No caso do decreto que institui a intervenção federal no Rio de Janeiro, o seu conteúdo é genérico, pois não é possível identificar um destinatário certo, os afetados pela norma serão todos os cidadãos do estado, turistas, até mesmo pessoas em trânsito que atravessarem o território durante a vigência da medida.

No tocante à abstração do ato normativo, esta também é identificável, na medida que o decreto não prevê ações específicas, pontuais, apenas esclarece de forma abstrata o âmbito de atuação do interventor, os recursos disponíveis e assinala o limite temporal de vigência do decreto. A norma teria um efeito concreto caso trouxesse em seu bojo expressões como: “O interventor ocupará a região, x, y, z”. Ou seja, caso o texto estabelecesse de forma precisa exatamente o que poderia ou não ser feito pelo interventor.

Dessa feita, tem-se que o decreto de intervenção federal no estado do Rio de Janeiro é passível de controle de constitucionalidade através de ação direta de inconstitucionalidade, posto que nasceu eivado por vícios formais e materiais de constitucionalidade.

Sob o ponto de vista formal, o trâmite exigido para a decretação da intervenção não foi observado, visto que o chefe do Poder Executivo Federal não ouviu os conselhos da República e o Conselho de Defesa Nacional, conforme dispõe o texto constitucional em seus artigos 90, inciso I e 91, parágrafo 1º, inciso II. A oitiva dos conselhos é obrigatória, embora a doutrina explique que a opinião deles não é vinculante.

Tal exigência compõe o sistema de freios e contrapesos da Carta Magna, que tem por escopo impedir que uma medida tão grave seja tomada assim, de forma atabalhoada e irrefletida. O Conselho da República, além de diversas autoridades, possui em sua composição seis cidadãos brasileiros natos. O intuito de viés claramente democrático do constituinte originário ao estabelecer essa exigência da oitiva dos conselhos era permitir que a população (por meio desses representantes) pudesse participar desse importante momento decisório.

Essa etapa do procedimento para decretação de uma intervenção federal foi simplesmente ignorada solenemente pelo chefe do Poder Executivo Federal. Pelo que foi noticiado pela mídia, o presidente apenas se reuniu com alguns políticos de maior afinidade, de maneira totalmente informal e ao arrepido que exige a Constituição, decidindo pela intervenção federal de forma autônoma.

Sob o ponto de vista do objeto da intervenção, a justificativa apresentada no decreto figura no rol das hipóteses que autorizam uma intervenção federal, artigo 34, inciso III da CF: “Pôr termo a grave comprometimento da ordem pública”. Contudo, importa analisar o contexto, a fim de aferir-se se materialmente a intervenção se sustenta.

É relevante compreender o que é e para que serve uma intervenção federal. O instituto foi importado do Direito anglo-saxão, precisamente da Constituição norte-americana, e introduzido no Direito brasileiro em nossa Constituição de 1891, se mantendo com poucas alterações ao longo de todas as Cartas Políticas brasileiras.

Raul Machado Horta classifica a intervenção federal na área da patogenia legislativa, isto é, uma intervenção é uma anomalia, uma exceção. O autor explica que:

“Uma Intervenção Federal está para a federação assim como o efeito tóxico dos remédios está para o organismo humano. Muitas vezes, tomam-se remédios tóxicos para a recuperação de uma enfermidade. Porém, estes tóxicos somente são empregados para resolver problema mais sério do que sua própria toxicidade. Logo que a saúde esteja recuperada, desprezam-se os tóxicos, porque senão haverá efeito contrário a saúde poderá ser prejudicada. A Intervenção federal está nessa mesma situação. Só pode ser usada para restabelecer situação insana, patogênica”[\[1\]](#).

A intervenção federal fragiliza o pacto federativo, posto que a União retira a autonomia de um ente federado, o estado-membro. Ainda que, no caso à baila, apenas parcialmente, no tocante à segurança pública. Mas ainda assim existe uma ruptura da normalidade, colocando o país em uma situação de excepcionalidade, que traz efeitos importantes, como a proibição da alteração do texto constitucional.

Assim sendo, uma medida dessa importância só poderia ser tomada caso fosse imperiosa a sua necessidade. Um exemplo da adequada utilização dessa medida foi a decretação da intervenção federal, também no estado do Rio de Janeiro, em 1923, quando Feliciano Sodré e Raul Fernandes disputaram as eleições para o governo do estado e ambos foram considerados eleitos e tomaram posse, criando uma irregularidade institucional insanável. Diante desse quadro, que colocava o estado em uma situação de total impasse, inviabilizando a sua governabilidade, justificou-se a intervenção federal, para regularizar o cenário político.

A intervenção tem esse caráter pontual, assertivo. Não tem o condão de se substituir ao representante eleito, tomando para si a responsabilidade de sanar algo que é próprio da administração pública.

Nesse sentido, é relevante refletir sobre o período estabelecido no decreto, até 31 de dezembro de 2018. Vejamos. A Constituição fala em “pôr termo”, depreende-se dessa expressão pôr fim ao problema, em um prazo razoável. Se a União precisará de um ano para resolver o problema, ela revela possuir a mesma deficiência que o estado-membro para solucionar a questão. O que torna sem sentido a intervenção.

Analisando-se o que a Carta Magna diz em relação ao Estado de defesa e ao Estado de sítio, que se tratam de espécies mais gravosas de intervenção (lato sensu) da União em outros entes federativos, visto que servem à manutenção da ordem em uma situação de grave instabilidade ou calamidades de grandes proporções, existe um prazo estabelecido para que a União consiga resolver o conflito.

O decreto do Estado de defesa ou de sítio não pode ter um prazo superior a 30 dias, podendo ser prorrogado apenas uma vez, no caso do Estado de defesa. Comparando-se as situações, algo mais grave precisa ser resolvido em um prazo mais curto.

De maneira que não soa lógico ou razoável a União intervir no estado do Rio de Janeiro durante um ano. Até porque a razão da recente intervenção na verdade se fundamenta em supostamente sanar um problema que não se trata de uma situação excepcional, mas, sim, de algo que faz parte do cotidiano da cidade. Resolver os problemas atinentes à segurança pública é da responsabilidade do representante eleito para o cargo de chefe do Poder Executivo estadual. O problema na segurança pública no estado do Rio de Janeiro já existia quando o então governador foi eleito. Se ele não se sentia habilitado para resolvê-lo, não deveria ter se candidatado.

É fato notório que a situação de calamidade na segurança pública do Rio de Janeiro já existe há muito tempo. Não se tem notícia de nenhum agravamento substancial ou mesmo algum episódio significativo de distúrbio que ensejasse uma ação dessa magnitude.

Já existiam algumas ações em parceria entre o governo estadual do Rio de Janeiro e o governo federal, por meio das Missões de Garantia da Lei e da Ordem dentro de comunidades e outros locais pontuais. Sendo essa a medida mais adequada para ajustar o problema da segurança pública — o auxílio mútuo —, não a intervenção federal.

Ainda no tocante à análise do aspecto da inconstitucionalidade material, resta evidente o desvio de finalidade da medida, analisando-se a declaração do presidente no sentido de que fará cessar a intervenção para a votação da reforma da Previdência, posto que os trâmites da proposta de emenda constitucional são vedados ao longo da vigência da intervenção federal, no termos do artigo 60, parágrafo 1º da CF.

Ora, ou bem a situação é de tal gravidade que torna a intervenção federal indispensável e, portanto, não pode ser interrompida por interesses outros; ou, se ela pode ser cessada, a intervenção é desnecessária e se revela flagrantemente inconstitucional, tanto pelos vícios formais aventados, como materialmente inconstitucional, por se demonstrar descabida a sua decretação.

Por fim, importa dizer que o Supremo Tribunal Federal, ao julgar a Intervenção Federal 3.977, de 24 de junho de 2003, indeferiu o pedido de intervenção no estado de São Paulo, por entender que o inadimplemento das contas estaduais se devia à insuficiência de recursos financeiros, exaustão do erário,

ou seja, havia uma justificativa para a situação, e a União não conseguiria resolver o problema por meio de uma intervenção. Qual a razão de trazer essa informação? Para mencionar que o STF faz uma análise da eficácia da intervenção.

De maneira que se faz necessário indagar: é minimamente crível que a União conseguirá pôr fim ao problema da segurança pública no Rio de Janeiro apenas com a presença do Exército nas ruas? O Exército resolverá as diferenças sociais? O Exército dismantelará as redes de tráfico de drogas e armas, que, sabidamente, envolvem pessoas que não vivem nas comunidades pobres?

Se as respostas forem negativas, a intervenção não possui razão de existir, logo, se revela formalmente (pelas razões já mencionadas no início do artigo) e materialmente inconstitucional, sendo atacável através de ação direta de inconstitucionalidade.

[1] MELO, José Tarcísio de Almeida. *O Direito Constitucional do Brasil*. Ed. Rey. 2008, pag. 575.

Date Created

20/02/2018