

EXCELENTÍSSIMA SENHORA MINISTRA PRESIDENTE DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL – STF, BRASÍLIA-DF.

PARTIDO SOCIALISMO E LIBERDADE - PSOL, partido político com representação no Congresso Nacional, devidamente registrado no Tribunal Superior Eleitoral, inscrito no CNPJ sob o nº 06.954.942/0001-95, com sede no SCS, Quadra 05, Bloco B, Loja 80, Brasília, Distrito Federal, representado, na forma do seu Estatuto Social, pelo seu Presidente, **JULIANO MEDEIROS**, vem, pelos seus advogados abaixo assinados, com fundamento no disposto no art. 102, § 1º da Constituição Federal e no art. 3º e os dispositivos seguintes da Lei nº 9.882, de 1999, ajuizar a presente

**AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE COM PEDIDO DE
CONCESSÃO DE MEDIDA CAUTELAR**

objetivando a declaração de inconstitucionalidade do Decreto 9.288 de 16/02/18 (anexado) nos termos dos pedidos abaixo e pelas razões que desenvolve a seguir.

1. DA LEGITIMIDADE ATIVA DO REQUERENTE

O PSOL é partido político com representação no Congresso Nacional e, portanto, constitucionalmente legitimado para agir em sede de controle concentrado de constitucionalidade, devidamente constituído frente ao Tribunal Superior Eleitoral e representado no Congresso Nacional, restando, assim, preenchidos os pressupostos do art. 103, VIII da Constituição Federal/88, bem assim, do art. 2º, inciso VIII da Lei 9.868/99.

2. DA NORMA IMPUGNADA

DECRETO Nº 9.288, DE 16 DE FEVEREIRO DE 2018

Decreta intervenção federal no Estado do Rio de Janeiro com o objetivo de pôr termo ao grave comprometimento da ordem pública.

O PRESIDENTE DA REPÚBLICA, no uso da atribuição que lhe confere o art. 84, **caput**, inciso X, da Constituição,

DECRETA:

Art. 1º Fica decretada intervenção federal no Estado do Rio de Janeiro até 31 de dezembro de 2018.

§ 1º A intervenção de que trata o **caput** se limita à área de segurança pública, conforme o disposto no Capítulo III do Título V da Constituição e no Título V da Constituição do Estado do Rio de Janeiro.

§ 2º O objetivo da intervenção é pôr termo a grave comprometimento da ordem pública no Estado do Rio de Janeiro.

Art. 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.

Art. 3º As atribuições do Interventor são aquelas previstas no art. 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.

§ 1º O Interventor fica subordinado ao Presidente da República e não está sujeito às normas estaduais que conflitarem com as medidas necessárias à execução da intervenção.

§ 2º O Interventor poderá requisitar, se necessário, os recursos financeiros, tecnológicos, estruturais e humanos do Estado do Rio de Janeiro afetos ao objeto e necessários à consecução do objetivo da intervenção.

§ 3º O Interventor poderá requisitar a quaisquer órgãos, civis e militares, da administração pública federal, os meios necessários para consecução do objetivo da intervenção.

§ 4º As atribuições previstas no art. 145 da Constituição do Estado do Rio de Janeiro que não tiverem relação direta ou indireta com a segurança pública permanecerão sob a titularidade do Governador do Estado do Rio de Janeiro.

§ 5º O Interventor, no âmbito do Estado do Rio de Janeiro, exercerá o controle operacional de todos os órgãos estaduais de segurança pública previstos no art. 144 da Constituição e no Título V da Constituição do Estado do Rio de Janeiro.

Art. 4º Poderão ser requisitados, durante o período da intervenção, os bens, serviços e servidores afetos às áreas da Secretaria de Estado de Segurança do Estado do Rio de Janeiro, da Secretaria de Administração Penitenciária do Estado do Rio de Janeiro e do Corpo de Bombeiros Militar do Estado do Rio de Janeiro, para emprego nas ações de segurança pública determinadas pelo Interventor.

Art. 5º Este Decreto entra em vigor na data de sua publicação.

Brasília, 16 de fevereiro de 2018; 197º da Independência e 130º da República.

MICHEL TEMER

Torquato Jardim

Raul Jungmann

Sergio Westphalen Etchegoyen

Carlos Marun

3.1. PRELIMINAR - O Interesse de Agir – Natureza Autônoma e Teor Propriamente Legislativo do Decreto Impugnado

Dentre os atos administrativos típicos, de caráter normativo, destacam-se os “decretos”, sendo estes os atos administrativos próprios do Chefe do Poder Executivo, *“destinados a prover situações gerais ou individuais, abstratamente previstas de modo expresso, explícito ou implícito, pela legislação.”*¹

O Decreto 9.288 é ato propriamente normativo e autônomo, regulando de modo independente a intervenção federal no Rio de Janeiro.

Não obstante o gênero “decreto” ser ato administrativo típico², seus efeitos podem mudar e, não raro, como no caso, possuem efeitos normativos generalizantes e autonomia.

Independentemente dos efeitos do ato, o STF tem exercido sua competência de controle de constitucionalidade sobre os decretos presidenciais, seja por ação direta ou arguição de descumprimento. Isso porque os decretos presidenciais estão, como os demais atos administrativos, sujeitos ao controle pelo Poder Judiciário, que na jurisdição não se

¹ MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Administrativo Brasileiro*, 30ª edição, atualizado por Eurico de Andrade Azevedo, Délcio Balestrero Aleixo e José Emmanuel Burle Filho, Ed. Malheiros, 2005.

² Constituem-se atos administrativos aqueles por meio dos quais a Administração Pública exerce sua função típica. Assim, “o conceito de ato administrativo é fundamentalmente o mesmo do ato jurídico, do qual se diferencia como uma categoria informada pela finalidade pública. (...) Ato administrativo é toda manifestação unilateral de vontade da Administração Pública que, agindo nessa qualidade, tenha por fim imediato adquirir, resguardar, transferir, modificar, extinguir e declarar direitos, ou impor obrigações aos administrados ou a si própria.” [MEIRELLES, ob. cit., p.149 e 179].

centra nos efeitos para aceitar a motivação – e que vai definir apenas o instrumento processual -, mas sim na ofensa à regras e princípios constitucionais. Esse um primeiro aspecto de relevância: a lei não excluirá da apreciação do Poder Judiciário lesão ou ameaça a direito (art. 5º, XXXV), e, por conseguinte, nenhum ato do Poder Público poderá ser subtraído do exame judicial, seja ele de que categoria for (vinculada ou discricionária) e provenha de qualquer agente, órgão ou Poder³. O decreto interventivo, mesmo sendo ato político-administrativo de competência do Presidente da República, se desrespeita as regras e princípios constitucionais, nasce a legitimidade do questionamento judicial e o motivado poder-dever do exercício da competência jurisdicional do STF de invalidá-lo, seja por ADI ou por ADPF.

*Quaisquer que sejam a procedência, a natureza e o objeto do ato, desde que traga em si a possibilidade de lesão a direito individual ou ao patrimônio público, ficará sujeito a apreciação judicial, exatamente para que a Justiça diga se foi ou não com fidelidade à lei e se ofendeu direitos do indivíduo ou interesse da coletividade.*⁴

Coerente com o objeto social do PSOL, a procedência da presente ação garante a proteção e salvaguarda dos interesses, difusos, de toda sociedade brasileira, afrontada pelos atos questionados, consubstanciados no teor do Decreto nº 9.288.

Dada sua natureza autônoma, não há vinculação direta, ou meramente regulamentar, com nenhuma outra norma infraconstitucional, senão a regulação e relação direta com a própria Carta Maior, no exercício de competência presidencial, o que abre, assim, a possibilidade do controle direto, concentrado, de sua constitucionalidade.

Mesmo que implicitamente, em ações de controle concentrado, o Plenário do STF, tem admitido a propositura de ação direta de inconstitucionalidade, para impugnação de normas de decretos, como se verifica da ADI 2.155-MC, Rel. Min. Sydney Sanches; ADI 2.564, Rel. Min. Ellen Gracie; ADI 3239; ADI 4.152, Rel. Min. Cezar Peluso; e a ADI 4.661-MC, na qual se discutiu constitucionalidade de decreto e onde se extrai que:

³ Ob. cit., p. 198/199.

⁴ Idem.

Surgindo do decreto normatividade abstrata e autônoma, tem-se a adequação do controle concentrado de constitucionalidade.

De todo modo, não sendo o entendimento de que a via adequada seja a da Ação Direta de Constitucionalidade, pede, em face do princípio da fungibilidade, seja a presente ação recebida e processada como ADPF, nos moldes e com fundamento no art. 1º, *caput* e parágrafo único, inc. I, da Lei 9.882/99 e como permite a jurisprudência do STF em casos precedentes: “*Aplicação do princípio da fungibilidade. (...) É lícito conhecer de ação direta de inconstitucionalidade como arguição de descumprimento de preceito fundamental, quando coexistentes todos os requisitos de admissibilidade desta, em caso de inadmissibilidade daquela.*” (ADI 4.180-REF-MC, rel. min. Cezar Peluso). No mesmo sentido, além de outras, a ADPF 178, rel. min. Pres. Gilmar Mendes, decisão monocrática, e a ADPF 72-QO, rel. min. Ellen Gracie.

Demonstrado, pois, o cabimento e adequação da ação ao caso em tela, ou a possibilidade de aplicação da fungibilidade, passa-se às questões de direito pelas quais se argui o reconhecimento da nulidade dos apontados textos normativos.

3.2. PRELIMINAR - A Posição Política do Requerente

Conforme nota pública veiculada em fevereiro de 2018, para o PSOL a Intervenção não é a solução para os graves problemas na área da segurança pública do Estado do Rio de Janeiro.

Para o Partido, com a manutenção da autoridade e autonomia do Estado, sem a força desnecessária, ineficaz e desproporcional do Decreto, a adoção das seguintes medidas é o caminho constitucional, social e político mais adequado ao enfrentamento dos problemas:

- 1) Reformulação total da gestão da segurança pública no RJ, visando maior integração entre as polícias, transparência e participação social, tendo como prioridades orçamentárias o investimento em inteligência e prevenção;

- 2) Elaboração e execução de um plano de segurança com foco na proteção da vida, a partir dos indicadores e estudos do Instituto de Segurança Pública (ISP) e do FBSP, com foco na redução de homicídios (inclusive de policiais) e mudança nas prioridades estratégicas, visando a desarticular o tráfico de armas, combater as milícias e reduzir os índices de crimes contra a pessoa (incluindo o combate à violência contra as mulheres e LGBTs);
- 3) Revisão da política de enfrentamento violento ao varejo das drogas nas favelas e controle da letalidade da ação policial mediante a elaboração de Planos Estaduais, com metas específicas;
- 4) Mudança da atual política proibicionista de drogas que promove o encarceramento em massa (e de mulheres) e o extermínio de pobres e negros, e sua substituição por uma política baseada na redução de danos, voltada para prevenção, informação e atenção ao uso problemático de drogas.
- 5) Investimento em uma força tarefa (com prioridade de recursos) para a redução de crimes em áreas de maior incidência de criminalidade violenta;
- 6) Reorganização das polícias estaduais, atualizando seus marcos regulatórios e definindo uma nova governança para a segurança pública estadual que reoriente as polícias estaduais para as suas atribuições originárias: investigação criminal e policiamento ostensivo-preventivo. Desmilitarização das polícias;
- 7) Efetividade da União no cumprimento de suas atribuições constitucionais, no que diz respeito à prevenção e repressão ao tráfico ilícito internacional de drogas e armas, desobrigando assim as policiais estaduais das missões constitucionalmente referidas às forças federais;
- 8) Investimento em Polícia técnica (em parceria com as universidades) e investigativa;
- 9) Investimento em programas sociais e culturais para os jovens de áreas com maior incidência de violência letal, e em educação (inclusive de jovens adultos), com prioridade para medidas de combate à evasão escolar articulada com a

criação de oportunidades de emprego para jovens. Prevenção da violência nas escolas.

4. MÉRITO

No dia 16 de fevereiro de 2017, o Presidente da República, Michel Temer, publicou Decreto 9.288, de 16 de fevereiro de 2018, que “decreta intervenção federal no Estado do Rio de Janeiro com o objetivo de pôr termo ao grave comprometimento da ordem pública”⁵.

A referência a “garantia da ordem pública” sem maiores esclarecimentos ou justificativas, como no Decreto, em muito se assemelha a “subversão da ordem”, conceito previsto no Ato Institucional nº 2, e que justificaria o ato de força da intervenção do Presidente da República nos Estados, conforme o art. 17⁶ do AI2.

A falta de limite ou a desnecessidade de cumprimento dos limites constitucionais era ponto característico da carta autoritária de 67/69, que ampliou as capacidades de intervenção e de diminuição das autonomias dos entes federados, pela edição do Ato Institucional nº 5, que no art. 3^{o7} previa a desnecessidade de se observar o texto constitucional para subverter a ordem, e, do mesmo modo o Decreto interventivo questionado, dava ao interventor as amplas competências e atribuições do Governador de Estado.

⁵As consultas e acessos aos *websites* referidos na ação foram feitos nos dias 26 e 28 de fevereiro e 02 e 12 de março de 2018. Disponível em

<http://pesquisa.in.gov.br/imprensa/jsp/visualiza/index.jsp?jornal=600&pagina=1&data=16/02/2018>.

⁶ AI 2: Art. 17 - Além dos casos previstos na Constituição Federal, o Presidente da República poderá decretar e fazer cumprir a intervenção federal nos Estados, por prazo determinado: I - para assegurar a execução da lei federal; II - para prevenir ou reprimir a subversão da ordem. Parágrafo único - A intervenção decretada nos termos deste artigo será, sem prejuízo da sua execução, submetida à aprovação do Congresso Nacional.

⁷ AI 5: Art. 3º - O Presidente da República, no interesse nacional, poderá decretar a intervenção nos Estados e Municípios, sem as limitações previstas na Constituição. Parágrafo único - Os interventores nos Estados e Municípios serão nomeados pelo Presidente da República e exercerão todas as funções e atribuições que caibam, respectivamente, aos Governadores ou Prefeitos, e gozarão das prerrogativas, vencimentos e vantagens fixados em lei.

O parágrafo único do mencionado art. 3º do AI5 é o que trazia exatamente a característica usada pelo Decreto de Temer: o exercício, pelo interventor, de todos os direitos, funções e atribuições do Governador.

A inicial referência ao método e forma aos dois símbolos normativos do arbítrio militar em período próximo é necessária, inevitável, já que desde a promulgação da Constituição de 1988 essa é a primeira vez que se utiliza o mecanismo extremo e de força da Intervenção Federal. Depois, há uma dicotomia inseparável: a Constituição de 88 e sua aplicação - que ora se pretende ver garantidas - nasceu, dentre outros, exatamente da negação dos atos de força e de intervenção e da necessidade de fixação de uma nova ordem de organização do estado e da vida em sociedade. Uma nova ordem que não se coaduna com o rompimento sumário e arbitrário do pacto federativo - quanto mais sem nenhuma justificativa e menosprezando as anteriores e frustradas tentativas de resolver à força alguns dos problemas do Estado do Rio de Janeiro. Que não deseja nem autoriza a excepcionalidade de direitos e garantias, nem com a restrição de liberdades, com o rompimento das regras democráticas ou com a ampliação de medidas restritivas de direitos e liberdades. Essa ideia de intervenção levada à efeito é a ideia mesma de um poder autocrático e de um estado que não preza a federação, as liberdades e as autonomias dos entes e menospreza o respeito aos direitos humanos e de cidadania, notadamente das populações mais pobres do Estado do Rio de Janeiro – certos que as experiências recentes indicam que a imposição de táticas eminentemente militares, ao invés de proteger e trazer ordem, deverá causar, ao final, apenas o acúmulo das já tão graves violações de direitos humanos e o gasto desnecessário e mal aplicado dos recursos públicos.

4.1. As Regras Constitucionais da Intervenção

A Intervenção Federal está disciplinada especialmente no Título III, Capítulo VI, dispondo nos artigos 34, 35 e 36 da CF/88:

CAPÍTULO VI DA INTERVENÇÃO

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

I - manter a integridade nacional;

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

III - pôr termo a grave comprometimento da ordem pública;

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

V - reorganizar as finanças da unidade da Federação que:

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

b) deixar de entregar aos Municípios receitas tributárias fixadas nesta Constituição, dentro dos prazos estabelecidos em lei;

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

VII - assegurar a observância dos seguintes princípios constitucionais:

a) forma republicana, sistema representativo e regime democrático;

b) direitos da pessoa humana;

c) autonomia municipal;

d) prestação de contas da administração pública, direta e indireta.

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

Art. 35. O Estado não intervirá em seus Municípios, nem a União nos Municípios localizados em Território Federal, exceto quando:

I - deixar de ser paga, sem motivo de força maior, por dois anos consecutivos, a dívida fundada;

II - não forem prestadas contas devidas, na forma da lei;

III - não tiver sido aplicado o mínimo exigido da receita municipal na manutenção e desenvolvimento do ensino e nas ações e serviços públicos de saúde;

IV - o Tribunal de Justiça der provimento a representação para assegurar a observância de princípios indicados na Constituição Estadual, ou para prover a execução de lei, de ordem ou de decisão judicial.

Art. 36. A decretação da intervenção dependerá:

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

II - no caso de desobediência a ordem ou decisão judiciária, de requisição do Supremo Tribunal Federal, do Superior Tribunal de Justiça ou do Tribunal Superior Eleitoral;

III - de provimento, pelo Supremo Tribunal Federal, de representação do Procurador-Geral da República, na hipótese do art. 34, VII, e no caso de recusa à execução de lei federal.

§ 1º O decreto de intervenção, que especificará a amplitude, o prazo e as condições de execução e que, se couber, nomeará o interventor, será submetido à apreciação do Congresso Nacional ou da Assembléia Legislativa do Estado, no prazo de vinte e quatro horas.

§ 2º Se não estiver funcionando o Congresso Nacional ou a Assembléia Legislativa, far-se-á convocação extraordinária, no mesmo prazo de vinte e quatro horas.

§ 3º Nos casos do art. 34, VI e VII, ou do art. 35, IV, dispensada a apreciação pelo Congresso Nacional ou pela Assembléia Legislativa, o decreto limitar-se-á a suspender a execução do ato impugnado, se essa medida bastar ao restabelecimento da normalidade.

§ 4º Cessados os motivos da intervenção, as autoridades afastadas de seus cargos a estes voltarão, salvo impedimento legal.

Para o caso da presente ação de controle, o exercício interpretativo se dará - não exclusivamente - a partir da leitura do art. 34, inc. III e art. 36, §§ 1º, 2º e 4º, vez que o Decreto 9.288 colide frontalmente com tais dispositivos.

4.2. Desvio de finalidade do Decreto – desproporcionalidade – intenções eleitorais, desrespeito aos direitos humanos, gastos excessivos, desnecessidade, ineficácia

As pretensões eleitorais do edito interventivo são nítidas⁸ e fartamente noticiadas. Este escuso motivo, porém indisfarçável intenção, aliado à desproporção da medida e a sua falta de economicidade, dizem do flagrante desvio de finalidade do decreto de intervenção.

A medida é desproporcional porque, (i) a exemplo das medidas de GLO adotadas no Estado antes e ora em vigor, indicam que os índices de violência e insegurança aumentam com o término das operações⁹, advertindo a forte possibilidade de insucesso, ou um resultado aquém do esperado¹⁰; (ii) também em conta das anteriores experiências das operações das Forças Armadas, a medida deverá agravar as violações de direitos humanos e o

⁸ Para citar algumas notícias, vide: <https://www.cartacapital.com.br/politica/intervencao-federal-nao-pode-ser-pirotecnica-eleitoral-diz-ong-rio-de-paz>

<https://josiasdesouza.blogosfera.uol.com.br/2018/02/21/cupula-militar-receia-uso-politico-de-intervencao/>

<https://gauchazh.clicrbs.com.br/colunistas/rosane-de-oliveira/noticia/2018/02/intervencao-e-saida-pela-tangente-cjdqd83hv02e101n3camfmive.html>

⁹ <https://www.cartacapital.com.br/sociedade/intervencao-federal-no-rio-traz-mas-lembrancas-aos-moradores-da-mare>

¹⁰ <https://extra.globo.com/casos-de-policia/operacoes-das-forcas-armadas-no-rio-nos-ultimos-25-anos-nao-reduziram-criminalidade-21653825.html>

desrespeito aos direitos fundamentais e constitucionais, tanto individuais como os coletivos, difusos e os de cidadania¹¹.

Outros meios menos gravosos poderiam e podem ser utilizados, sem a necessidade de utilização desse mecanismo mais gravoso à Federação e o estado de direito que é a intervenção. A medida de rompimento violento e sumário da institucionalidade é, pois, desnecessária (desproporção pela desnecessidade), sob o ponto de vista de sua praticidade, eficácia e efetividade – elementos de validade e constitucionalidade de qualquer ato administrativo, mesmo o complexo da intervenção. Como lembrou Walter Claudius Rothenburg¹² “[o] Governador do Rio de Janeiro participou da reunião com o Presidente da República e sua equipe, em que se decidiu pela intervenção federal, e concordou com ela publicamente. Ora, se houve consenso, a intervenção não era necessária no âmbito da segurança pública, visto que há um meio alternativo previsto em lei e que vem sendo utilizado. A União tem como colaborar efetivamente no enfrentamento da crise de segurança pública do Rio de Janeiro sem que fosse preciso adotar a medida drástica da intervenção federal”.

Desproporcional, ainda, porque rompe ao princípio da economicidade¹³, em face da pouca ou nenhuma eficácia e efetividade, **impõe gastos grandiosos**, com possibilidade, ainda, de **gastos orçamentários “extra teto”** oriundos de créditos extraordinários¹⁴ e a despropositada **possibilidade de retirada de verbas de outras áreas para o custeio da medida extrema**¹⁵.

Importante mencionar, ainda a dizer da desnecessidade ou desproporcionalidade da medida, que há outros Estados da Federação onde a violência é maior¹⁶.

¹¹ <https://noticias.uol.com.br/cotidiano/ultimas-noticias/2018/02/19/intervencao-no-rio-e-regime-de-excecao-em-tempos-de-paz-diz-conselho-de-direitos-humanos.htm>

¹² http://justificando.cartacapital.com.br/2018/02/21/intervencao-federal-irregular-na-seguranca-publica-no-rio-de-janeiro/#_ftn14

¹³ Princípio constitucional do art. 70, *caput*, que baliza a validade dos gastos públicos, sua otimização, em razão e em vista da eficiência e da efetividade.

¹⁴ <http://www.valor.com.br/politica/5333231/intervencao-podera-driblar-teto-de-gastos>

¹⁵ <https://noticias.r7.com/brasil/gastos-com-intervencao-podem-tirar-recursos-de-outras-areas-19022018>

¹⁶ Segundo dados do 11º Anuário de Segurança Pública, realizado pelo Fórum Brasileiro de Segurança Pública, o ranking da Taxa de mortes violentas (por 100 mil habitantes) é o seguinte: 1º Sergipe; 2º Rio Grande do Norte; 3º

Esses elementos da intervenção decretada – caráter eleitoral, falta de proporcionalidade pela ineficácia, ineficiência, inadequação, desnecessidade e falta de economicidade – fixam sua finalidade extraviada, transmudada, com fim diverso daquele previsto, explícita ou implicitamente, na regra de competência do art. 36 c/c art. 84, inc. X da CF/88.

4.3. Inconstitucionalidades - Ausência de formalidades essenciais

4.3.1. Princípio da não intervenção

Como *punctum dolens* do Estado Federal¹⁷ a intervenção é uma exceção, sendo a **não intervenção** a regra.

O art. 1º da Constituição esculpe que o Brasil é formado “***pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal***” e tal indissolubilidade é cláusula pétrea (o art. 60, §4º, inc. I não permite alteração na “***forma federativa de Estado***”).

Ato político-administrativo, a intervenção federal deve revestir-se de toda a formalidade possível e necessária e nos limites que estão previstos na Constituição Federal. Deve estar, especialmente, com o olhar voltado a regra da manutenção e estabilidade da Federação, como exige a aplicação essencial do **princípio da não-intervenção da União nos Estados**, elemento central norteador das relações federativas e da própria federação brasileira e presente nas Constituições de 1891 (notadamente pela Reforma de 1924), 1934, 1946 e na de 1988.

Segundo Muniz Santos¹⁸, “***o princípio da não-intervenção é o próprio princípio federativo, citado mais uma vez pelo legislador constituinte porque este***

Alagoas; 4º Pará; 5º Amapá; 6º Pernambuco; 7º Bahia; 8º Goiás; 9º Ceará; 10º Rio de Janeiro; 11º Mato Grosso; 12º Maranhão; 13º Paraíba; 14º Rondônia; 15º Espírito Santo; 16º Rio Grande do Sul; 17º Acre; 18º Amazonas; 19º Tocantins; 20º Paraná; 21º Mato Grosso do Sul; 22º Distrito Federal; 23º Piauí; 24º Minas Gerais; 25º Roraima; 26º Santa Catarina; 27º São Paulo.

¹⁷ SILVA, José Afonso da. *Curso de direito constitucional positivo*. 23. ed. São Paulo: Malheiros, 2004.

buscou ressaltar uma das suas características mais relevantes, qual seja, a autonomia político-administrativa”.

Assim, somente a intervenção com os caracteres de respeito à autonomia estadual - de autogoverno, autoadministração e autoorganização e normatização -, será um rompimento institucional e federativo constitucionalmente autorizado.

Além dos aspectos constitucionais-formais, o Decreto de intervenção deixou de observar caracteres materiais de relevância, como a usurpação das competências administrativas-legislativas do Poder Executivo do Estado e a incompatível natureza militar da intervenção militar decretada e, dadas as experiências anteriores de GLO, de outros países (como são os casos inexitosos do México e da Colômbia, dentre outros), conforme opiniões e estudos¹⁹ ²⁰especialistas²¹, sem resolver os problemas que quer enfrentar, deverá resultar apenas no aumento dos casos de desrespeito aos direitos humanos e no agravamento da percepção de incapacidade do estado.

4.3.2. Falta de Justificativa de Intervenção – Garantia da Ordem

O Decreto 9.288, sem maiores justificativas e sem fundamentação, excepciona direitos, garantias e normas e dá ao interventor, um general militar, todas as competências do art. 145 da Constituição Estadual do Rio de Janeiro.

É ausente o esclarecimento de qual o “grave comprometimento da ordem pública” (hipótese do art. 34, inc. III da CF/88: pôr termo a grave comprometimento da ordem pública) que a intervenção e o interventor militar solucionariam.

¹⁸ SANTOS, Fernando Muniz. *A intervenção federal no direito brasileiro*. Curitiba, 2001. 266 f. Tese (Doutorado em Direito do Estado) - Setor de Ciências Jurídicas, Universidade Federal do Paraná.

¹⁹ https://brasil.elpais.com/brasil/2018/02/24/internacional/1519509824_184527.html

²⁰ <http://www.jb.com.br/internacional/noticias/2018/03/11/intervencao-desastrosa/>

²¹ <http://www.global.org.br/blog/cejil-iser-e-justica-global-solicitam-que-oea-requeira-ao-estado-o-fim-da-intervencao-no-rio/>

Esta hipótese do art. 34, inc. III da Constituição autoriza a intervenção da União nos Estados em face de importantíssimo elemento da organização estatal e social e é intervenção que tem como pressuposto ou finalidade a defesa do princípio federativo, o que, aliado às repercussões gravíssimas na vidas das pessoas e instituições, amplia ainda mais a necessidade de fundamentação e justificativa pormenorizada da medida.

A mensagem presidencial MSC nº 80/2018 não traz qualquer exposição de motivos, ou afins, em seu bojo. Sequer permitiu, como se viu das Sessões do Congresso Nacional, o exercício por completo do direito-dever do controle político do Decreto de Intervenção Federal²².

Apesar de o Decreto não mencionar, é de se supor que o fundamento constitucional do decreto de intervenção federal é o inciso III do art. 34 da Constituição da República, que assim está disposto:

***Art. 34. A União não intervirá nos Estados nem no Distrito Federal, exceto para:
[...]
III - pôr termo a grave comprometimento da ordem pública;”***

A referida explicação faltante poderia vir em qualquer forma; todavia, o mínimo que se exige é que o decreto seja instruído conforme constitucionalmente exigido. Dessa forma, em atenção ao Princípio da motivação, que norteia toda a Administração Pública, era (e continua sendo) imprescindível que acompanhe a mensagem presidencial enviada ao Congresso Nacional as manifestações prévias dos Conselhos da República e de Defesa, assim como a manifestação da Presidência da República com a exposição dos motivos (ou afim).

Até mesmo o controle judicial da intervenção encontra-se prejudicado ou atarrapado por tal ausência. Se o objetivo da intervenção federal é “***pôr termo a grave***

²² Conforme Walter Claudius Rothenburg (ROTHENBURG, Walter C. Comentário ao inciso IV do artigo 49. In: CANOTILHO, J. J. Gomes; MENDES, Gilmar F.; SARLET, Ingo W.; STRECK, Lenio L. (coords.). *Comentários à Constituição do Brasil*. São Paulo: Saraiva/Almedina, 2013. p. 1025), o Congresso Nacional, ao cumprir o disposto no art. 49, IV da Constituição da República, deve examinar os pressupostos materiais – as causas – das medidas de crise, bem como seus pressupostos formais – procedimentos a serem adotados²². A ausência de qualquer motivação do Poder Executivo, bem como a ausência de manifestação dos Conselhos da República e de Defesa Nacional inviabilizam o direito dos parlamentares de exercerem controle político do ato de exceção.

comprometimento da ordem pública”, como poderia o Legislativo e Conselhos, garantidores da ordem constitucional sobre situações excepcionais e de crise, exercer com plenitude o dever de controle político e cidadão se sequer o “comprometimento da ordem pública” foi caracterizado pelo Poder Executivo?

A ausência de fundamentação das motivações da intervenção rompe a ordem do art. 93, inc. X, segundo o qual: *as decisões administrativas dos tribunais serão motivadas e em sessão pública, sendo as disciplinares tomadas pelo voto da maioria absoluta de seus membros.*

Conforme Celso Antônio Bandeira de Melo, “*o Princípio da Motivação impõe a administração Pública o dever de expor as razões de direito e de fato pelas quais tomou a providência adotada*”²³.

Já Diogenes Gasparine ensina que,

*a motivação é necessária para todo e qualquer ato administrativo, pois a falta de motivação ou indicação de motivos falsos ou incoerentes torna o ato nulo devido a Lei n.º 9.784/99, em seu art. 50, prevê a necessidade de motivação dos atos administrativos sem fazer distinção entre atos vinculados e os discricionários, embora mencione nos vários incisos desse dispositivo quando a motivação é exigida*²⁴.

O Poder Judiciário já tem se posicionado conforme esse entendimento, da imprescindibilidade do atendimento ao princípio da motivação administrativa:

EMENTA: DIREITO ADMINISTRATIVO E PROCESSUAL CIVIL. MANDADO DE SEGURANÇA. APREENSÃO DE VEÍCULO ESTACIONADO EM LOCAL PROIBIDO. TERMO DE APREENSÃO SEM DISPOSITIVOS LEGAIS. **VIOLAÇÃO DO PRINCÍPIO DA MOTIVAÇÃO QUE REGE TODOS OS ATOS ADMINISTRATIVOS** E DO DIREITO DA AMPLA DEFESA. NULIDADE DE ATO. REEXAME NÃO PROVIDO. DECISÃO UNÂNIME. 1-Termo de Apreensão sem constar os dispositivos que demonstram a infração cometida. Exigência necessária em virtude do direito que se tem em saber a motivação que gerou a imposição da penalidade. 2-**Violação flagrante do princípio da motivação que rege TODOS os atos**

²³ Mello, Celso Antonio Bandeira de. *Curso de Direito Administrativo* – 15. ed. – São Paulo: Malheiros, 2002. p. 70.

²⁴ Gasparini, Diogenes. *Direito Administrativo* – 10. ed. rev. e atual. – São Paulo: Saraiva, 2005. p. 23.

administrativos. 3-Reexame Necessário não provido. 4-Decisão Unânime²⁵.
(grifamos)

A ilustre Ministra Carmem Lúcia também já teve oportunidade de se manifestar acerca desse assunto, ao proferir seu voto na condição de relatora do RE 749399²⁶:

4. O Desembargador Relator do caso no Tribunal de Justiça do Distrito Federal e Territórios afirmou: “De início, não é ocioso repetir que desatende ao princípio da motivação dos atos administrativos (Artigo 2º da Lei n. 9.784/99, nos termos da Lei n. 2.834/2001) não apenas a falta de motivação como também a própria fundamentação inadequada, hipótese em que se inserem os fundamentos da decisão administrativa ‘sub examen’. Em outras palavras, a fundamentação administrativa, no presente caso, é absolutamente inadequada.”

Assim, conforme entendimento doutrinário e jurisprudencial, a inobservância do princípio da motivação administrativa é algo grave, que merece a devida declaração de inconstitucionalidade pelo STF.

4.3.3. Ausência de Consulta aos Conselhos da República e da Defesa Nacional

A primeira norma de procedimento para a intervenção é a de que, como a decretação do ato interventivo por parte do Chefe do Poder Executivo passa a produzir efeitos desde a sua edição, tendo em vista o necessário caráter de urgência da medida, deve primeira e previamente, submeter a intenção de intervir ao controle cidadão. Deve o Presidente consultar ao Conselho da República (art. 90, inc. I) e ao Conselho de Defesa Nacional (art. 91, §1º, inc. II).

A decretação do ato interventivo está condicionado à esta prévia consulta (neste sentido Ricardo Lewandowski²⁷, Muniz Santos e Alexandre e Moraes²⁸).

²⁵ TJPE – REEX 379915220068170001 PE 0037991-52.2006.8.17.0001; Relator(a): José Ivo de Paula Guimarães; Julgamento: 12/04/2012; Órgão Julgador: 8ª Câmara Cível; Publicação: 76.

²⁶ RE 749399. Relatora: Ministra Carmem Lúcia. DJe-168 divulg 27/08/2013 public 28/08/2013

²⁷ LEWANDOWSKI, Enrique Ricardo. *Pressupostos materiais e formais da intervenção federal no Brasil*. São Paulo, Revista dos Tribunais, 2003.

²⁸ MORAES, Alexandre de. *Direito Constitucional* - 24ª ed. 2009. Atlas. p. 320.

Apesar de não vinculativas – como dito é a intervenção ato político-administrativo -, são as consultas prévias *condition sine qua non* à existência válida do decreto de intervenção.

A edição do Decreto aconteceu em 16 de fevereiro a reunião (consulta) com os Conselhos da Defesa e República deu-se posteriormente, 3 dias depois, em 19 de fevereiro.

Ainda que, conforme a imprensa, os Conselhos da República e de Defesa Nacional tenham sido convocados às pressas na manhã de 19/02²⁹, tais conselhos não contam, em sua composição, com os membros da sociedade civil, o que retira por completo sua legitimidade. Outrossim, o lógico seria que a manifestação de tais conselhos se desse antes da decisão do Presidente da República de tomar a medida de exceção.

Conforme o inciso VII do art. 89 da Constituição da República, fazem parte da composição do Conselho da República “*seis cidadãos brasileiros natos, com mais de trinta e cinco anos de idade, sendo dois nomeados pelo Presidente da República, dois eleitos pelo Senado Federal e dois eleitos pela Câmara dos Deputados, todos com mandato de três anos, vedada a recondução.*”

As quatro vagas do referido Conselho de representantes da sociedade civil que deveriam ser indicados pelo Poder Legislativo estão vagas. Ora, como pode o Povo ficar afastado de decisão tão cara à democracia, em total desrespeito à intenção do Constituinte, que expressamente previu a presença de representantes do Povo nesse Conselho?

Assim, conforme demonstrado, eventual manifestação do Conselho no dia 19/02, em momento posterior à edição do decreto de Intervenção Federal, sem a participação dos representantes da sociedade civil indicados pelo Congresso Nacional, é claramente ilegítima, mero simulacro para que se finja que os ditames constitucionais estão sendo cumpridos.

O decreto não respeitou a regra e a medida interventiva passou a vigor sem que tivesse havido a consulta ao Conselhos de Defesa e República.

²⁹ <http://brasil.estadao.com.br/noticias/geral,temer-convoca-reuniao-com-conselhos-da-republica-e-da-defesa-nacional,70002194365>

Deixando de consultar previamente o decreto editado é inconstitucional, por ofensa flagrante ao disposto no art. 90, inc. I, relativamente a consulta e pronunciamento prévios ao Conselho da República, e no art. 91, §1º, inc. II com relação à ausência de consulta ao Conselho de Defesa Nacional.

4.3.4. Falta de Especificação das Medidas Interventivas

Outra inconstitucionalidade reside no fato de que o Decreto deixou de especificar as condições da medida excepcionalíssima adotada.

Há a ausência de qualquer explicação acerca dos motivos, da amplitude, dos objetivos, enfim, das características básicas acerca do Decreto de Intervenção.

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

O Decreto ofende direta e flagrantemente, por omissão, o disposto no art. 36, § 1º da CF/88, segundo o qual: ***O decreto de intervenção, que especificará a amplitude, o prazo e as condições de execução (...)***

Importante, neste ponto, a disposição impositiva e vinculante do caput, de que a decretação intervenção **dependerá** de tais requisitos elencados no art. 36. Assim, a validade e a existência regular e constitucional do Decreto está sujeita aos fatores objetivos determinados no procedimento constitucional interventivo.

Por ofender o art. 36, §1º da CF, deixando de fixar as especificidades ou características e, também, as condições necessárias à execução da intervenção, o Decreto é inconstitucional.

4.4. O Caráter Militar da Intervenção

O Decreto de intervenção acabou por misturar a Intervenção com o uso das forças armadas, dando à medida interventiva um caráter militar que a Constituição Federal não lhe dá.

O uso das forças armadas é colateral e suplementar, a depender das específicas necessidades de uso e não o principal, a razão de ser da intervenção. A intervenção é instrumento civil-administrativo.

Ressalta-se que a natureza civil-administrativa da intervenção também a diferencia dos estados de sítio e defesa, esses, sim, medidas excepcionais mais gravosas e que poder ter cunho fortemente militar e que, em casos específicos, autorizaria restrições à direitos ou exceções a deveres, como o de não cumprir a legislação estadual.

Desde 2008, as Forças Armadas (o Exército) foram chamadas a intervir com poder de polícia no Rio de Janeiro em 12 (doze) ocasiões³⁰ - sem falar da Rio 92, período quem foi largamente empregada as Forças Armadas com poder de polícia. As operações chamadas de GLO (Garantia da Lei e da Ordem), além de não diminuírem a criminalidade, deixaram nas comunidades do Rio da Janeiro as lembranças de constantes violações de direitos. Segundo levantamento do jornal O Estado de São Paulo, o uso das Forças Armadas para a tentativa de combate ao crime organizador cresceu exponencialmente nas últimas décadas³¹ e, atualmente, as Forças Armadas se ocupam 3 (três) vezes mais destas atividades próprias de polícia do que na década de 1990.

³⁰ Segundo o Ministério da Defesa foi usada a GLO “durante a Conferência das Nações Unidas para o Desenvolvimento Sustentável do Rio de Janeiro (Rio + 20), em 2012; na Copa das Confederações da FIFA e na visita do Papa Francisco a Aparecida (SP) e ao Rio de Janeiro durante a Jornada Mundial da Juventude, em 2013; na Copa do Mundo 2014 e nos Jogos Olímpicos Rio 2016, ambos no Brasil”. In <http://www.defesa.gov.br/exercicios-e-operacoes/garantia-da-lei-e-da-ordem>. Todavia, as 12 ações de GLO no Estado do Rio de Janeiro foram as seguintes: (1) 10/2008 (eleições municipais); (2) 12/2010 a 06/2012 (quando houve a Ocupação do Complexo do Alemão); (3) 07/2011 (V Jogos Mundias Militares); (4) 06/2012 (Rio + 20); (5) 10/2012 (eleições municipais); (6) 07/2013 (Jornada Mundial da Juventude); (7) 07/2014 (Copa do Mundo); (8) 04/2014 até 06/2015 (quando houve a Ocupação do Complexo da Maré); (9) 08/2016 (Jogos Olímpicos); (10) 10/2016 (eleições municipais); (11) 02/2017 (votação na ALERJ de 21 Projetos - o “pacote de austeridade”); e (12) 07/2017, implantação do Plano Nacional de Segurança no Rio de Janeiro.

³¹ <http://brasil.estadao.com.br/noticias/geral,uso-do-exercito-para-combater-o-crime-nos-estados-cresce-pelo-menos-3-vezes,70002134658>

O amparo legal das operações GLO, instrumento excepcional por natureza, é o §1º do artigo 142 da Constituição Federal³², a Lei Complementar 97, de 1999, e o Decreto 3.897, de 2001. Nestes instrumentos ressaí o caráter de uso das Forças Armadas, com poder de polícia, para apoiar operações pontuais e específicas.

O Decreto de intervenção federal, ao revés, funda-se nos artigos 144 e 145 da CF³³, que tratam da gestão da segurança pública – o que inclui fixar as estratégias e destinar recursos públicos – de um Estado da Federação.

³² Art. 142. As Forças Armadas, constituídas pela Marinha, pelo Exército e pela Aeronáutica, são instituições nacionais permanentes e regulares, organizadas com base na hierarquia e na disciplina, sob a autoridade suprema do Presidente da República, e destinam-se à defesa da Pátria, à garantia dos poderes constitucionais e, por iniciativa de qualquer destes, da lei e da ordem.

§ 1º Lei complementar estabelecerá as normas gerais a serem adotadas na organização, no preparo e no emprego das Forças Armadas.

³³ Art. 144. A segurança pública, dever do Estado, direito e responsabilidade de todos, é exercida para a preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio, através dos seguintes órgãos:

I - polícia federal;

II - polícia rodoviária federal;

III - polícia ferroviária federal;

IV - polícias civis;

V - polícias militares e corpos de bombeiros militares.

§ 1º A polícia federal, instituída por lei como órgão permanente, organizado e mantido pela União e estruturado em carreira, destina-se a:

I - apurar infrações penais contra a ordem política e social ou em detrimento de bens, serviços e interesses da União ou de suas entidades autárquicas e empresas públicas, assim como outras infrações cuja prática tenha repercussão interestadual ou internacional e exija repressão uniforme, segundo se dispuser em lei;

II - prevenir e reprimir o tráfico ilícito de entorpecentes e drogas afins, o contrabando e o descaminho, sem prejuízo da ação fazendária e de outros órgãos públicos nas respectivas áreas de competência;

III - exercer as funções de polícia marítima, aeroportuária e de fronteiras;

IV - exercer, com exclusividade, as funções de polícia judiciária da União.

§ 2º A polícia rodoviária federal, órgão permanente, organizado e mantido pela União e estruturado em carreira, destina-se, na forma da lei, ao patrulhamento ostensivo das rodovias federais.

§ 3º A polícia ferroviária federal, órgão permanente, organizado e mantido pela União e estruturado em carreira, destina-se, na forma da lei, ao patrulhamento ostensivo das ferrovias federais.

§ 4º Às polícias civis, dirigidas por delegados de polícia de carreira, incumbem, ressalvada a competência da União, as funções de polícia judiciária e a apuração de infrações penais, exceto as militares.

§ 5º Às polícias militares cabem a polícia ostensiva e a preservação da ordem pública; aos corpos de bombeiros militares, além das atribuições definidas em lei, incumbe a execução de atividades de defesa civil.

§ 6º As polícias militares e corpos de bombeiros militares, forças auxiliares e reserva do Exército, subordinam-se, juntamente com as polícias civis, aos Governadores dos Estados, do Distrito Federal e dos Territórios.

§ 7º A lei disciplinará a organização e o funcionamento dos órgãos responsáveis pela segurança pública, de maneira a garantir a eficiência de suas atividades.

§ 8º Os Municípios poderão constituir guardas municipais destinadas à proteção de seus bens, serviços e instalações, conforme dispuser a lei.

§ 9º A remuneração dos servidores policiais integrantes dos órgãos relacionados neste artigo será fixada na forma do § 4º do art. 39.

No rol taxativo das forças de segurança pública do art. 144 CF/88 não consta a atribuição da preservação da ordem pública às Forças Armadas. Determina que “a segurança pública, dever do Estado, direito e responsabilidade de todos, é exercida para a preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio, através dos seguintes órgãos: I - polícia federal; II - polícia rodoviária federal; III - polícia ferroviária federal; IV - polícias civis; V - polícias militares e corpos de bombeiros militares”.

O art. 144 deu, *numerus clausus*³⁴, as diretrizes, os instrumentos de atuação, os órgãos por meio dos quais a segurança pública deve ser exercida e as modalidades de atividade.

Destacadamente por ser a segurança pública um dever do Estado e responsabilidade de todos e de ser cooperativa nossa Federação, a obrigação e o exercício do poder de polícia devem ser exercidos dentro dos limites e requisitos definidos na Constituição Federal. E tal se dá através observância estrita da relação taxativa do art. 144.

A segurança pública, então, será promovida através dos seguintes órgãos estatais: Polícia Federal, Polícia Rodoviária Federal, Polícia Ferroviária Federal, Polícias Civis e Polícias Militares e Corpos de Bombeiros Militares.

§ 10. A segurança viária, exercida para a preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do seu patrimônio nas vias públicas:

I - compreende a educação, engenharia e fiscalização de trânsito, além de outras atividades previstas em lei, que assegurem ao cidadão o direito à mobilidade urbana eficiente; e

II - compete, no âmbito dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, aos respectivos órgãos ou entidades executivos e seus agentes de trânsito, estruturados em Carreira, na forma da lei.

Art. 145. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios poderão instituir os seguintes tributos:

I - impostos;

II - taxas, em razão do exercício do poder de polícia ou pela utilização, efetiva ou potencial, de serviços públicos específicos e divisíveis, prestados ao contribuinte ou postos a sua disposição;

III - contribuição de melhoria, decorrente de obras públicas.

§ 1º Sempre que possível, os impostos terão caráter pessoal e serão graduados segundo a capacidade econômica do contribuinte, facultado à administração tributária, especialmente para conferir efetividade a esses objetivos, identificar, respeitados os direitos individuais e nos termos da lei, o patrimônio, os rendimentos e as atividades econômicas do contribuinte.

§ 2º As taxas não poderão ter base de cálculo própria de impostos.

³⁴ O STF já declarou ser taxativo o rol do art. 144 da CF/88, consoante se verifica do julgamento das ADI 2.827/RS e 1.182/DE, inclusive tendo o modelo e os órgãos de segurança pública que serem replicados pelos Estados-membros.

As atividades se distribuem entre estes órgãos policiais, que atuam no plano estadual e no plano federal. Pelo texto constitucional os órgãos exercerão seis modalidades de atividade policial: (a) polícia ostensiva – polícias militares, ferroviária e rodoviária; (b) polícia de investigação – polícias civil e federal; (c) polícia judiciária, (d) polícia de fronteiras (e) polícia marítima e (f) polícia aeroportuária – estas três últimas exercidas pela Polícia Federal.

Assim, a Constituição Federal não autoriza que haja a criação de uma “Polícia” própria interventiva – uma polícia das Forças Armadas – excepcionando as forças de segurança existentes e constitucionalmente previstas. Não há autorização, também, para a criação, organização e funcionamento de uma estrutura administrativa-militar própria com atribuições, competências, orçamento, pessoal, equipamentos e outros, quanto mais para o exercício de polícia ostensiva.

Em suma, é impossível, constitucionalmente, transformar a intervenção federal em “intervenção militar” na gestão pública, eis que a finalidade das Forças Armadas exposta no art. 142 e §1º, destinam-se à outras finalidades que a não de intervenção (defesa da Pátria, à garantia dos poderes constitucionais, da lei e da ordem).

No entanto, o Decreto expressamente dá a intervenção o caráter, não previsto constitucionalmente, de “intervenção militar”. Esta característica se mostra mais flagrantemente no art. 2º do Decreto:

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. (grifamos)

O caráter do Decreto é eminentemente militar-administrativo e não, como deseja a Constituição Federal, civil-administrativo.

4.5. O Cargo de Interventor

A figura do interventor aparece, pela primeira vez em nosso ordenamento constitucional, na Constituição autoritária de 1937. Nela, igual ao Decreto questionado, a

figura do interventor foi equiparada ao Chefe do Executivo estadual.

Para a doutrina o interventor federal pode ser um “*agente do governo central, que, em seu nome, reorganiza as províncias em desordem, exercendo direto e excepcional mandato*” (PEDRO CALMON); um “*agente público*” - não um agente político - “*um particular em colaboração com a Administração, mais precisamente, um gestor de negócios públicos*” (MUNIZ); ou “*um servidor público federal*” – para todos os efeitos (MORAES). A doutrina, fundada nos princípios regentes, não o equiparam a um “governador nomeado” ou, o que seria mais agravante sob o prisma do estado de direito, um militar governador ou a um governador militar. A figura é, sempre, civil, *ad hoc*, temporária e excepcional.

Além do caráter civil do cargo (o equivalente, no caso questionado ao Secretário de Segurança Pública), o interventor, que está cumprindo temporariamente as funções de Governador, deve se submeter aos ditames e legislação do Estado do Rio de Janeiro. Tanto o cargo de Governador, como o de Secretário de Estado, estão sujeitos à legislação estadual.

Ademais, como na Administração, pelo princípio da legalidade (art. 37, *caput* da CF/88) somente é permitido fazer o que a lei autoriza, não pode o Decreto excepcionar a incidência da legislação e a autoridade das competências do Poder Legislativo estadual, porque a Constituição Federal não permite, não previu e não autorizou tal insubmissão.

*a legalidade, como princípio de administração, significa que o administrador público está, em toda sua atividade funcional, sujeito aos mandamentos da lei, e às exigências do bem comum, e deles não se pode afastar ou desviar, sob pena de praticar ato inválido e expor-se à responsabilidade disciplinar, civil e criminal, conforme o caso*³⁵.

Tal exceção na aplicação de normas, leis e ordens normativas estaduais, ao final, ocasiona que o interventor – e até mesmo seus subordinados – poderiam não respeitar a legislação estadual. Por conseguinte, o Decreto 9.288 retira - usurpando-a - a competência

³⁵ MEIRELLES, Hely Lopes. Ob. cit.

legislativa estadual e, de modo irregular e absolutamente inconstitucional por ofensa também ao art. 25 da CF/88, suspende ou excepciona a atividade legislativa do Estado do Rio de Janeiro.

4.6. Poderes civis de Governador a um General de Exército

O art. 3º do Decreto estipula, de modo inespecífico, genérico e abrangente:

As atribuições do Interventor são aquelas previstas no art. 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.

O art. 145 da CERJ dá ao Governador eleito as seguintes amplíssimas competências e atribuições, que foram, indistintamente, atribuídas (ou transferidas) ao interventor:

Art. 145 - Compete privativamente ao Governador do Estado:

- I - nomear e exonerar os Secretários de Estado;
- II - exercer, com o auxílio dos Secretários de Estado, a direção superior da administração estadual;
- III - iniciar o processo legislativo, na forma e nos casos previstos nesta Constituição;
- IV - sancionar, promulgar e fazer publicar as leis bem como expedir decretos e regulamentos para sua fiel execução;
- V - vetar projetos de lei, total ou parcialmente;
- VI - dispor, mediante decreto, sobre: (NR) a) organização e funcionamento da administração estadual, que não implicar aumento de despesa nem criação ou extinção de órgãos públicos; b) extinção de funções ou cargos públicos, quando vagos;
- II - decretar e executar a intervenção nos Municípios, nomeando o Interventor, nos casos previstos nesta Constituição;
- VIII - remeter mensagens e plano de governo à Assembleia Legislativa por ocasião da abertura da Sessão Legislativa, expondo a situação do Estado e solicitando as providências que julgar necessárias;
- IX - nomear o Procurador-Geral da Justiça, dentre os indicados em lista tríplice composta, na forma da lei, por integrantes da carreira do Ministério Público;
- X - nomear os Conselheiros do Tribunal de Contas do Estado;
- XI - nomear magistrado, no caso previsto no parágrafo único do artigo 157 desta Constituição, bem como o Procurador-Geral do Estado e o Defensor Público

Geral do Estado, estes observados os artigos 176, § 1º e 180, parágrafo único, respectivamente;

XII - enviar à Assembleia Legislativa o plano plurianual, o projeto de lei de diretrizes orçamentárias e as propostas de orçamento previstas nesta Constituição;

XIII - prestar, anualmente, à Assembleia Legislativa, dentro de sessenta dias após a abertura da Sessão Legislativa, as contas referentes ao exercício anterior;

XIV - prover e extinguir os cargos públicos estaduais, na forma da lei;

XV - exercer outras atribuições previstas nesta Constituição.

Parágrafo único - O Governador do Estado poderá delegar as atribuições mencionadas nos incisos VI e XIV, primeira parte, aos Secretários de Estado, ao Procurador-Geral da Justiça ou ao Procurador-Geral do Estado, que observarão os limites traçados nas respectivas delegações.

XVI - nomear o Defensor Público Geral do Estado, dentre os indicados em lista tríplice composta, na forma da Lei, por integrantes da carreira da Defensoria Pública;

Diferentemente do exposto no Decreto - que deu ao interventor os poderes máximos do Executivo com repercussão no Legislativo e Judiciário estaduais -, compete a ele apenas exercer as funções regularmente atribuídas às autoridades que está temporariamente substituindo. Se é o Secretário de Segurança Pública o cargo substituído, aí estão os limites do exercício da intervenção. Se é o Governador, não poderia subsistir ou permanecer no cargo o Governador substituído. De todo modo, em não sendo o último caso - como de fato não é, eis que o governador do Estado não foi afastado e continua, de direito, no exercício do cargo -, essa sua permanência cria o paradoxo de instituir, de fato, e como se fosse possível constitucionalmente, dois “governadores”: um militar interventor para a Segurança Pública (e todas as matérias à ela afetas) e outro, civil e eleito, para as demais questões e competências e autonomias estaduais.

O Decreto recalcitrou e não resolveu nem uma coisa nem outra. Possivelmente procurou, ainda neste meio termo, nessa recalitrância inconstitucional e altamente danosa de fato e institucionalmente, resolver questões como a relativa à hierarquia militar de um interventor – um general do Exército - que não poderia comandar as tropas alocadas na GLO em vigor no Estado.

Neste ponto relevante, a dizer da inconstitucionalidade total e incompatibilidade absoluta da intervenção decretada com o sistema interventivo constitucional da CF/88, o fato de que não há previsão de intervenção “parcial” ou de “quase” intervenção. E, em face de que a segurança pública permeia e abrange, se não todas,

quase todas as esferas e funções de poder estatal (passando pela educação, saúde, infraestrutura, fronteiras e outros), tem-se, realmente, um Estado federado com dois governos: um civil, eleito e sujeito às regras ordinárias do estado e do ordenamento e outro, militar e nomeado, sujeito apenas às ordens federais e imune às regras estaduais e ordinárias federais.

Para tentar resolver, seria necessário, pelo menos, que o decreto tivesse delineado as funções e, não, como consta, simplesmente atribuir as funções de Governador. As funções exercidas pelo interventor, no entendimento doutrinário, fixa-se na exigência de que deverão estar contidas, expressa e previamente, no decreto interventivo. Em regra, as da autoridade a quem substitui, como dito.

Colocá-lo como governador de fato poderia, ademais da excessiva gama de atribuições e da flagrante inconstitucionalidade (um governo militar, de fato), traria ainda outro paradoxo, de que o eventual cometimento de crime de responsabilidade fique sem a possibilidade de processamento ou penalização. Como anota Lewandowski, não cabe, contra o interventor, processo de *impeachment*. O interventor, não figurando como sujeito ativo de crime de responsabilidade ou de infrações político-administrativas, poderia ficar impune em face do cometimento de tais ilícitos. ***“Isso se explica porque, na verdade, o interventor não ocupa cargo, nem exerce mandato, sendo mero executor de um conjunto de providências destinadas a restaurar a normalidade institucional em determinado ente federado, por conta da União ou do Estado, conforme a situação”***.³⁶

Não seria demais dizer que o Decreto, da forma como elaborado e com as inconstitucionalidades já apontadas, criou dois Estados no Rio de Janeiro: um Estado Militar, com toda força apontada para os mais pobres e para as favelas e conduzido pelo Exército; e um Estado Civil.

Veja que as incursões e operações se dão no âmbito das favelas. Os chamados “mandados coletivos” - , ou como os militares e autoridades os tem denominado: ***“mandados com múltiplos alvos”*** - também se voltam apenas para as favelas e bairros mais pobres, como se toda violência e crime estivesse adstrito nesses locais. O crime organizado não está apenas entre os mais pobres e vulneráveis ou apenas nas favelas. Essa ideia e prática, na verdade, cria um estado de exceção onde a regra é que os mais pobres (e

³⁶ Ob. cit., p.

quase sempre jovens e negros) são os criminosos e, portanto, sujeitos a toda sorte de descumprimento de garantias e direitos por parte do Estado e seus agentes, que agem impunes ou com a responsabilidade atenuada.

A ideia dos “mandados coletivos” apenas para os moradores das favelas e bairros mais pobres deixa claro essa posição de se criar dois Estados. Ou a lei é para todos ou é casuística e injusta. Um único Estado significaria uma lei apenas e uma forma de aplicação do direito, sem qualquer possibilidade de estados de exceção.

A rigor, admitindo-se intervenção federal parcial na segurança pública, como o caso aqui em questão, o interventor teria obrigatoriamente *status* de civil, subordinado ao Governador, que não foi destituído de seu cargo e que teria as atribuições atinentes a secretaria de segurança pública que não trazem em si o comando de tropas do Exército.

5 – DOS PEDIDOS

Diante de todo o exposto, é patente a incompatibilidade formal e material do Decreto nº 9.288, de 2018, com a Constituição da República. Assim, requer-se seja declarada a inconstitucionalidade do referido diploma normativo em sua integralidade por este Tribunal.

5.1 – Pedido de medida cautelar

Presentes estão os requisitos para a concessão de medida cautelar, nos termos dos artigos 10 e seguintes da Lei nº 9.698, de 1999. É o que passa a demonstrar.

A evidência da probabilidade do direito está suficientemente caracterizada pelos argumentos deduzidos até aqui.

O perigo de dano resta evidente pelo fato óbvio de que uma medida

interventiva de caráter militar, sem justificativa, açodada – porque sem oitiva prévia dos Conselhos da República e Defesa -, sem delimitação das medidas a serem adotadas – portanto sem definição da natureza e da extensão da intervenção – aliada às inúmeras, recorrentes e reiteradas denúncias de violação à direitos e abusos de toda ordem, notadamente contra as populações mais pobres e vulneráveis, não pode continuar a produzir seus efeitos.

Outro fator de suma importância à exigir a cessação imediata da intervenção são os cumprimentos dos mandados coletivos de busca e apreensão. Conforme nota³⁷ da Associação Nacional dos Defensores Públicos Federais (Anadef), a ***“expedição de mandados de busca e apreensão coletivos, bem como as abordagens ostensivas e humilhantes contra crianças e adolescentes nas comunidades cariocas, são merecedoras de completo repúdio. Grande parte das ações até agora adotadas e cogitadas são absolutamente incompatíveis com a Constituição Federal, ferindo de morte a cidadania e a dignidade da pessoa humana, fundamentos da República Federativa do Brasil, bem como os direitos que receberam o contorno de garantias fundamentais por parte do constituinte”***.

Ainda a caracterizar a urgente necessidade de suspensão cautelar da Intervenção, cessando-se imediatamente as medidas interventivas, é a quantidade exorbitante e desnecessária de dinheiro público gasto, como dito antes, retirado de setores como educação e saúde.

Como referência menor, no período de abril de 2014 a março de 2015 o governo federal gastou R\$ 461 milhões, o equivalente a R\$ 41,9 milhões por mês, para manter a ocupação do Complexo da Maré³⁸.

Ainda segundo levantamento da imprensa, noticiado em fevereiro³⁹, depois da Maré os gastos continuaram altos e, de 2015 a 2017, teriam sido despendidos R\$ 75 milhões de reais somente no Rio de Janeiro. Este montante equivale a 30% de todo o valor gasto no Brasil neste período com o uso das Forças Armadas para auxílio na segurança

³⁷ <https://www.conjur.com.br/2018-fev-22/mandados-coletivos-violam-direitos-pobres-dizem-defensores>

³⁸ <https://extra.globo.com/casos-de-policia/ocupacao-do-complexo-da-mare-pelas-forcas-armadas-custou-461-milhoes-confira-outros-numeros-15784703.html>

³⁹ <https://g1.globo.com/rj/rio-de-janeiro/noticia/governo-federal-gastou-r-75-milhoes-com-envio-de-forcas-armadas-ao-rj-nos-ultimos-tres-anos.ghtml>

pública, que foi de R\$ 252 milhões de reais. Estes significativos valores, por si só já impressionantes, aliados ao quase nenhum resultado efetivo e a ineficácia das medidas adotadas, como dito, fixam que o dispêndio vultoso do dinheiro público é desproporcional, desnecessário e prejudicial à população, notadamente a mais vulnerável morada das favelas. É, portanto, inconstitucional tal gasto e sua continuidade uma real afronta constante e cotidiana à Constituição, à cidadania, ao estado de direito e ao correto, social, justo e desejável uso do dinheiro público.

Por tais razões, requer-se, cautelarmente, seja suspensa a eficácia do Decreto nº 9.288, de 2018, até o julgamento definitivo da ação.

Alternativamente, não sendo concedida a liminar para a suspensão total do Decreto, dado que o caráter militar é talvez o aspecto mais flagrantemente inconstitucional, e de forma a se tentar definir a funções e finalidades civis do interventor, que a cautelar seja concedida em menor grau, suspendendo-se a aplicação do disposto no Parágrafo Único do art. 2º do Decreto 9.288.

Ainda alternativamente, não sendo concedida a liminar para a suspensão total do Decreto, seja concedida a cautelar em menor grau, suspendendo-se também e juntamente com a suspensão do parágrafo único do art. 2º, a determinação de suspensão da aplicação da parte final do disposto no art. 3º, §1º, suspendendo-se a expressão ou frase “*e não está sujeito às normas estaduais que conflitarem com as medidas necessárias à execução da intervenção*”.

Requer-se que tal suspensão seja por meio de decisão monocrática *ad referendum* do Plenário do STF, tal como permitem os art. 10, §3º e 11 da Lei nº 9.868 e também o art. 21, inc. V, do Regimento Interno do STF (bem como do art. 170, § 1º e § 2º, do Regimento Interno do Supremo Tribunal Federal - RISTF). Pede que o relator da demanda conceda imediatamente a liminar, ante a urgência – *periculum in mora* -, condicionando-a ao posterior e imediato referendo pelo Plenário⁴⁰.

⁴⁰ Dentre muitas outras, houve o deferimento de liminar *inaudita altera pars* e *ad referendum* do Plenário na ADI 2.849-MC (Rel. Ministro Sepúlveda Pertence, DJ 3.4.2003), a ADI 4.232-MC (Rel. Ministro Menezes Direito, DJe 22.5.2009), a MC. na ADI 1.899-7 (Rel. Ministro Carlos Velloso). Ainda, MC na ADI 4.307. Rel. Min. Carmen Lúcia.

Não sendo decidida monocraticamente a cautelar, pede o envio ao Plenário do STF, para a apreciação da medida cautelar, com prioridade.

De todo modo, requer o Partido demandante que a fixação do rito do art. 12 da Lei n° 9.868⁴¹.

5.2 – Pedidos finais

Por todo o exposto, forte nas *substanciais razões de fato*, comprovados nas diversas variantes apresentadas, e nos *múltiplos fundamentos jurídicos* em que se referencia a inconstitucionalidade do Decreto n° 9.288, de 16 de Fevereiro de 2018, requer o Partido Socialismo e Liberdade o seguinte:

1. O recebimento e processamento da presente ação direta de inconstitucionalidade, na forma da Lei n° 9.868/1999 e do art. 19, inc. I, da Resolução-STF 427/2010;
 - 1.1. Não sendo o entedimento de recebimento do controle pela ação Direta, que seja a pretensão conhecida, processada e julgada como ADPF, nos moldes da Lei n° 9.882/99, art. 1º, Parágrafo único, inc. I, eis que preenchidos os requisitos do art. 3º da mesma lei.
2. A concessão de Medida Cautelar, em sede liminar, *inaudita altera pars*, a fim de que se suspenda imediatamente os efeitos do Decreto n° 9.288, de 2018;
 - 2.1. Alternativamente, não se suspendendo todo o Decreto, a medida cautelar para a interrupção da aplicação de parte do do Decreto 9.288, com a ordem de suspensão do disposto no Parágrafo Único do art. 2º e/ou da parte final do disposto no art. 3º, §1º, suspendendo-se a expressão ou frase “*e não está sujeito às normas estaduais que conflitam com as medidas necessárias à execução da intervenção*”.

⁴¹ “Havendo pedido de medida cautelar, o relator, em face da relevância da matéria e de seu especial significado para a ordem social e a segurança jurídica, poderá, após a prestação das informações, no prazo de dez dias, e a manifestação do Advogado-Geral da União e do Procurador-Geral da República, sucessivamente, no prazo de cinco dias, submeter o processo diretamente ao Tribunal, que terá a faculdade de julgar definitivamente a ação”.

3. Não sendo decidida monocraticamente tutela acautelatória, pede o envio ao Plenário do STF, para a apreciação da medida cautelar, com a prioridade máxima;
4. A aplicação do rito abreviado disciplinado no art. 12 da Lei nº 9.868/1999, em virtude da relevância da questão articulada na presente inicial e seu inegável impacto para os direitos fundamentais, a ordem social e a segurança jurídica;
5. Sejam colhidas as informações do Congresso Nacional e da Presidência da República no prazo de 10 dias;
6. Seja ouvida a Advogada-Geral da União, de acordo com o §3º do art. 103 da Constituição da República, além da abertura de vista dos autos à Procuradoria Geral da República, para manifestação quanto ao mérito da presente ação;
7. Sejam determinadas as diligências prévias com finalidade instrutória de que tratam os §§ 1º e 2º do art. 20 da Lei nº 9.868/1999;
8. A prioridade de inclusão na pauta de julgamento no Plenário, observado o inc. VIII do art. 145, do RISTF;
9. A confirmação da decisão concessiva da medida cautelar para, ao final, declarar a inconstitucionalidade da integralidade do Decreto nº 9.288/2018;
10. Que a decisão seja dotada de efeitos *erga omnes* e *ex-tunc*.

Nestes termos, pede o deferimento.

Brasília-DF, 13 de Março de 2018.

ANDRÉ MAIMONI
OAB/DF 29.498

ALBERTO MAIMONI
OAB/DF 21.144

ALVARO MAIMONI
OAB/DF 18.391