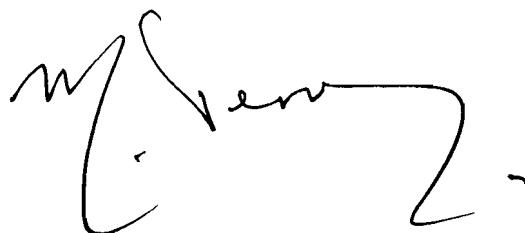


Mensagem nº 176

Senhora Presidente do Supremo Tribunal Federal,

Para instruir o julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 5.915, tenho a honra de encaminhar a Vossa Excelência as informações em anexo, elaboradas pela Advocacia-Geral da União.

Brasília, **9** de abril de 2018.

A handwritten signature in black ink, appearing to be the signature of the President of the Supreme Federal Court, written in a cursive style.

PROCESSO Nº 00688.000201/2018-62

ORIGEM: STF - Ofício nº 4772/2018, de 19 de março de 2018.

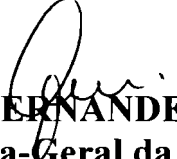
RELATOR: MIN. RICARDO LEWANDOWSKI

ASSUNTO: Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 5915

Despacho da Advogada-Geral da União

Adoto, nos termos do Despacho do Consultor-Geral da União, para os fins e efeitos do art. 4º, inciso V, da Lei Complementar nº 73, de 10 de fevereiro de 1993, as anexas INFORMAÇÕES Nº 0007/2018/NAMI/CGU/AGU, elaboradas pelo Advogado da União Dr. ANTÔNIO MARINHO DA ROCHA NETO.

Brasília, 9 de abril de 2018.


GRACE MARIA FERNANDES MENDONÇA
Advogada-Geral da União



**ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO
CONSULTORIA-GERAL DA UNIÃO**

DESPACHO DO CONSULTOR-GERAL DA UNIÃO Nº 00216/2018

PROCESSO: 00688.000201/2018-62


ORIGEM: STF – Ofício nº 4772/2018, de 19 de março de 2018.

ASSUNTO: Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 5915

Estou de acordo com as INFORMAÇÕES nº 0007/2018/NAMI/CGU/AGU.

Submeto a matéria à consideração do Senhor Consultor-Geral da União.


Brasília, 6 de abril de 2018.


ANDRÉ RUFINO DO VALE
Consultor-Geral da União Substituto

De acordo.

À elevada consideração de Sua Excelência a Senhora Advogada-Geral da União.

Brasília, 6 de abril de 2018.


MARCELO AUGUSTO CARMO DE VASCONCELLOS
Consultor-Geral da União



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO
CONSULTORIA-GERAL DA UNIÃO

DESPACHO Nº. 00099/2018/NAMI/CGU/AGU/2018

PROCESSO: 00688.000201/2018-62

INTERESSADOS: PRESIDENTE DA REPÚBLICA

ASSUNTO: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE Nº 5.915

Estou de acordo com as Informações nº 0007/2018/NAMI/CGU/AGU, elaboradas pelo Advogado da União Antônio Marinho da Rocha Neto.

À consideração do Exm. Sr. Dr. Consultor-Geral da União.

Brasília, **6** de abril de 2018.


MARIA VITÓRIA BARROS E SILVA SARAIVA

Advogada da União

Consultora da União



**ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO
CONSULTORIA-GERAL DA UNIÃO**

**INFORMAÇÕES Nº. 0007/2018/NAMI/CGU/AGU
PROCESSO N.º 00688.000201/2018-62
AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE Nº 5.915/DF
REQUERENTE: PARTIDO SOCIALISMO E LIBERDADE - PSOL
RELATORA: MINISTRO RICARDO LEWANDOWSKI**

ASSUNTO: Ação Direta de Inconstitucionalidade – Decreto nº 9.288/18 – Instituição e disciplina de situação temporária de intervenção federal no Estado do Rio de Janeiro – Compatibilidade da norma impugnada com o texto constitucional.

Senhor Consultor-Geral da União,

I. RELATÓRIO.

1. O Supremo Tribunal Federal requisitou ao Exmo. Sr. Presidente da República a prestação de informações complementares na Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 5.915/DF:

Assim devido à relevância da matéria e o seu especial significado para a ordem social e a segurança jurídica, adoto o procedimento abreviado previsto no art. 12 da Lei 9.868/1999. Isso posto, solicitem-se informações ao Presidente da República. Após, ouça-se, sucessivamente, a Advocacia-Geral da União e a Procuradoria-Geral da República. Publique-se

2. Trata-se de Ação Direta de Inconstitucionalidade, com pedido de concessão de medida liminar, nº 5.915 ajuizada pelo Partido Socialismo e Liberdade - PSOL, com pedido de medida cautelar, tendo por objetivo a declaração de



**ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO
CONSULTORIA-GERAL DA UNIÃO**

inconstitucionalidade do Decreto nº 9.288, de 16 de fevereiro de 2018, por meio do qual o Presidente da República instituiu, em caráter temporário, intervenção federal na área de segurança pública do Estado do Rio de Janeiro.

3. Eis os dispositivos 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.

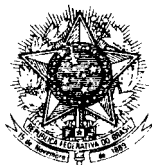
§ 2º O Interventor poderá requisitar, se necessário, os recursos financeiros, tecnológicos, estruturais e humanos do Estado do Rio de Janeiro afetos ao objeto e necessários à consecução do objetivo da intervenção.

§ 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.

AMJ



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO
CONSULTORIA-GERAL DA UNIÃO

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.

4. Em sede preliminar, o Requerente sustenta a existência do seu interesse de agir em ingressar com a presente ação, aduzindo que a ação direta de inconstitucionalidade seria o meio processual adequado para impugnar o Decreto nº 9.288/18, uma vez que o ato teria natureza normativa e autônoma. Todavia, pleiteou também que, na hipótese de este ser o entendimento do Supremo Tribunal Federal, que houvesse a conversão do presente em Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental – ADPF.

5. Consignou também a sua posição política de oposição à edição do ato normativo impugnado, fazendo constar quais seriam, sob a sua perspectiva, as medidas que consubstanciariam o caminho constitucional, adequado e político mais apropriado ao enfrentamento dos problemas de segurança pública vivenciados no Estado do Rio de Janeiro.

6. No mérito, iniciou sua argumentação comparando a intervenção federal instituída pela norma impugnada para garantia da ordem pública no Rio de Janeiro aos Atos Institucionais editados pelo Estado brasileiro na era do autoritarismo do regime ditatorial militar.

7. Aduziu que a norma impugnada carrega consigo desvio de finalidade, sendo uma medida desproporcional e antieconômica, teria finalidades “eleitoreiras”.

8. Assim, sustentou que a medida seria 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 operações, advertindo a forte possibilidade de insucesso, ou um resultado aquém do esperado; (ii) também em

AM



**ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO
CONSULTORIA-GERAL DA UNIÃO**

conta das anteriores experiências das operações das Forças Armadas, a medida deverá agravar as violações de direitos humanos e o desrespeito aos direitos fundamentais e constitucionais, tanto individuais como os coletivos, difusos e os de cidadania (...)” e que “ (...) rompe ao princípio da economicidade, em face da pouca ou nenhuma eficácia e efetividade, impõe gastos grandiosos, com a possibilidade, ainda, de gastos orçamentário ‘extra teto’ oriundos de créditos extraordinários e a despropositada possibilidade de retirada de verbas de outras áreas para o custeio da medida extrema (...)”.

9. Afirmou, ainda, que a norma impugnada violou o princípio da não-intervenção da União nos Estados-membros, o que colidiria com o disposto nos arts. 1º e 60, § 4º, da Constituição Federal.

10. Ventilou que o decreto impugnado se encontra desprovido de justificativas e fundamentação para a decretação da intervenção federal no Estado do Rio de Janeiro, além de não conter a especificação das medidas interventivas a serem tomadas durante a intervenção federal, o que implicaria desrespeito, respectivamente, aos arts. 34, inciso III; 93, inciso X; 90, inciso I; e 91, § 1º, inciso II, da Constituição Federal.

11. Ressaltou também que o Decreto nº 9.288/18 foi editado sem a audiência prévia dos Conselhos da República e da Defesa, o que teria acarretado o afastamento do Povo da referida decisão política, bem como o desrespeito aos arts. 90, inciso I; e 91, § 1º, inciso II, da Carta Magna.

12. Pontuou que a medida de intervenção federal instituída pela norma impugnada, muito embora esteja fundada nos arts. 144 e 145, da Constituição Federal – os quais tratam da gestão da segurança pública pelos Estados da Federação -, teria caráter militar, o que implicaria violação ao art. 142, § 2º, da Constituição Federal, à Lei Complementar nº 97/99 e ao Decreto nº 3.897/2011, que estabelecem o caráter

AM



**ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO
CONSULTORIA-GERAL DA UNIÃO**

nitidamente pontual e específico do uso do poder de polícia por parte das Forças Armadas.

13. Apontou também que teria ocorrido violação ao art. 144, da Constituição Federal, o qual não teria incluído as Forças Armadas como órgão encarregado do exercício da segurança pública nos Estados membros da federação.

14. Sustentou que o cargo de interventor federal tem natureza civil-administrativa, devendo guardar obediência à legislação do Estado do Rio de Janeiro, não podendo o decreto interventivo excepcionar a incidência da legislação e autoridade das competências do Poder Legislativo do Estado do Rio de Janeiro, sob pena de violação aos arts. 25 e 37, da Constituição Federal.

15. Alegou, ainda, que a intervenção federal instituída pela norma impugnada se encontra em dissonância com a sistemática da disciplina do instituto da intervenção prevista na Constituição Federal, a qual não previu a situação de uma “intervenção parcial”, na qual coexistiria com o Governador do Estado um interventor federal para a área de segurança pública.

16. Requereu liminarmente, a título de medida cautelar, a suspensão da eficácia do Decreto nº 9.288/18 até o julgamento da presente ação. Alternativamente, no caso de impossibilidade de concessão da referida medida, requereu a suspensão liminar do disposto no art. 2º, Parágrafo único; e art. 3º, § 1º, da norma impugnada, pleiteando que tal suspensão se dê por meio de decisão monocrática *ad referendum* do plenário do Supremo Tribunal Federal, com fundamento nos arts.10, § 3º; e 11, da Lei nº 9.868/99; bem como dos arts.21, inciso V; e 170, §§s 1º e 2º do Regimento Interno do Supremo Tribunal Federal.

17. É o relatório.

II – DOS SUBSÍDIOS.

AM



**ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO
CONSULTORIA-GERAL DA UNIÃO**

18. Por meio do Memorando nº 00006/2018/NAMI/CGU/AGU, de 14 de março de 2018, foi encaminhada consulta à Subchefia de Assuntos Jurídicos da Casa Civil (SAJ), a qual encaminhou a Nota SAJ nº 45/2018/FINPUB/GABIN/SAJ/CC-PR.

19. Ainda, por intermédio do Memorando nº 00009/2018/NAMI/CGU/AGU, de 15 de março de 2018, também foram solicitados subsídios à Consultoria Jurídica junto ao Ministério da Defesa, que respondeu por meio das Informações n. 00008/2018/CONJUR-MD/CGU/AGU, de 20 de março de 2018. Por fim, por meio do Memorando nº 00011/2018/NAMI/CGU/AGU, de 16 de março de 2018, foram solicitados subsídios à Consultoria Jurídica junto ao Ministério da Justiça e Segurança Pública, que encaminhou a consulta à Consultoria Jurídica junto ao Ministério da Justiça em Assessoramento do Ministério Extraordinário da Segurança Pública, que, por sua vez, respondeu por meio das Informações n. 00007/2018/CCJ/CONJUR-MESP/CGU, de 20 de março de 2018.

III. DO MÉRITO.

III. I – DA CONSTITUCIONALIDADE DA NORMA IMPUGNADA.

20. Em sua argumentação, o Requerente manifesta sua posição política de dissonância em relação à intervenção federal instituída pela norma ora impugnada, listando uma série de medidas que, sob a sua perspectiva, seriam mais adequadas para o combate ao problema da segurança pública no Estado do Rio de Janeiro.

21. Em seguida, afirma que o decreto impugnado viola os princípios da proporcionalidade e da economicidade, uma vez que, sob a sua ótica, além de a medida interventiva não ser adequada à resolução da crise na segurança pública no Estado do Rio de Janeiro, acarretaria pesados custos ao Estado.

AM



**ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO
CONSULTORIA-GERAL DA UNIÃO**

22. De antemão, percebe-se a utilização pelo requerente dos princípios da proporcionalidade e da economicidade como instrumentos jurídicos argumentativos para conferir aparência de legalidade à sua verdadeira pretensão, qual seja, a obtenção, junto ao Poder Judiciário, do controle sob o aspecto político (conveniência e oportunidade) da decretação da intervenção federal objeto da presente ação direta de inconstitucionalidade.

23. Nesse ponto, saliente-se que a Constituição Federal, em seus arts. 34, 36 e 84, inciso X, foi expressa em atribuir de forma privativa a competência para a tomada da decisão sobre a decretação da intervenção federal (ato excepcional de restrição à autonomia política dos Estados-membros) ao Presidente da República, o qual pode materializá-la mediante a edição de decreto:

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. 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;

AMJ



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO CONSULTORIA-GERAL DA UNIÃO

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;

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. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 45, de 2004)

§ 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.

(...)

Art. 84. Compete privativamente ao Presidente da República:

(...)

X - decretar e executar a intervenção federal;

24. Por outro lado, vê-se que a competência para o exercício do controle político sobre o ato que decreta a intervenção federal foi conferida ao Poder Legislativo por meio do supracitado § 1º do art. 36 da Constituição Federal, o qual previu para o Chefe do Poder Executivo a exigência de submissão do decreto, no prazo de 24 (vinte e quatro) horas, à apreciação do Congresso Nacional.

25. Assim, a decretação da intervenção e a sua cessação são inerentes aos poderes conferidos ao Chefe do Poder Executivo de avaliar, sob o ponto de vista político, a oportunidade e a conveniência do ato que decreta a intervenção federal, cabendo ao Poder Legislativo exercer o devido controle sobre tal poder discricionário constitucionalmente conferido ao Chefe de Governo brasileiro.

AMJ



**ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO
CONSULTORIA-GERAL DA UNIÃO**

26. A propósito, leiam-se as lições de Paulo Gustavo Gonet Branco¹ sobre o tema:

Tanto nos casos de atuação *ex officio* como na hipótese de solicitação, a intervenção não é obrigatória para o Presidente da República. **A decisão de intervir remanesce no âmbito do seu juízo discricionário. Nesses casos, haverá o controle político do Congresso Nacional**, ao qual deverá ser submetido o decreto de intervenção no prazo de vinte e quatro horas e que poderá aprová-lo ou rejeitá-lo, por meio de decreto legislativo (art. 49, IV, da CF).

27. Nesse sentido também se posicionou o Ministro Celso de Mello sobre o assunto na decisão monocrática proferida nos autos do MS nº 35.537:

O Presidente da República, nesse particular contexto, ao lançar mão da extraordinária prerrogativa que lhe defere a ordem constitucional, age mediante estrita avaliação discricionária da situação que se lhe apresenta e que se submete, por isso mesmo, ao seu exclusivo juízo político, revelando-se, por tal razão, insuscetível de apreciação, quanto à oportunidade, à necessidade, à utilidade ou à conveniência dessa extraordinária medida, pelo Poder Judiciário.²

28. Logo, não compete ao Judiciário aprofundar-se nos motivos de decretação da Intervenção Federal, nem tampouco nas razões de sua revogação ou suspensão, sob pena de haver indevida atuação do Poder Judiciário sobre as competências constitucionalmente conferidas aos Poderes Executivo e Legislativo.

29. É que o âmbito de controle do Poder Judiciário sobre o decreto de intervenção está restrito à verificação da conformidade do decreto aos pressupostos e trâmites delineados pela Constituição Federal para a sua edição. Nesse sentido, doutrina o célebre constitucionalista José Afonso da Silva:

“Controle jurisdicional. Não o há sobre o ato de intervenção nem sobre esta, porque se trata de ato de natureza política insuscetível de controle jurisdicional, salvo manifesta infringência às normas constitucionais, mormente naqueles casos em que a intervenção dependa de solicitação do poder coacto ou impedido de requisição dos tribunais e elas não tenham sido feitas ou tenham sido feitas irregularmente. Outra hipótese de apreciação

¹ MENDES, Gilmar Ferreira; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet; COELHO, Inocência Mártires. *Curso de direito constitucional*. 5ª ed. São Paulo: Saraiva, 2010. Pág.939.

² MS nº 35.537, Rel. Min. Celso de Mello, julgamento em 19/02/2018; grifos inexistentes no original

AM



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO CONSULTORIA-GERAL DA UNIÃO

jurisdicional da intervenção se dará quando a intervenção tenha sido suspensa pelo Congresso Nacional e ela, persista, pois, nesse caso, como dissemos acima, o ato perderá legitimidade e se tornará inconstitucional, sendo pertinente recorrer-se ao Poder Judiciário para garantir o exercício dos poderes estaduais. Haverá também controle jurisdicional em relação aos atos do interventor em termos que veremos logo mais”.³

30. No caso em tela, todos os requisitos exigidos pela Constituição Federal – tanto em relação ao procedimento formal adotado, como em relação à efetiva existência do motivo determinante para a decretação da intervenção analisada - foram obedecidos, inexistindo qualquer margem para que haja controle jurisdicional sobre o ato impugnado pela presente ação direta de inconstitucionalidade, conforme demonstrar-se-á em seguida.

31. Em relação ao rito formal necessário à decretação de tal medida, a Constituição Federal, além do já referido envio do decreto de intervenção ao Poder Legislativo no prazo de 24 (vinte e quatro) horas para apreciação e devido exercício do controle político do Parlamento sobre a decretação interventiva (art. 36, § 1º), estabeleceu a necessidade da realização de consulta pelo Presidente da República aos Conselhos da República e da Defesa Nacional:

Art. 90. Compete ao Conselho da República pronunciar-se sobre:

I - Intervenção federal, estado de defesa e estado de sítio;

(...)

Art. 91. O Conselho de Defesa Nacional é órgão de consulta do Presidente da República nos assuntos relacionados com a soberania nacional e a defesa do Estado democrático, e dele participam como membros natos:

(...)

II - Opinar sobre a decretação do estado de defesa, do estado de sítio e da intervenção federal;

32. Inicialmente, é necessário consignar que a edição da norma impugnada em nada violou as disposições contidas na Constituição Federal concernentes ao procedimento delineado para a decretação da intervenção federal pelo Presidente da República com fundamento no art.34, inciso IV, do seu texto.

³ AFONSO DA SILVA, José. *Curso de Direito Constitucional Positivo*. 25ª ed. São Paulo: Malheiros, 2005. Pág.488.



**ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO
CONSULTORIA-GERAL DA UNIÃO**

33. **Com efeito, o decreto ora questionado foi regularmente enviado ao Congresso Nacional, dentro do prazo de 24 (vinte e quatro) horas para apreciação,** tendo o Parlamento brasileiro **cumprido devidamente a sua missão constitucional de exercício do controle político sobre o ato impugnado,** o qual foi aprovado através do Decreto Legislativo nº 10/2018, publicado na edição extraordinária do Diário Oficial da União de 21/02/2018, com o seguinte texto:

34. O Congresso Nacional decreta:

Art. 1º Fica Aprovado o texto do Decreto nº 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".

Art. 2º Este Decreto Legislativo entra em vigor na data de sua publicação.

35. Por outro lado, importa registrar que a alegação contida na exordial de que a falta de audiência prévia dos Conselhos da República e da Defesa antes da edição do decreto impugnado teria acarretado a sua inconstitucionalidade não possui procedência.

36. De fato, na hipótese de intervenção espontânea (art. 34. I, II, III e V) ou provocada mediante solicitação (art. 36, I, CF), a Constituição Federal dispõe que o Presidente da República ouvirá os Conselhos da República (art. 90, I, CF) e de Defesa Nacional (art. 91, § 1º, II), que devem opinar sobre a intervenção federal.

37. Entretanto, convém salientar que **não há exigência constitucional de que a manifestação dos Conselhos da República e da Defesa ocorra obrigatoriamente em momento anterior** à formal decretação da intervenção federal.

38. Assim, em sendo a intervenção federal medida grave e urgente, e não dispondo a Constituição Federal em sentido contrário, é plenamente possível concluir que as consultas obrigatórias ao Conselho da República e ao Conselho de Defesa do Estado possam ser feitas logo após a sua decretação pelo Presidente da República.

39. Atente-se, ainda, que o pronunciamento do Conselho da República e a opinião do Conselho de Defesa do Estado, embora obrigatórias, não são vinculantes, de

AM



**ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO
CONSULTORIA-GERAL DA UNIÃO**

modo que a decisão pela intervenção não depende diretamente da aprovação desses Conselhos, o que reforça a tese de que, em razão de evidente urgência o Presidente possa decretar a intervenção e posteriormente ouvir tais Conselhos consultivos.

40. Neste sentido é a doutrina de Gilmar Ferreira Mendes, Inocêncio Mártires Coelho e Paulo Gustavo Gonet Branco, que assim dispõe⁴:

Nas intervenções espontâneas, o Presidente da República deve ouvir o Conselho da República (Art. 90, I da CF) e o de Defesa Nacional (Art.91, §1º, II, da CF), embora não esteja obrigado ao parecer que vier acolher. Não há por que, em caso de evidente urgência, exigir que a consulta seja prévia, já que as opiniões não são vinculantes e não perdem objeto nas intervenções que se prolongam no tempo, podendo mesmo sugerir rumos diversos dos que inicialmente adotados no ato de intervenção.

41. No mesmo sentido foi o entendimento formulado pelo Ministro Celso de Mello na decisão monocrática proferida nos autos do MS nº 35.537:

É fato notório que os Conselhos da República e de Defesa Nacional já opinaram favoravelmente ao ato de intervenção federal, não havendo, aparentemente, exigência constitucional de que tal manifestação se faça “a priori”. Na realidade, a Constituição é clara ao tornar indispensável essa manifestação, que se mostra impregnada de conteúdo meramente opinativo, muito embora o texto constitucional não imponha que tal pronunciamento se faça, necessariamente, em momento que anteceda a formal decretação da intervenção federal.⁵

42. Na hipótese vertente, a intervenção federal decretada pela norma jurídica ora impugnada obteve posicionamento favorável dos Conselhos da República e da Defesa, após deliberação ocorrida em reunião realizada no dia 19 de fevereiro do ano corrente, conforme foi amplamente divulgado no sítio eletrônico do Planalto⁶.

43. **Logo, vê-se que não há qualquer vício quanto ao pronunciamento dos Conselhos da República e Conselho de Defesa Nacional, tendo em vista que tais colegiados já foram ouvidos.**

⁴ (Ob. Cit. Pág.93)

⁵MS nº 35.537, Rel. Min. Celso de Mello, julgamento em 19/02/2018; grifos inexistentes no original

⁶ <http://www2.planalto.gov.br/acompanheplanalto/noticias/2018/02/conselhos-de-defesa-e-da-republica-aprovam-intervencao-federal-no-rio>

AM



**ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO
CONSULTORIA-GERAL DA UNIÃO**

44. Dessa maneira, uma vez já tendo havido a demonstração de que a intervenção federal instituída pelo Decreto nº 9.288 foi regularmente editada em respeito aos procedimentos formais delineados pela Constituição Federal, passar-se-á a demonstrar a compatibilidade material do conteúdo da norma impugnada na presente ação direta de inconstitucionalidade com as disposições da Constituição Federal.

45. Sobre a hipótese constitucional em que se funda a presente intervenção federal – “por termo à grave perturbação da ordem pública”, prevista no art. 34, inciso III, do Texto Magno – Paulo Gustavo Gonet Branco bem elucida quais são os pressupostos fáticos necessários à sua configuração:

A intervenção pode se dar para “pôr termo a grave perturbação da ordem pública” (art.34, III). Ao contrário do que dispunha a Constituição de 1967, não se legitima a intervenção em caso de mera ameaça de irrupção da ordem. O problema tem de estar instaurado para a intervenção ocorrer. **Não é todo tumulto que justifica a medida extrema, mas apenas as situações em que a desordem assumia feição inusual e intenso. Não há necessidade de aguardar um quadro de guerra civil para que ocorra a intervenção. É bastante que um quadro de transtorno de vida social, violento e de proporções dilatadas, se instale duradouramente, e que o Estado-Membro não queira ou não consiga enfrentá-lo de forma eficaz, para que se tenha o pressuposto da intervenção.** É irrelevante a causa da grave perturbação da ordem; basta a sua realidade.⁷

46. Neste ponto, há de se salientar primeiramente que o pressuposto em que se fundamenta a intervenção federal no Estado do Rio de Janeiro – grave comprometimento da ordem pública – também se mostra presente, sendo materializado pela grave crise na área de segurança pública que vivencia o Estado do Rio de Janeiro e pela necessidade de atuação da União em auxílio à resolução da questão.

47. Portanto, não procede a alegação de que falta justificativa ou fundamentação no decreto impugnado. A real ocorrência do grave comprometimento da ordem é de amplo conhecimento de todos. Isto é fato notório.

⁷ Ob. Cit. Pág.936.

AM



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO
CONSULTORIA-GERAL DA UNIÃO

48. A insegurança que hoje recai sobre a população do Estado do Rio de Janeiro, longe de ser um fato repentino, é, na realidade, o ápice de um contínuo processo de coexistência entre o aumento exponencial dos índices de criminalidade e o contingenciamento de recursos em razão da crise financeira por que passa aquele Estado da federação.

49. Prova disto é que, em tempos recentes, o Estado do Rio de Janeiro foi, de maneira recorrente, objeto da realização de operações da Garantia da Lei e da Ordem – GLO - pelas Forças Armadas do Estado brasileiro para auxiliar àquela unidade da federação na manutenção da segurança pública.

50. Por outro lado, ressalte-se também que tanto a intervenção federal como as recentes operações de Garantia de Lei e de Ordem que ocorreram no Rio de Janeiro não se deram por meio de atuação unilateral do Chefe do Poder Executivo Federal, mas foram fruto de profundo diálogo desenvolvido com o governo do Estado do Rio de Janeiro, o qual, reconheceu a necessidade de atuação da União no enfrentamento da crise vivenciada no setor de segurança pública, a fim de se garantir minimamente a ordem pública aos seus cidadãos.

51. Desta feita, vê-se que é pública e notória a ocorrência fática dos pressupostos autorizadores da decretação da intervenção federal previstos no art.34, inciso III, da Constituição Federal no caso concreto - a) a existência de grave comprometimento à ordem pública; e b) ineficácia do Estado-membro em resolver a situação.

52. Além disso, a medida em questão foi formalmente justificada mediante a devida exposição de motivos, que integrou a elaboração do ato impugnado (EMI nº 7/2018 GSI MJSP MD SEGOV, de 15 de fevereiro de 2018):

1. Tendo em vista a grave crise de segurança pública instalada no Estado do Rio de Janeiro, em especial na região metropolitana, onde medidas previamente operacionais de Garantia da Lei e da Ordem levadas a efeito

AM



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO CONSULTORIA-GERAL DA UNIÃO

em apoio ao Plano Nacional de Segurança Pública não se mostrarem suficientes para obtenção de resultados efetivos para conter a ampliação da atuação de organizações criminosas no estado.

2. Considerando a evolução dos acontecimentos na área de Segurança Pública, sobretudo aos avanços aos índices de violência durante o feriado do Carnaval, os constantes conflitos entre facções criminosas, o comprometimento crescente da integridade física da população, e a relevante repercussão negativa no exterior concomitantemente com a repercussão interna que a curto e médio prazo podem estimular ações desta natureza em outros estados da federação.

3. Considerando ainda a incapacidade do estado, diante das vulnerabilidades instaladas nos setores de segurança pública, de atuar em possíveis conexões internacionais do crime organizado.

4. Desta forma, é imprescindível a atuação do governo federal para confrontar o poder das facções criminosas, a fim de proceder uma reformulação completa dos aparatos de segurança do estado e assim restabelecer o grave comprometimento da ordem pública.

5. Neste sentido, à luz dos instrumentos previstos na Constituição, capítulo III do título V da Constituição do Estado do Rio de Janeiro, é conveniente por termo ao grave comprometimento da ordem pública que assola o estado, por meio de imediata intervenção na área de segurança pública.

6. Para a consecução da referida Intervenção, faz-se mister nomear um interventor que deverá ficar subordinado diretamente ao Presidente da República, não estando sujeito às normas estaduais que conflitarem com as medidas necessárias à execução da intervenção. 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.

7. O Conselho de Defesa Nacional, oportunamente deverá opinar sobre a intervenção federal e ações decorrentes, de acordo com a Lei nº 8.183, de 11 de abril de 1991. É relevante mencionar que também caberá ao Poder Legislativo apreciar o tem para aprovação do referido ato.

8. Em vista do exposto, da relevância do caso, da urgência do atendimento e da imprevisibilidade da situação, com fundamento no capítulo II do título V da Constituição Federal e no título V da Constituição do Estado do Rio de Janeiro, solicito a Vossa Excelência, em caráter excepcional, que decrete intervenção na segurança pública do Estado do Rio de Janeiro, até o dia 31 de dezembro de 2018. A área exata será definida pelo Interventor Federal.

AM



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO
CONSULTORIA-GERAL DA UNIÃO

53. Portanto, a intervenção federal analisada, longe de malferir o princípio da proporcionalidade ou de incorrer em desvio de finalidade, foi decretada justamente por ser o meio necessário e constitucionalmente previsto para que a União atuasse de forma mais direta e contínua na solução da crise de segurança pública pela qual passa o Estado do Rio de Janeiro.

54. Aliás, registre-se, que, ao contrário do alegado na petição inicial, o “princípio da proporcionalidade” foi muito bem observado pelo decreto interventivo impugnado, quando limitou a atuação do interventor federal apenas à área da segurança pública – aquela diretamente relacionada com o fundamento da intervenção decretada.

55. Bem elucida o Ministro Gilmar Ferreira Mendes, em sede doutrinária, que o “princípio da proporcionalidade” pressupõe a utilização pelo Estado de medidas adequadas e necessárias para o alcance dos seus objetivos, deixando claro que as medidas tomadas devem ser aquelas que representem o meio menos gravoso para tanto:

A doutrina constitucional mais moderna enfatiza que, em se tratando de imposição de restrições a determinados direitos, deve-se indagar não apenas sobre a admissibilidade constitucional da restrição eventualmente fixada (reserva legal), mas também sobre a compatibilidade das restrições estabelecidas com o princípio da proporcionalidade.

Essa nova orientação, que permitiu converter o princípio da reserva legal (*Gesetzesvorbehalt*) no princípio da reserva legal proporcional (*Vorbehalt des verhältnismässigen Gesetzes*), pressupõe não só a legitimidade dos meios utilizados e dos fins perseguidos pelo legislador, mas também a adequação desses meios para consecução dos objetivos pretendidos (*Geeignetheit*) e a necessidade de sua utilização (*Notwendigkeit oder Erforderlichkeit*). Um juízo definitivo sobre a proporcionalidade ou razoabilidade da medida há de resultar da rigorosa ponderação entre o significado da intervenção para o atingido e os objetivos perseguidos pelo legislador (proporcionalidade ou razoabilidade em sentido estrito).

O pressuposto da adequação (*Geeignetheit*) exige que as medidas interventivas adotadas mostrem-se aptas a atingir os objetivos pretendidos. O requisito da necessidade ou da exigibilidade (*Notwendigkeit oder Erforderlichkeit*) significa que nenhum meio menos gravoso para o indivíduo revelar-se-ia igualmente eficaz na consecução dos objetivos pretendidos.

AM



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO
CONSULTORIA-GERAL DA UNIÃO

Assim, apenas o que é adequado pode ser necessário, mas o que é necessário não pode ser inadequado.⁸

56. No caso dos autos, a intervenção ora impugnada seguiu fielmente o princípio “da proporcionalidade”, pois muito embora tenha lhe conferido poderes para atuar em substituição ao Governador do Estado do Rio de Janeiro, atribuindo-lhe os poderes administrativos do art. 145 da Constituição daquele Estado, **acabou por restringir a sua atuação apenas e tão somente à área de segurança pública.**

57. Assim, a norma ora impugnada, ao decretar a intervenção federal no Estado do Rio de Janeiro, cuidou de fazê-lo da forma que impusesse o menor sacrifício possível à autonomia administrativa daquele ente federativo, restringindo os efeitos da medida apenas à área da administração fluminense em que há a urgente necessidade da intervenção federal para a manutenção da ordem pública.

58. E tal limitação deu-se em régia observância ao que está explicitamente disposto na Constituição Federal que, ao dispor sobre a edição do decreto interventivo pelo Presidente da República, **estabeleceu, no § 1º, do art. 36, que tal norma especificará a amplitude da medida interventiva, que, no caso da norma impugnada, estendeu-se tão somente à área de segurança pública do Estado do Rio de Janeiro.**

59. Isto posto, cabe também repelir a errônea afirmação trazida na exordial de que a intervenção federal instituída pelo Decreto nº 9.288/2018 teria caráter militar tão somente em razão de a referida norma ter explicitado que o cargo de interventor federal no Rio de Janeiro teria natureza militar.

60. No caso em análise, a presente intervenção, de caráter civil, foi decretada por um governo também civil, em total observância aos requisitos textualmente estabelecidos pela Constituição Republicana de 1988.

⁸ MENDES, Gilmar Ferreira. A Proporcionalidade na Jurisprudência do Supremo Tribunal Federal: novas leituras. Revista Diálogo Jurídico. p.1/2.

AMJ



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO
CONSULTORIA-GERAL DA UNIÃO

61. Portanto, é importante que se saliente desde já que qualquer comparação da intervenção federal discutida na presente ação direta de inconstitucionalidade com outras medidas praticadas em governos autoritários encontra-se desprovida de qualquer fundamento, tendo em vista que a medida interventiva ora discutida, em seus aspectos jurídico e político, é democraticamente legítima.

62. De toda maneira, é importante ressaltar que o fato de o Decreto nº 9.288/2018 estabelecer que o cargo de interventor possui natureza militar jamais afasta a natureza civil da intervenção federal decretada na segurança pública. Primeiramente porque, conforme já explicitado, a intervenção foi decretada por um governo civil; e, em segundo lugar, porque nos termos do próprio § 1º, do art. 5º, da norma impugnada, consta que o interventor está subordinado ao Presidente da República (autoridade civil).

63. Além do mais, deve-se ressaltar que o texto da Constituição Federal, em momento algum, estabelece a obrigatoriedade de que o ocupante do cargo de interventor federal tenha necessariamente que ser civil.

64. Com efeito, a previsão do cargo de interventor federal decorre diretamente da Constituição Federal, a qual conferiu ao Presidente da República o poder de disciplinar, através do decreto interventivo, a delimitação das suas atribuições, bem como a devida especificação das condições em que ele executará a intervenção, de acordo com os critérios que entender serem oportunos e necessários à concretização da medida interventiva.

65. José Afonso da Silva, tratando da matéria com bastante propriedade, ensina que a nomeação do interventor federal no Estado decorre de um poder implícito conferido pela Constituição Federal, também partilhando da ideia da natureza constitucional e federal do cargo, bem como do entendimento de que cabe ao decreto interventivo a fixação das funções e atribuições do cargo:

(...) *A figura do interventor* não fora prevista pela Constituição Federal de 1891. Por isso graves dissídios doutrinários surgiram sobre sua admissão. O

AM



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO CONSULTORIA-GERAL DA UNIÃO

próprio Ruy Barbosa insurgira-se contra ela no caso da intervenção em Mato Grosso em 1906, admitindo-a incoerentemente depois, quando pediu intervenção no Estado do Amazonas. Na verdade, a figura do interventor e sua nomeação pelos poderes da União encontravam justificação jurídica na doutrina dos poderes implícitos, segundo a qual, se a Constituição confere um poder expresso para certo fim, há de implicitamente oferecer os meios para atingi-lo, caso não o faça explicitamente. Era o caso típico, que afinal venceu na prática da Primeira República. As demais Constituições instituíram expressamente a figura, incluindo a atual que determina que *o decreto de intervenção o nomeie, se for o caso* (art. 36, § 1º).

Disso decorre que *o interventor é figura constitucional e autoridade federal*, cujas atribuições dependem do *ato interventivo* e das *instruções* que receber da autoridade interventora. Suas funções, limitadas ao ato de intervenção, são *federais*. Mas também pratica atos de governo estadual, dando continuidade à administração do Estado nos termos da Constituição e das leis deste (...).

66. Por outro lado, ressalte-se que o próprio Supremo Tribunal Federal, em julgamento realizado já sob a égide da vigente ordem constitucional de 1988, manifestou-se sobre a natureza jurídica do cargo de interventor no RE nº 176952-1/AM, ementado nos seguintes termos:

EMENTA: - Direito Constitucional, Administrativo e Processual Civil. Interventor estadual no Município. Pretensão ao recebimento, por incorporação, de diferença de gratificação por exercício desse "cargo" ou "função" de confiança, em confronto com a do posto efetivo de policial militar. Acolhimento no Tribunal de origem. R.E., com alegação de ofensa ao art. 37, incisos I e II, e 169 da Constituição Federal. R.E. não conhecido. 1. Temas constitucionais suscitados oportunamente e não apreciados pelo Tribunal de origem, seja no julgamento da apelação, seja no dos embargos declaratórios, ao fundamento de incompetência para examinar questões dessa natureza. Prequestionamento caracterizado. **2. A figura do interventor, como agente político, delegado da União ou do Estado (conforme a hipótese), e considerada no par. 2. do art. 36 da Constituição Federal**, que, todavia, não foi, no R.E., apontado como ofendido pelo acórdão impugnado. 3. Julgado que se apoia exclusivamente na interpretação de normas de direito estadual. Aplicação da Súmula 280 do S.T.F. 4. São impertinentes, no caso, as alegações de ofensa ao art. 37, I e II, e 169 da C.F., únicos focalizados no recurso extremo. 5. R.E. não conhecido. (RE 176952, Relator(a): Min. SYDNEY SANCHES, Primeira Turma, julgado em 25/04/1995, DJ 15-09-1995 PP-29554 EMENT VOL-01800-14 PP-02613)

AM



**ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO
CONSULTORIA-GERAL DA UNIÃO**

67. No julgamento daquele Recurso Extraordinário manejado por um militar (policia militar) que havia exercido o cargo de interventor do Estado do Amazonas no Município de Iranduba/AM, o Ministro Relator Sidney Sanches, em voto que foi acolhido pelos demais membros da Primeira Turma do Pretório Excelso, concluiu que o cargo de interventor não depende de lei, sendo diretamente decorrente da Constituição Federal, que confere ao Chefe do Poder Executivo do Ente Federativo que intervém no Estado ou no município o poder de, mediante decreto, nomear o seu ocupante e enumerar as atribuições que exercerá no decorrer da intervenção.

68. Naquele voto condutor também foi consignada a natureza da figura constitucional do interventor, o qual cumpre a função de delegado ou preposto da autoridade que o nomeou, exercendo em seu nome os poderes que lhe foram conferidos no decreto de intervenção:

(...)

9. Não tem razão o recorrente, no ponto em que sustenta a ocorrência de violação aos incisos I e II do art. 37 da Constituição Federal.

91. Com efeito diz o art. 37 da que a administração pública direta, indireta e fundacional, de qualquer dos Poderes da União, dos Estados e dos Municípios obedecerá aos princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e também ao seguinte:

I – Os cargos, empregos e funções públicas são acessíveis aos brasileiros que preencham os requisitos estabelecidos em lei;

II – a investidura em cargo ou emprego público depende da aprovação prévia em concurso público de provas ou de provas e títulos, ressalvadas as nomeações para cargo em comissão declarado em lei de livre nomeação e exoneração.

9.2. Mas, no caso “sub judice”, o recorrido não se investiu em cargo ou função integrado, propriamente, à estrutura e à organização do Estado do Amazonas, enquanto exerceu a função de Interventor estadual no município Iranduba – AM.

9.3 E a existência da figura do Interventor federal ou Estadual não depende de lei, pois dela cuida a própria Constituição, quando diz, no § 1º do art.36: o decreto de intervenção, que especificará a amplitude, o prazo e as condições de execução e que, se couber, nomeará o interventor.

9.4. Para PONTES DE MIRANDA, “ **o Interventor é figura constitucional, cujas atribuições dependem do ato interventivo e da instruções” (Comentários à Constituição de 1967, com a Emenda nº 1 de 1969, Ed. R.T, tomo II, pág. 261, § 3º, item (a). “ Ainda que as funções do interventor sejam reduzidas, rigorosamente restritas a determinado ato, os seus**

AM



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO CONSULTORIA-GERAL DA UNIÃO

poderes são exercidos em nome e por autoridade do governo...” (pág.262).
“ Interventor é agente do Governo, é órgão do poder que o comissionou” (pág.265).

9.5. Referindo-se ao Interventor federal, MANOEL GONÇALVES FERREIRA FILHO assevera: “ o interventor é um delegado da União” (“Comentários à Constituição brasileira”, Emenda Constitucional nº 1, de 17.10.69, atualizada até a Emenda Constitucional nº 24, de 1º de dezembro de 1983”, Ed. Saraiva, 5ª ed. revista e ampliada, 1984, pág.118).

Pela mesma razão, digo eu, o Interventor estadual no município é um delegado do Estado.

9..6 Também para JOSÉ AFONSO DA SILVA “ o interventor é figura constitucional e autoridade federal” (quando interventor federal no Estado). “É delegado e preposto” (“Curso de Direito Constitucional Positivo”, Ed. R.T, vol.1, 1976, pág.80).

9.7 O eminente Ministro JOSÉ CELSO DE MELLO FILHO, referindo-se à figura do interventor, acrescenta que se trata de agente público federal, no caso de intervenção da União no Estado (“Constituição Federal Anotada”, Ed. Saraiva, 2ª ed., 1986, pág. 94). (No mesmo sentido: “Pinto Ferreira”, “in” “Constituição Brasileira”, Ed. Saraiva 1990, 2º vol. Pág.357).

9.8 Vê-se, pois, que o interventor é órgão delegado do Poder Público que o nomeia. E, embora exerça, em caráter temporário, função de confiança do Poder nomeante, não é, propriamente, um funcionário público, integrado em cargo ou função da estrutura estatal permanente.

9.9. A ele não se aplica, portanto, a exigência de previsão de seu cargo ou função, em lei que o declare de livre nomeação e exoneração, pois sua função tem previsão constitucional e não propriamente legal (§ 1º do art. 36 da Constituição Federal).

69. No caso da intervenção analisada, portanto, o fato de o decreto interventivo estabelecer que o cargo de interventor tem natureza militar em nada viola a Constituição Federal, seja porque não há qualquer vedação constitucional em tal sentido, seja porque o interventor nomeado pelo Decreto nº 9.288/2018 age como preposto do Presidente da República (governante civil), estando a ele subordinado e agindo em seu nome na execução das medidas referentes à execução da medida interventiva decretada no Estado do Rio de Janeiro.

70. Por último, cabe também salientar que inexistente razão na alegação da exordial de que existiria inconstitucionalidade na previsão contida na parte final Decreto nº 9.288/2018 no sentido de que o interventor “*não está sujeito às normas estaduais que conflitam com as medidas necessárias à execução da intervenção*”.

AMJ



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO CONSULTORIA-GERAL DA UNIÃO

71. Na realidade, longe de haver qualquer inconstitucionalidade nesta parcela do texto normativo impugnado, o que ocorre é a necessidade de interpretar adequadamente o seu conteúdo de acordo com Constituição Federal, a fim de extrair o seu real significado conforme impõe o princípio hermenêutico da “interpretação conforme a Constituição”.

72. Sobre o aludido princípio, bem leciona o Ministro Luís Roberto Barroso⁹ que “(...) Como técnica de interpretação, o princípio impõe a juízes e tribunais que interpretem a legislação ordinária de modo a realizar, da maneira mais adequada os valores e fins constitucionais. Vale dizer: entre interpretações possíveis, deve-se escolher a que tem mais afinidade com a Constituição (...)”.

73. Sabe-se que o interventor desempenha tanto funções federais, as quais estão relacionadas com o ato de intervenção propriamente dito, como também atos de governo estadual, exercendo competências afetas à administração do Estado-Membro objeto da intervenção, conforme bem explica José Afonso da Silva (Ob. Cit. Pág.489):

(...) Disso decorre que *o interventor é figura constitucional e autoridade federal*, cujas atribuições dependem do ato interventivo e das instruções que receber da autoridade interventora. Suas funções, limitadas ao ato de intervenção, são *federais*. Mas também pratica atos de governo estadual, dando continuidade à administração do Estado nos termos da Constituição e das leis deste.

Quando, na qualidade de interventor, executa atos e profere decisões que prejudiquem terceiros, a responsabilidade civil pelos danos causados (art. 37, § 6º) é da União. Mas, no exercício normal e regular da Administração estadual, tal responsabilidade é de imputar-se ao Estado.

74. No caso da norma ora discutida, é evidente que esta deve ser adequadamente interpretada de forma a compreender que, enquanto estiver executando as funções federais inerentes ao seu encargo conferidas pelo decreto interventivo, o interventor federal não estará sujeito às normas estaduais que conflitarem com a

⁹ BARROSO, Luís Roberto. Curso de Direito Constitucional contemporâneo: Os conceitos fundamentais e a construção do novo modelo. 4 ed. São Paulo: Saraiva, 2013. Pag.325

AM



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO
CONSULTORIA-GERAL DA UNIÃO

execução da intervenção. até mesmo porque, sendo a intervenção um ato de caráter excepcional, ela serve justamente para afastar a competência do Ente estadual durante o período em que a medida vigorar..

75. É o caso, por exemplo, das situações previstas nos §§ 2º e 5º do art. 3º; e no art. 4º, do Decreto nº 9.288/2018, que tratam do poder de requisição de recursos, bens e serviços estaduais por parte do interventor federal para a consecução da intervenção federal no Rio de Janeiro:

§ 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.

(...)

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.

76. Já nas situações nas quais o interventor federal estiver exercendo as funções de gestor estadual na área de segurança pública, estará naturalmente sujeito às disposições da legislação estadual do Rio de Janeiro, da mesma maneira que o Governador do Estado estaria, caso estivesse gerindo tal área da Administração Estadual.

77. Ante todo o exposto, vê-se, portanto, que a presente ação direta de inconstitucionalidade não merece prosperar, tendo em vista que a intervenção federal instituída pelo ora impugnado Decreto nº 9.288/2018 deu-se em absoluta harmonia com as disposições da Constituição Federal, tanto em relação ao procedimento formal desenvolvido, como em relação ao conteúdo da norma que o instituiu.

AM



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO CONSULTORIA-GERAL DA UNIÃO

IV. AUSÊNCIA DOS REQUISITOS NECESSÁRIOS AO IMPLEMENTO DA MEDIDA CAUTELAR REQUERIDA.

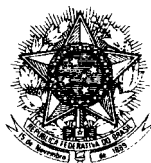
78. Para a concessão de medida cautelar nas ações diretas de inconstitucionalidade, exige-se a presença dos requisitos *fumus boni iuris* e *periculum in mora*, de modo a se comprovar o perigo de lesão irreparável, já que se trata de exceção ao princípio, segundo o qual, são os atos normativos presumivelmente constitucionais.

79. A aferição desses requisitos se dará pela Suprema Corte com espeque na conveniência da suspensão cautelar da norma impugnada, conforme destaca a doutrina do Min. Alexandre de Moraes:

A análise dos requisitos do *fumus boni iuris* e *periculum in mora* para a concessão de medida liminar em sede de controle abstrato de constitucionalidade admite maior discricionariedade por parte do Supremo Tribunal Federal (conveniência política da suspensão da eficácia), que deverá analisar a ‘conveniência da suspensão cautelar da lei impugnada’, permitindo, desta forma, uma maior subjetividade na análise da ‘relevância do tema, bem assim em juízo de conveniência, ditado pela gravidade que envolve a discussão’, bem como da ‘plausibilidade inequívoca’ e dos evidentes ‘riscos sociais ou individuais, de várias ordens, que a execução provisória da lei questionada gera imediatamente’, ou, ainda, das ‘prováveis repercussões’ pela manutenção da eficácia do ato impugnado e da ‘relevância da questão constitucional’ e ‘relevância da fundamentação da arguição de inconstitucionalidade, além da ocorrência de *periculum in mora*, tais os entraves à atividade econômica’.¹⁰

80. Em relação ao *fumus boni iuris*, o Requerente não demonstrou sua presença de forma satisfatória, uma vez que as suas alegações quanto à suposta inconstitucionalidade dos dispositivos objurgados estão desprovidas de lastro jurídico. A opção do Presidente da República de decretar a intervenção federal na área de segurança pública no Estado do Rio de Janeiro é legítima e encontra respaldo em ponderação realizada entre as diversas opções inseridas no campo da discricionariedade.

¹⁰MORAES, Alexandre de. *Direito Constitucional*. 32. ed. São Paulo: Editora Atlas Ltda, 2016, p. 1166.



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO
CONSULTORIA-GERAL DA UNIÃO

81. Do mesmo modo, faltam elementos que evidenciem o perigo que a demora da prestação jurisdicional representa para a efetividade da jurisdição (*periculum in mora*). A parte autora não se desincumbiu de seu ônus de comprovar o perigo da demora conforme definido no art. 300 do Novo Código de Processo Civil ("dano ou risco ao resultado útil do processo").

82. Ao contrário, concessão da medida liminar nos termos pleiteados implicaria, na verdade, *periculum in mora inverso*, pois, além afetar a competência constitucional do cargo de Presidente da República, em total desprestígio ao princípio da separação dos Poderes, comprometeria sobremaneira a política pública de pacificação e promoção de segurança pública no Estado do Rio de Janeiro que está sendo implementada pela intervenção federal instituída pelo Decreto nº 9.288/2018, deixando a população do Rio de Janeiro à mercê da criminalidade.

83. Registre-se, ainda, a necessidade de que eventual cautelar nesta ação seja conferida apenas por meio de decisão do Tribunal Pleno, na forma prevista no art. 10 da Lei nº 9.868/99:

Art. 10. Salvo no período de recesso, a medida cautelar na ação direta será concedida por decisão da maioria absoluta dos membros do Tribunal, observado o disposto no art. 22, após a audiência dos órgãos ou autoridades dos quais emanou a lei ou ato normativo impugnado, que deverão pronunciar-se no prazo de cinco dias.

(...)

Art. 22. A decisão sobre a constitucionalidade ou a inconstitucionalidade da lei ou do ato normativo somente será tomada se presentes na sessão pelo menos oito Ministros.

V. CONCLUSÃO.

84. São essas, Senhor Consultor-Geral da União, as considerações julgadas pertinentes diante dos subsídios oferecidos pela Subchefia para Assuntos Jurídicos da



**ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO
CONSULTORIA-GERAL DA UNIÃO**

Casa Civil da Presidência da República, as quais proponho sejam apresentadas ao Colendo Supremo Tribunal Federal, devidamente instruídas com a Nota SAJ nº 45/2018/FINPUB/GABIN/SAJ/CC-PR, a título de informações na Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 5.915-DF.

À consideração superior.

Brasília/DF, 6 de abril de 2018.

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'Antônio Marinho da Rocha Neto'.

Antônio Marinho da Rocha Neto
Advogado da União
Consultoria da União



CASA CIVIL DA PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA
Subchefia para Assuntos Jurídicos

Nota SAJ Nº 45/2018/FINPUB/GABIN/SAJ/CC-PR

Interessado: Consultoria-Geral da União
Processo: ADI nº 5.915
Relator: Min. Ricardo Lewandowski
Assunto: Intervenção Federal no Rio de Janeiro

NUP: 00063.001012/2018-54

Senhor Subchefe.

I - RELATÓRIO

1. Cuida-se de **Ação Direta de Inconstitucionalidade** ajuizada pelo **Partido Socialismo e Liberdade - PSOL** com pedido de medida cautelar, para que sejam suspensos imediatamente os efeitos do Decreto nº 9.288, de 2018, que cuidou da Intervenção Federal no Estado do Rio de Janeiro.
2. Alternativamente, requer o autor, o afastamento do parágrafo único do art. 2º e/ou da parte final do § 1º do art. 3º do Decreto nº 9.288, de 2018, suspendendo-se a expressão ou frase *“e não está sujeito às normas estaduais que conflitam com as medidas necessárias à execução da intervenção.”* Objetiva, portanto, afastar os dispositivos que tratam da natureza do cargo de Interventor, bem como sujeita-lo às normas estaduais, ainda que em conflito com as medidas necessárias à execução da medida interventiva.
3. Ao final, pleiteia a confirmação da decisão concessiva da medida cautelar, com a declaração de inconstitucionalidade integral do Decreto nº 9.288, de 2018.
4. Sustenta a ausência de formalidades essenciais ao ato, pelos seguintes argumentos: i) ofensa ao princípio da não intervenção; ii) ausência de justificativa da

fu

intervenção: falta de esclarecimento sobre qual seria o grave comprometimento da ordem pública; diante da ausência de Exposição de Motivos; iii) ausência das manifestações prévias dos Conselhos da República e da Defesa; iv) vacância dos cargos dos representantes da sociedade civil no Conselho da República; v) ausência de especificação das condições da medida excepcional: violação ao art. 36, § 1º. da CF, segundo o qual o decreto de intervenção especificará a amplitude, o prazo e as condições de sua execução; vi) caráter militar da intervenção: a intervenção seria instrumento civil administrativo, por isso o uso das forças armadas seria inadequado; vii) irregularidades quanto à natureza e o exercício do cargo de interventor: o Decreto não poderia excepcionar a incidência da legislação estadual ao Interventor, bem como não poderia lhe conceder poderes próprios do Governador.

5. Alega ainda desvio de finalidade do Decreto em razão de suposta desproporcionalidade, intenções eleitorais, desrespeito aos Direitos Humanos, gastos excessivos, desnecessidade e ineficácia.

6. É o breve relatório.

II – ANÁLISE JURÍDICA

II.1 Cumprimento dos requisitos formais para o Decreto de Intervenção

7. Aponta o autor ausências de formalidades essenciais ao ato de intervenção. Alega, em suma, a inexistência de Exposição de Motivos, de manifestação prévia do Conselho da República e da Defesa, da especificação das condições da medida excepcional, e, ainda, a irregularidade quanto à vacância dos cargos dos representantes da sociedade civil no Conselho da República.

8. Nos termos do art. 34, da CF, a União não intervirá nos Estados, exceto nas hipóteses que excepciona. Ainda que a regra geral seja a não intervenção, o instrumento da Intervenção serve para a manutenção do delicado equilíbrio de forças sobre o qual repousa o Estado Federal, conforme podemos extrair das lições de Ricardo Lewandowski, em sua obra “Pressupostos Materiais e Formais da Intervenção Federal no Brasil”:

O Estado Federal repousa sobre um delicado equilíbrio de forças. De um lado, forças centrípetas reforçam os vínculos associativos, fazendo prevalecer a vontade do todo sobre as partes; de outro, forças centrífugas, de tendência desagregadora, sobrepõem a conveniência das unidades federadas ao interesse

coletivo. Para a manutenção desse precário equilíbrio, a técnica constitucional desenvolveu diferentes mecanismos, que vão desde a solução das dissensões internas – as quais se traduzem, como regra, em conflitos de competência – por um tribunal federal especializado, até a ultima ratio do sistema, consistente na intervenção do poder central nos entes federados objetivando a preservação da união.¹

9. No mesmo sentido, esclarece o Min. Celso de Mello ao indeferir a liminar requerida para a paralisação da Intervenção no MS nº 35.537²:

A intervenção federal configura expressivo elemento de estabilização da ordem normativa plasmada na Constituição da República. É dela indissociável a sua condição de instrumento de defesa dos postulados sobre os quais se estrutura, em nosso País, a ordem republicano-federativa.

10. Os pressupostos formais da Intervenção estão expostos no art. 36, § 1º da CF. De acordo com os seus termos, o decreto de intervenção especificará a amplitude, o prazo e as condições de execução, nomeará o interventor e deverá ser submetido à apreciação do Congresso Nacional no prazo de 24 horas.

11. Ao contrário do que alega o autor, todos eles estão presentes no Decreto nº 9.288, de 2018. A intervenção está circunscrita territorialmente ao Estado do Rio de Janeiro, limitada materialmente à área de segurança pública, o seu objetivo é por termo a grave comprometimento da ordem pública que assola o referido ente federativo e o seu prazo termina em 31 de dezembro de 2018. Veja-se o art. 1º do Decreto nº 9.288, de 2018:

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.

¹ Lewandowski, Enrique Ricardo. Pressupostos Materiais e Formais da Intervenção Federal no Brasil, cd. Revista dos Tribunais, 1994, p. 34.

² Decisão proferida em 19 de fevereiro de 2018.

12. Quanto ao processo legislativo, o ato normativo cumpriu todos os trâmites necessários. O Decreto foi encaminhado pelo Excelentíssimo Senhor Presidente da República, por meio da Mensagem nº 80, de 2018, ao Congresso Nacional. O Projeto de Decreto Legislativo nº 886, de 2018, da Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania, derivado da supra citada Mensagem Presidencial, foi submetido à deliberação do Plenário da Câmara dos Deputados nas duas sessões deliberativas extraordinárias que ocorreram no dia 19 de fevereiro de 2018, seguindo para o Senado Federal onde também foi aprovada, em sessão realizada no dia 20 de fevereiro de 2018, transformando-se no Decreto Legislativo nº 10, de 20 de fevereiro de 2018.³

13. A Exposição de Motivos com a justificativa da medida, ao contrário do que afirma o autor, integrou a elaboração do ato. Cuida-se da EMI nº 7/2018 GSI MJSP MD SEGOV, de 15 de fevereiro de 2018:

1. Tendo em vista a grave crise de segurança pública instalada no Estado do Rio de Janeiro, em especial na região metropolitana, onde medidas previamente operacionais de Garantia da Lei e da Ordem levadas a efeito em apoio ao Plano Nacional de Segurança Pública não se mostrarem suficientes para obtenção de resultados efetivos para conter a ampliação da atuação de organizações criminosas no estado.

2. Considerando a evolução dos acontecimentos na área de Segurança Pública, sobretudo aos avanços aos índices de violência durante o feriado do Carnaval, os constantes conflitos entre facções criminosas, o comprometimento crescente da integridade física da população, e a relevante repercussão negativa no exterior concomitantemente com a repercussão interna que a curto e médio prazo podem estimular ações desta natureza em outros estados da federação.

3. Considerando ainda a incapacidade do estado, diante das vulnerabilidades instaladas no setores de segurança pública, de atuar em possíveis conexões internacionais do crime organizado.

4. Desta forma, é imprescindível a atuação do governo federal para confrontar o poder das facções criminosas, a fim de proceder uma reformulação completa dos aparatos de segurança do estado e assim restabelecer o grave comprometimento da ordem pública.

5. Neste sentido, à luz dos instrumentos previstos na Constituição, capítulo III do título V da Constituição do Estado do Rio de Janeiro, é conveniente por termo ao grave comprometimento da ordem pública que assola o estado, por meio de imediata intervenção na área de segurança pública.

6. Para a consecução da referida Intervenção, faz-se mister nomear um interventor que deverá ficar subordinado diretamente

³ Fonte: Ofício nº 77430/SGM/P/2018, de 5 de março de 2018, da Câmara dos Deputados.

ao Presidente da República, não estando sujeito às normas estaduais que conflitam com as medidas necessárias à execução da intervenção. 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.

7. O Conselho de Defesa Nacional, oportunamente deverá opinar sobre a intervenção federal e ações decorrentes, de acordo com a Lei nº 8.183, de 11 de abril de 1991. É relevante mencionar que também caberá ao Poder Legislativo apreciar o tem para aprovação do referido ato.

8. Em vista do exposto, da relevância do caso, da urgência do atendimento e da imprevisibilidade da situação, com fundamento no capítulo II do título V da Constituição Federal e no título V da Constituição do Estado do Rio de Janeiro, solicito a Vossa Excelência, em caráter excepcional, que decrete intervenção na segurança pública do Estado do Rio de Janeiro, até o dia 31 de dezembro de 2018. A área exata será definida pelo Interventor Federal.

14. Note-se, ademais, que ainda que a Exposição de Motivos não viesse a integrar o ato, a sua ausência não impediria a tramitação legislativa do Decreto, nem se consubstanciaria em qualquer irregularidade, já que não é formalidade essencial ao ato.

15. Veja-se que a Exposição de Motivos é o ato que encaminha a proposta de ato normativo dos Ministérios à Casa Civil da Presidência da República e se presta a fornecer ao Presidente da República um panorama acerca da matéria que se pretende tratar. Desta forma, vem amplamente retratada no Decreto nº 9.191, de 2018, que estabelece as normas e as diretrizes para elaboração, redação, alteração, consolidação e encaminhamento de propostas de atos normativos ao Presidente da República pelos Ministros de Estado.⁴ Cuida-se de instrumento intrínseco ao Poder Executivo, não sendo elemento essencial à tramitação do ato normativo no Congresso Nacional.

16. Ademais, a principal característica dessa espécie de decreto, assim

⁴ Decreto nº 9.191/2018. Art. 26: As propostas de ato normativo serão encaminhadas à Casa Civil da Presidência da República por meio eletrônico, atendidos os requisitos de autenticidade, integridade, validade jurídica e interoperabilidade da Infraestrutura de Chaves Públicas Brasileira - ICP-Brasil, por meio de exposição de motivos do titular do órgão proponente. Art. 27. A exposição de motivos deverá: I - justificar e fundamentar, de forma clara e objetiva a edição do ato normativo, com: a) a síntese do problema cuja proposição do ato normativo visa a solucionar; b) a justificativa para a edição do ato normativo na forma proposta; e c) a identificação dos atingidos pela norma; II - na hipótese de a proposta de ato normativo gerar despesas, diretas ou indiretas, ou gerar diminuição de receita para o ente público, demonstrar o atendimento ao disposto nos art. 14, art. 16 e art. 17 da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, e no art. 107 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias; III - no caso de proposta de medida provisória, demonstrar, objetivamente, a relevância e a urgência; e IV - ser assinada pelo Ministro de Estado proponente.

como ocorre com os decretos autônomos previstos no art. 84, inciso VI, da CF. reside no fato de dispensar a existência e/ou intermediação de lei anterior para a sua expedição. porque o seu fundamento de validade é retirado diretamente da Constituição Federal

17. Em relação à manifestação prévia dos Conselhos da República e da Defesa, a alegação do autor também não merece prosperar. Nos termos da Constituição, compete ao Conselho de Defesa Nacional opinar sobre a decretação da intervenção (art. 91, § 1º, inciso II, da CF), bem como cabe ao Conselho da República pronunciar-se sobre a intervenção federal (art. 90, inciso I, da CF). Não há qualquer exigência no sentido de que as manifestações sejam prévias ao encaminhamento do Decreto de Intervenção ao Congresso Nacional. Neste sentido, o entendimento do Min. Celso de Mello no julgamento do MS nº 35.537:

A Constituição prevê a manifestação do Conselho da República e do Conselho de Defesa Nacional (art. 91, § 1º, II) sobre o ato de intervenção federal, prescrevendo que esses Conselhos constitucionais deverão pronunciar-se, em caráter opinativo, sobre essa medida de estabilização autorizada pela Carta Política.

É fato notório que os Conselhos da República e da Defesa Nacional já opinaram favoravelmente ao ato de intervenção federal, não havendo, aparentemente, exigência constitucional de que tal manifestação se faça "a priori". Na realidade, a Constituição é clara ao tornar indispensável essa manifestação, que se mostra impregnada de conteúdo meramente opinativo, muito embora o texto constitucional não imponha que tal pronunciamento se faça, necessariamente, em momento que anteceda a formal decretação da intervenção federal.

Bastante precisa, no ponto, a autorizada lição de Paulo Gustavo Gonet Branco, em sua conhecida obra escrita com Gilmar Ferreira Mendes ("Curso de Direito Constitucional", p. 866, item nº 5.1.1.2, 7ª ed., Saraiva), em magistério inteiramente aplicável ao caso, em que passagem na qual se adverte que "Não há por que, em caso de evidente urgência, exigir que a consulta seja prévia, já que as opiniões não são vinculantes e não perdem objeto nas intervenções que se prolongam no tempo, podendo mesmo sugerir rumos diversos dos que inicialmente adotados no ato de intervenção.

Vale observar, por oportuno, que a legislação regulamentadora da organização e funcionamento do Conselho da República (Lei nº 8.041/90, art. 2º, I) e do Conselho de Defesa Nacional (Lei nº 8.183/91, art. 1º, parágrafo único, "b") também não impõe, na linha do modelo constitucional vigente, prévia audiência de referidos Conselhos quanto à decretação, pelo Presidente da República, de intervenção federal em Estado-

membro.

18. O autor alega ainda a vacância dos cargos dos representantes da sociedade civil no Conselho da República. Este ponto já se encontra superado, uma vez que em 19 de fevereiro de 2018 foram nomeados por decreto os seguintes membros: Jorge Luiz Macedo Bastos, Carlos Mário da Silva Velloso, Francisco Queiroz Caputo Neto e Marcelo de Almeida Ferrer.

19. Assim sendo, percebe-se que todos os requisitos formais relativos ao Decreto nº 9.288, de 2018, foram rigorosamente cumpridos.

II.2 Do Cargo de Interventor

20. O autor aponta supostas irregularidades quanto à natureza e o exercício do cargo de interventor. Sustenta que o interventor não poderia deixar de se submeter à legislação estadual como previu o Decreto, nem poderia exercer funções próprias do Governador.

21. Conforme anteriormente dito, o decreto de intervenção federal especificará a sua amplitude, seu prazo e as condições de sua execução, e se couber, nomeará o interventor. Quanto à nomeação do interventor, nota-se que a Constituição não é taxativa quanto à sua necessidade, isto porque, conforme bem pontua José Afonso da Silva, há possibilidade de intervenção inclusive sem interventor. Cite-se⁵:

A intervenção federal efetiva-se por decreto do Presidente da República, o qual especificará a sua amplitude, prazo e condições de execução e, se couber, nomeará o interventor (art. 36, § 1º). Há, pois, intervenção sem interventor. É que ela pode atingir qualquer órgão do poder estadual. Se for no Executivo, o que tem sido a regra, a nomeação do interventor será necessária, para que exerça as funções do Governador. Se for no Legislativo apenas, tornar-se-á desnecessário o interventor, desde que o ato de intervenção atribua as funções legislativas ao Chefe do Executivo estadual. Se for em ambos, o interventor será também necessário para assumir as funções executivas e legislativa.

22. No presente caso, dado o caos da segurança pública no Estado do Rio de Janeiro, optou-se por nomear Interventor com poderes para intervir especificamente na área de segurança, conforme estabelecido no § 1º do art. 1º do Decreto nº 9.288, de

⁵ Da Silva, José Afonso. Curso de Direito Constitucional Positivo, ed. Malheiros, 41ª ed., 2017. p. 490.

2018:

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. (grifou-se).

23. 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** (art. 3º), com a ressalva expressa de que 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 (art. 3º, § 4º).

24. Extraí-se da leitura dos dispositivos que a divisão de competências entre o Governador do Estado do Rio de Janeiro e do Interventor estão bem definidas, não deixando margens à dúvida. Note-se que o referido Título V da Constituição do Estado do Rio de Janeiro cuida exclusivamente da segurança pública.

25. Cumpre destacar, ainda, que o interventor, embora constitua figura emergente em situações de anormalidade institucional, não está investido de poderes excepcionais, cabendo-lhe desempenhar as funções exercidas pelas autoridades que, em caráter temporário, é chamado a substituir⁶. Conforme bem assinalado por Ricardo Lewandowski, *“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.”*⁷

26. No presente caso, o Interventor exerce no âmbito do Estado do Rio de Janeiro 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, respectivamente:

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:

⁶ Lewandowski, Enrique Ricardo. Pressupostos Materiais e Formais da Intervenção Federal no Brasil, ed. Revista dos Tribunais, 1994, p. 135-136

⁷ Idem, p. 136.

- I - polícia federal;*
- II - polícia rodoviária federal;*
- III - polícia ferroviária federal;*
- IV - polícias civis;*
- V - polícias militares e corpos de bombeiros militares*

Art. 183. 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, pelos seguintes órgãos estaduais:

- I – polícia Civil*
- II – polícia militar*
- IV – corpo de bombeiros militar*

27. Quanto a não sujeição às normas estaduais, note-se que o Interventor apenas não estará sujeito àquelas que conflitam com as medidas necessárias à execução da intervenção. Esta é uma decorrência lógica da medida, uma vez que o Interventor subordina-se ao Presidente da República.

28. Em suma, as atribuições do Interventor vieram muito bem delimitadas no Decreto, pelo que se mostra possível a sua permanência ao mesmo tempo com o Governador do Estado no exercício de suas funções.

II.3 Da Natureza da Intervenção

29. O autor aponta irregularidades na execução da Intervenção, uma vez que, diante de sua natureza civil-administrativa, não poderia haver o uso das Forças Armadas.

30. Neste ponto, cabe fazer uma importante distinção. As Forças Armadas no Rio de Janeiro encontram-se nas ruas para a Garantia da Lei e da Ordem – GLO desde 28 de julho de 2017. A hipótese de emprego das Forças Armadas em garantia da lei e da ordem aplica-se a situações de esgotamento dos meios e instrumentos dos órgãos de segurança pública atestado pelo Chefe do Poder Executivo Federal ou Estadual.

31. Neste sentido, o Decreto Presidencial de 29 de dezembro de 2017 autorizou o emprego das Forças Armadas no Estado do Rio de Janeiro até 31 de dezembro de 2018:

Art. 1º - Fica autorizado o emprego das Forças Armadas para a Garantia da Lei e da Ordem, em apoio às ações do Plano Nacional de Segurança Pública, no Estado do Rio de Janeiro, no

período de 28 de julho de 2017 a 31 de dezembro de 2018.

32. Cuida-se de hipótese distinta da Intervenção que, neste caso, com ela convive no presente momento histórico. No plano legal, as regras básicas para a garantia da lei e da ordem estão previstas no art. 15 da Lei Complementar nº 97, de 1999, que dispõe sobre as normas gerais para a organização, o preparo e o emprego das Forças Armadas, bem como nos arts. 2º a 4º do Decreto nº 3.897, de 2001.

33. O chamado Decreto de GLO também segue procedimento próprio que o distingue da presente Intervenção. Por meio do Ofício GG nº 430/2017, de 27 de dezembro de 2017, o Governador do Estado do Rio de Janeiro solicitou a prorrogação do emprego das Forças Armadas em prol da segurança pública daquele ente federativo:

Senhor Presidente,

Considerando que a edição do Decreto Presidencial de 28 de julho de 2017, publicado em edição extraordinária do Diário Oficial da União (DOU), da mesma data, autorizou o emprego das Forças Armadas em apoio ao Plano Nacional de Segurança Pública no Estado do Rio de Janeiro, até o dia 31 de dezembro de 2017;

Considerando que os efetivos das Forças Federais vêm realizando valoroso trabalho nas ações da Garantia da Lei e da Ordem (GLO) e em apoio às Polícias Civil (PCERJ) e Militar (PMERJ), deste Estado; e

Considerando que a atual crise econômica prejudicou a operacionalização da PCERJ e da PMERJ quanto à disponibilidade de efetivo para o policiamento ordinário e extraordinário.

Solicito a Vossa Excelência, com fulcro no art. 15 da Lei Complementar nº 97, de 09 de junho de 1999; e dos arts. 2º e 4º, do Decreto nº 3.897, de 24 de agosto de 2001, o envidamento dos providenciais e necessários esforços que permitam viabilizar a prorrogação do emprego das Forças Armadas, em prol da segurança pública da sociedade fluminense, a partir de 1 de janeiro até 31 de dezembro de 2018.

LUIZ FERNANDO DE SOUZA
Governador do Estado

34. O pedido foi examinado pelos Ministérios da Defesa, da Justiça e pelo Gabinete de Segurança Institucional, resultando na EMI nº 231/2017, dirigida ao Excelentíssimo Presidente da República:

1. Como é de conhecimento de Vossa Excelência persiste um ambiente de instabilidade na segurança pública do Estado do

Rio de Janeiro, em particular na região metropolitana de sua capital.

2. *As ações do Plano Nacional de Segurança Pública (PNSP), no qual as Forças Armadas são empregadas em caráter excepcional, tem surtido efeito e estão contribuindo para a recuperação da situação de segurança pública do Rio de Janeiro.*

3. *Diante da proximidade do término da vigência, 31 de dezembro de 2017, do emprego das Forças Armadas para a Garantia da Lei e da Ordem, em apoio ao PNSP, o Senhor Governador do Estado do Rio de Janeiro solicitou a postergação do emprego das Forças Armadas para a Garantia da Lei e da Ordem naquele ente federado até 31 de dezembro de 2018, em razão da constatação da insuficiência temporária dos meios dos órgãos de segurança pública estaduais. Esta postergação tem a finalidade de permitir, caso necessário e de forma tempestiva, a realização nas áreas identificadas pelas agências de inteligência, ações episódicas objetivando a preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio em consonância com o PNSP em vigor.*

4. *Em que pese à necessidade de destinação suplementar de recursos orçamentários e eventualmente, de recursos materiais e humanos, o emprego das Forças Armadas em apoio PNSP tem se evidenciado como de grande relevância no conjunto de ações necessárias para garantir a ordem pública e a retomada da sensação de segurança dos cidadãos da região metropolitana do Rio de Janeiro. Como exemplo emblemático pode citar-se a necessidade de emprego das Forças Armadas na favela da Rocinha, em setembro do corrente ano, por ocasião do Rock in Rio, para conter um intenso confronto entre facções criminosas, que estava afetando profundamente a rotina dos moradores.*

5. *Não obstante, estas ações permitem que paulatinamente os órgãos de segurança pública do Estado do Rio de Janeiro recuperem a sua plena capacidade para atuar de forma autônoma.*

6. *Dessa forma, solicitamos a Vossa Excelência que autorize a postergação do apoio das Forças Armadas na garantia da lei e da ordem, de forma episódica, em áreas delimitadas e por prazos determinados, quando houver reconhecida insuficiência de meios dos órgãos de segurança pública federais e estaduais para execução de operações coordenadas e planejadas para atender ao referido Plano.*

7. *Levamos ainda, a Vossa Excelência, a intenção de que a referida autorização seja concedida até o dia 31 de dezembro de 2018, em apoio às ações do PNSP, naquele Estado.*

35. Assim sendo, não há um desvirtuamento da Intervenção, como sustenta o autor, diante da presença das Forças Armadas no Rio de Janeiro. Há, em realidade, duas situações distintas que convivem simultaneamente no presente momento histórico, ainda que o objetivo de ambas seja a preservação da segurança pública em favor da sociedade fluminense.

II.4 Cumprimento dos requisitos materiais para o Decreto: Discricionariedade do Poder Executivo quanto à necessidade da Intervenção

36. Por fim, alega o autor ausência de circunstâncias materiais para o uso da medida interventiva consubstanciada no Decreto nº 9.288, de 2018. Sustenta que o Decreto seria desproporcional, teria intenções eleitorais, desrespeitaria os Direitos Humanos, provocaria gastos excessivos, e, por fim, que seria desnecessário e ineficaz.

37. Nos termos do art. 84, inciso X, da CF, compete privativamente ao Presidente da República decretar e executar a intervenção federal. Conforme assinala Alexandre de Moraes, o ato de intervenção federal, medida excepcional de intervenção na autonomia política dos Estados, somente pode ser consubstanciado por decreto do Presidente da República, sendo, portanto, ato privativo do Chefe do Poder Executivo.⁸

38. A iniciativa do Decreto de Intervenção é inerente aos Poderes conferidos ao Chefe do Poder Executivo, adstrito ao juízo de conveniência e oportunidade próprios do ato. Neste sentido, mais uma vez, cite-se trecho do indeferimento da medida cautelar pelo Min. Celso de Mello no MS nº 35537:

O Presidente da República, nesse particular contexto, ao lançar mão da extraordinária prerrogativa que lhe defere a ordem constitucional, age mediante estrita avaliação discricionária da situação que se lhe apresenta e que se submete, por isso mesmo, ao seu exclusivo juízo político, revelando-se, por tal razão insuscetível de apreciação, quanto à oportunidade, à necessidade, à utilidade ou à conveniência dessa extraordinária medida, pelo Poder Judiciário.

Dai o autorizado magistério de SEABRA FAGUNDES

⁸ Moraes, Alexandre de. Direito Constitucional, ed. Atlas, 31ª ed, 2015, p. 336.

(RDA 40/441-443), de RUY BARBOSA ("Comentários à Constituição Federal Brasileira", vol. I/152, coligidos por Homero Pires, 1932, Saraiva), e de PONTES DE MIRANDA ("Comentários à Constituição de 1967, com a Emenda nº 1, de 1969, tomo II/248, 2ª ed., 1970, RT), cujas lições encontram respaldo, inclusive, na jurisprudência do Supremo Tribunal Federal (RTI 119/939), acentuando que é o Presidente da República – e não o Poder Judiciário – o juiz das circunstâncias, da oportunidade e da conveniência da efetivação dessa radical medida político-administrativa.

39. Com efeito, não compete ao Judiciário imiscuir-se nos motivos de decretação da Intervenção Federal, nem tampouco nas razões de sua revogação ou suspensão. José Afonso da Silva, ao discorrer sobre o instituto da intervenção federal, assinala que não deve ocorrer controle jurisdicional sobre o ato de intervenção nem sobre a intervenção em si mesma, por se tratar de ato de natureza política insuscetível de controle jurisdicional.⁹

40. Caso o Judiciário adentre no mérito dos motivos que ensejem a revogação ou a suspensão do Decreto de Intervenção Federal, passando a avaliar os critérios de conveniência e oportunidade do ato, passará a ocupar o lugar que constitucionalmente é reservado aos Poderes Legislativo e Executivo, incidindo em violação ao princípio da separação dos poderes.

41. Rememore-se, por oportuno, que no célebre caso em que o STF decidiu sobre a extradição de Cesare Battisti ao governo italiano, a Corte entendeu que o Presidente da República teria poder discricionário para discutir a questão como Chefe de Estado, decidindo se extraditaria ou não o réu.¹⁰ A decisão quanto à efetivação da extradição foi devolvida pelo STF ao Presidente da República.

42. Acrescente-se, outrossim, que no julgamento da ADI nº 4102/RJ, Rel. Min. Carmen Lúcia¹¹, restou decidido que as restrições impostas ao exercício das competências constitucionais conferidas ao Poder Executivo, incluída a definição de políticas públicas, contrariam o princípio da independência e harmonia entre os Poderes.

⁹ Afonso da Silva, José. Curso de Direito Constitucional Positivo, 41ª edição, ed. Malheiros, 2018, p. 492.

¹⁰ Extradicação nº 1085.

¹¹ Julgamento em 30 de outubro de 2014.

43. O pleito do autor de rever os critérios materiais de conveniência e oportunidade do Decreto de Intervenção Federal no Rio de Janeiro pela via da ação direta de inconstitucionalidade tolhe frontalmente poderes próprios do Chefe do Poder Executivo, especialmente no que tange ao sopesamento dos motivos que ensejaram a sua decretação dentro do largo espectro das necessidades e premências do País.

44. Conforme reconhecido pelo Supremo Tribunal Federal no julgamento da ADI nº 780-MC/RJ, “a iniciativa reservada ao Poder Executivo deve ser por ele exercida com plena liberdade”.

45. Neste sentido, o poder discricionário do Presidente da República quanto à conveniência e oportunidade da Intervenção deve ser plenamente resguardado pela Corte Suprema.

III – CONCLUSÃO

46. Ante o exposto, a presente ação direta de inconstitucionalidade deve ser julgada integralmente improcedente, mantendo-se a integral higidez do Decreto nº 9.288, de 2018.

À consideração superior.

Brasília/DF, 6 de abril de 2018.



MARCIA HENRIQUES RIBEIRO DE OLIVEIRA
Subchefia para Assuntos Jurídicos da Casa Civil da Presidência da República

APROVO.



GUSTAVO DO VALE ROCHA
Subchefe para Assuntos Jurídicos da Casa Civil da Presidência da República