

II CONGRESSO DE FILOSOFIA DO DIREITO PARA O MUNDO LATINO

**ESTADO DE EXCEÇÃO E ESTADO
CONSTITUCIONAL DE DIREITO**

A532

Anais II Congresso de Filosofia do Direito para o Mundo Latino [Recurso eletrônico on-line]
organização Universidade Federal do Rio de Janeiro - UFRJ;

Coordenadores: Margarida Lacombe Camargo, Natasha Pereira Silva, Vinícius Sado
Rodrigues – Rio de Janeiro: UFRJ, 2019.

Inclui bibliografia

ISBN: 978-85-5505-764-9

Modo de acesso: www.conpedi.org.br em publicações

1. Filosofia do Direito. 2. Gênero e Teoria do Direito. 3. Democracia. 4. Desigualdades. 5.
Justiça de Transição. 6. Estado de Exceção. 7. Ativismo Judicial. 8. Racionalidade Jurídica.
9. Clássicos I. II Congresso de Filosofia do Direito para o Mundo Latino (1:2018 : Rio de
Janeiro, RJ).

CDU: 34



UNIVERSIDADE FEDERAL
DO RIO DE JANEIRO

II CONGRESSO DE FILOSOFIA DO DIREITO PARA O MUNDO LATINO

ESTADO DE EXCEÇÃO E ESTADO CONSTITUCIONAL DE DIREITO

Apresentação

O mundo latino tem investido na construção de uma jusfilosofia que objetiva produzir epistemologias e referências conceituais a partir de contextos próprios, de modo a contribuir para a transformação das instituições jurídicas, políticas e sociais vigentes.

Com essa intenção, a iLatina, através do Programa de Pós-Graduação da Faculdade de Direito da Universidade do Rio de Janeiro (PPGD-UFRJ), promoveu, em julho de 2018, na cidade do Rio de Janeiro, o II Congresso de Filosofia do Direito para o Mundo Latino.

O encontro contou com a presença de estudiosos da Filosofia do Direito de quase todos os países do chamado “mundo latino”, com o desafio de pensar, sob a perspectiva da Filosofia, problemas que desafiam as democracias atuais. Um dos eixos principais dessa discussão é o que se concentra no debate de Estado de Exceção e Estado Constitucional de Direito, cujas questões são exploradas pelos trabalhos desta coletânea.

O Congresso contou com o trabalho de sistematização dos textos apresentados para cada grupo temático, estruturado em forma de relatoria. A relatoria do grupo Estado de Exceção e Estado Constitucional de Direito ficou sob a responsabilidade de Juan Carlos Riofrío Martínez-Villalba, professor da Universidad de Los Hemisferios, que analisa os trabalhos segundo quatro aspectos centrais: “o direito em maus tempos”, “a produção do direito excepcional”, “o controle do direito previsto para situações de exceção” e, por fim, análise de casos concretos.

O eixo temático contou com a apresentação de nove trabalhos de autoria de pesquisadores e pesquisadoras do Brasil, Argentina, Peru e Espanha. O relator destaca que a expressão “Estado de Exceção” não é utilizada no mesmo sentido por todos os autores, dada sua polissemia e sua vasta gama de possibilidades semânticas. Para efeitos do relatório, a expressão é adotada em sentido lato, não se restringindo a nenhum dos empregos específicos dados pelas autoras e pelos autores.

Daniel Carreiro Miranda e Ricardo Henrique Carvalho Salgado (Brasil) discutem as previsões constitucionais do Estado brasileiro atual para os casos de intervenção federal. Ao fazerem uma leitura crítica da legislação que a prevê e regulamenta, os autores debatem as

implicações e desdobramentos da intervenção federal à luz dos direitos humanos e da dignidade humana. Daniela Magalí Miranda e Jorge Augusto Barbará (Argentina) discutem, ao debater o “derecho de emergencia” na Argentina, como os valores básicos do Estado de Direito são afetados; apresentam um conjunto de jurisprudências nessa matéria e as objeções ao controle judicial da medida. Edgardo Rodríguez Gómez (Peru), valendo-se das contribuições de Scipione Ammiratto y Giarolamo Frachetta, discute os atravessamentos entre razão de estado e razão de guerra.

Eduardo Javier Jourdan Markiewicz (Argentina) apresenta questionamentos ao papel e aos poderes conferidos aos juízes e aos tribunais supremos nas repúblicas contemporâneas, buscando questionar a constitucionalidade e a interpretação constitucional enquanto sinônimos de justiça. Eusebio Fernández García (Espanha) propõe uma discussão cuja tese central preconize o Estado Democrático de Direito como paradigma solucionador das crises de estado.

José Francisco Dias da Costa Lyra e Péricles Stehmann Nunes (Brasil) debatem uma nova legislação e uma cultura da emergência que instauram a excepcionalidade penal e o declínio do sistema de garantias. Plínio Régis Baima de Almeida (Brasil), ao analisar decisões formuladas pelo judiciário brasileiro, identifica como se pode reforçar judicialmente o modelo de exceção atualmente vigente no Brasil. Vinícius Sado Rodrigues (Brasil) discute o estado de exceção como paradigma de governo e de que forma ele se desdobra por outros espaços, como campos de refugiados.

Por fim, Zhenia Djanira Aparicio Aldama (Peru) parte da teoria de Thomas Hobbes para discutir o estado de exceção, em uma perspectiva de que, como alerta Juan Carlos Riofrío, a exceção passou a ser a norma geral e esse discurso da justificação do poder absoluto passa a integrar a retórica dos governos ditatoriais.

É com o objetivo de compartilhar o diálogo e promover o acesso às discussões da temática feitas durante o II Congresso de Filosofia do Direito para o Mundo Latino que apresentamos estes Anais. A coletânea reúne os trabalhos que nos ajudam a lançar novos olhares, sob a perspectiva da Filosofia e do Direito, para o debate contemporâneo.

Margarida Lacombe Camargo

Vinícius Sado Rodrigues

Organizadores

A INTERVENÇÃO FEDERAL NA ÁREA DE SEGURANÇA PÚBLICA NO ESTADO DO RIO DE JANEIRO: REFLEXÃO JUSFILOSÓFICA ACERCA DOS DIREITOS E GARANTIAS FUNDAMENTAIS

LA INTERVENCIÓN FEDERAL EN EL ÁREA DE SEGURIDAD PÚBLICA EN EL ESTADO DEL RÍO DE JANEIRO: REFLEXIÓN JUSFILOSÓFICA SOBRE LOS DERECHOS Y GARANTÍAS FUNDAMENTALES

Daniel Carreiro Miranda ¹
Ricardo Henrique Carvalho Salgado

Resumo

O presente artigo pretende em linhas gerais e de forma não exaustiva elucidar questões críticas sobre a intervenção federal na área de segurança pública no estado do Rio de Janeiro, visando estabelecer uma abordagem reflexiva da realidade jurídica que ali se instaurou a partir do decreto 9288/18. O recorte traçado para o trabalho pretende, no momento, evidenciar a fragilidade do texto normativo que pôs a intervenção federal em ação, bem como os riscos aos direitos fundamentais da população do Rio de Janeiro. A questão estabelece uma crítica sobre o papel do Estado de Direito frente aos desafios de se estabelecer a garantia e manutenção dos Direitos Fundamentais, ainda que em situações de crises.

Palavras-chave: Intervenção federal, Segurança pública, Direitos e garantias fundamentais

Abstract/Resumen/Résumé

El presente artículo pretende en líneas generales y de forma no exhaustiva elucidar cuestiones críticas sobre la intervención federal en el área de seguridad pública en el estado de Río de Janeiro, con miras a establecer un abordaje reflexivo de la realidad jurídica que allí se estableció a partir del decreto 9288/18 . El recorte trazado para el trabajo pretende, en el momento, evidenciar la fragilidad del texto normativo que puso la intervención federal en acción, así como los riesgos a los derechos fundamentales de la población de Río de Janeiro. La cuestión establece una crítica sobre el papel del Estado de Derecho frente a los desafíos de establecer la garantía y el mantenimiento de los Derechos Fundamentales, aunque en situaciones de crisis.

Keywords/Palabras-claves/Mots-clés: Intervención federal, Seguridad pública, Derechos y garantías fundamentales

¹ Doutorando em Direito no Programa de Pós-Graduação em Direito UFMG. Mestre em Direito pelo Programa de Pós-Graduação em Direito UFMG.

Introdução

O Presidente da República no uso da atribuição que lhe confere o art. 84, caput, inciso X, da Constituição, decretou, em 16/02/2018, intervenção no Estado do Rio de Janeiro, com o objetivo de “pôr termo ao grave comprometimento da ordem pública”¹, o que se enquadra na hipótese de intervenção do art. 34, III, da Constituição da República de 1988. Conforme detalhamento no próprio texto do decreto nº 9.288, a intervenção circunscreve-se “à área de segurança pública” e afeta, portanto, os direitos fundamentais.

Muito embora a intervenção seja um ato de natureza política, trata-se de instituto clássico do federalismo, que está previsto e regrado pela Constituição. Logo, existem parâmetros jurídicos que regulamentam a intervenção e autorizam modalidades de controle social, político e judicial sobre os atos ali exercidos pelo interventor. Ou seja, o Presidente da República tem uma grande margem de apreciação discricionária na intervenção, mas que não é ilimitada. (SLAIBI Filho, Nagib.1993, p. 166)

Contudo, sob o nosso prisma, tal “intervenção federal parcial” limitada à área de segurança pública (art. 144 da Constituição da República) não terá a eficiência necessária, nem a esperada eficácia.

A intervenção poder ser entendida como um estado de exceção². Isso porque o artigo 4º da Constituição Federal, inciso IV, determina que um dos objetivos da República Federativa do Brasil é a não-intervenção. Logo, se ela existe, é uma exceção. Isso não se trata, porém, de um silogismo simplório.

A regra constitucional estabelece que Estados, Distrito Federal e municípios são autônomos, detendo capacidade e auto-organização, autogoverno e autoadministração (arts. 25, 29, 32 da Constituição da República), respeitados os princípios da Constituição, na sua organização, agindo, cada um deles, na esfera de sua competência. No agir, os componentes da federação, "dentro de círculo preestabelecido", dá-se "o equilíbrio da federação, que rege as relações entre" os seus

1 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. (DECRETO Nº 9.288, DE 16 DE FEVEREIRO DE 2018)

2 Sobre este assunto Agamben assevera: “O estado de exceção, na concepção schmittiana, é a abertura de um espaço em que a aplicação e norma mostram sua separação e em que uma pura força de lei realiza (isto é, aplica desaplicando) uma norma cuja aplicação foi suspensa. Desse modo, a união impossível entre norma e realidade, e a conseqüente constituição do âmbito da norma, é operada sob a forma da exceção, isto é, pelo pressuposto de sua relação. [...]. Em todos os casos, o estado de exceção marca um patamar onde lógica e práxis se indeterminam e onde uma pura violência sem logos pretende realizar um enunciado sem nenhuma referência real.” AGAMBEN, 2008, p.63.

componentes, "União, estados, Distrito Federal e municípios, todos autônomos nos termos da Constituição (art. 18). (SILVA, José Afonso da. 1989, p. 417)

Juan Ferrando Badía, aduz que a lei da autonomia é essencial, já que, sem ela,

[...]las colectividades-miembros perderían su carácter estatal y la organización federal no se distinguiría de un Estado unitario complejo. El federalismo supone colectividades individualizadas y distintas que conservan su sistema legislativo, administrativo y jurisdiccional [...] é essencial a lei de participação, porque [...] sin la participación existiría un derecho de subordinación y no de colaboración, y la Federación se confundiría con las uniones políticas desiguales (vassallaje, protectorado). (BADÍA, Juan Ferrando. 1986, p. 86)

Segundo as lições do professor Baracho, a intervenção federal configura instituto próprio do Estado Federal, a este inerente, "para nele desempenhar a função estabilizadora do complexo ordenamento federativo", "é remédio para manifestações patológicas, casos extremos de tumores malignos no organismo federal", é uma "peça decisiva no funcionamento do regime federativo". (BARACHO, José Alfredo de O. 1982, p. 86)

Passaremos para uma breve análise do instituto da intervenção federal, para posteriormente tecer uma análise jurídico-filosófica sobre o tema.

Da Intervenção Federal e sua previsão constitucional

O Brasil adota o modelo federativo de Estado, cuja principal característica é a organização descentralizada, de forma que União, Estados, Distrito Federal e Municípios são todos autônomos, todos têm capacidade de auto-organização política, auto-organização administrativa e autogoverno.

Vale dizer que não existe nenhuma hierarquia entre os entes federativos e que faz parte do pacto federativo o respeito mútuo à autonomia conferida pela Constituição Federal a todos os entes políticos.

Nestes termos, toda federação deriva de uma situação federalista. Duas condições conformam esse cenário. Uma é a existência de heterogeneidades que dividem uma determinada nação, de cunho territorial (grande extensão e/ou enorme diversidade física), étnico, lingüístico, sócio-econômico (desigualdades regionais), cultural e político (diferenças no processo de constituição das elites dentro de um país e/ou uma forte rivalidade entre elas). Qualquer país federativo foi assim instituído para dar conta de uma ou mais heterogeneidades. Se um país desse tipo não constituir uma estrutura federativa, dificilmente a unidade nacional manterá a estabilidade social ou, no limite, a própria nação corre risco de fragmentação. (BURGESS, M. 1993, p. 49)

Segundo Daniel Elazar,

O termo „federal“ é derivado do latim *foedus*, que [...] significa pacto. Em essência, um arranjo federal é uma parceria, estabelecida e regulada por um pacto, cujas conexões internas refletem um tipo especial de divisão de poder entre os parceiros, baseada no

reconhecimento mútuo da integridade de cada um e no esforço de favorecer uma unidade especial entre eles. (ELAZAR, 1987, p. 5)

Dessa forma, a quebra desse princípio norteador do nosso modelo de Estado (a autonomia), implica em sua ruína. Por outro lado, excepcionalmente, nos casos taxativamente elencados no artigo 34 da Constituição Federal, poderá a União intervir na autonomia dos Estados e do Distrito Federal.

Trata-se de medida extrema, de natureza política, que objetiva isolada ou cumulativamente garantir: a ordem constitucional; a defesa do Estado; a defesa das finanças estaduais; a defesa de princípio federativo.

Os pressupostos materiais da intervenção federal estão expressamente inscritos na Constituição (CF, art. 34) e José Afonso da Silva, com base neles, classifica a intervenção de quatro modos: a) intervenção para defesa do estado; b) intervenção para defesa do princípio federativo; c) intervenção para a defesa das finanças estaduais; d) intervenção para a defesa da ordem constitucional. (SILVA, José Afonso da. 1989, p. 486)

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.

Assim sendo, a intervenção federal não afronta o Estado Democrático de Direito, desde que respeitados os pressupostos materiais e formais fixados pela Lei Maior. Os Estados e o Distrito Federal são autônomos, mas a existência de governo próprio nos entes federativos deve ser interpretada sempre à luz do interesse público.

A intervenção federal, a priori, não representa supremacia da União em face dos Estados, pois não está a União atuando em defesa de seus próprios interesses, mas para preservar a indissolubilidade e a viabilidade da federação.

De igual modo, a Constituição firmou no artigo 36 os pressupostos formais da medida extrema, quais sejam:

1) nos casos do artigo 34, incisos I, II, III e V, o Presidente da República está autorizado a agir espontaneamente;

2) no caso do inciso IV, o Chefe do Executivo depende da solicitação do Poder Legislativo ou do Poder Executivo coacto ou impedido, ou de requisição do Supremo Tribunal Federal se a coação for contra o Poder Judiciário (artigo 36, IV);

3) na situação da segunda parte do inciso VI (descumprimento de ordem ou decisão judicial), caberá ao Supremo Tribunal Federal, ao Superior Tribunal de Justiça ou ao Tribunal Superior Eleitoral requisitar a intervenção federal ao Presidente da República;

4) em caso de recusa de cumprimento de lei federal (primeira parte do inciso VI) ou de infringência a princípio constitucional sensível (inciso VII), a atuação do Presidente da República depende de provimento pelo STF de representação interventiva formulada pelo Procurador Geral da República. (LEWANDOWSKI, Enrique Ricardo. 1994, p. 61)

Assim, caso atendidos a todos esses requisitos materiais e formais, a intervenção federal se amoldará perfeitamente ao que prevê a Constituição Federal e não causará qualquer risco à democracia, ou ao Estado brasileiro.

Conforme já informado alhures, nos termos do artigo 84, inciso X, da Constituição Federal, a competência para iniciar a intervenção é privativa do Presidente da República. Trata-se de prerrogativa indelegável do Chefe de Governo. Dessa sorte, a intervenção federal deverá efetivar-se por decreto do Presidente da República, que especificará a amplitude, o prazo e as condições de execução e que, se couber, nomeará o interventor; o decreto será submetido à apreciação do Congresso Nacional, no prazo de vinte e quatro horas.

Portanto, não se trata de uma intervenção militar. A intervenção militar é a tomada de poder por parte dos militares, é a assunção do governo do País pelo comando das Forças Armadas. A intervenção militar é absolutamente inconstitucional. O fato do nomeado ao cargo de interventor ser um militar em nada altera a natureza jurídica do instituto. Sobre esse assunto, esclarece José Afonso da Silva que pode haver, na verdade, intervenção sem interventor, porque a intervenção:

[...] pode atingir qualquer órgão do poder estadual. Se for o 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 legislativas. (SILVA, José Afonso da. p. 418-9)

A insubordinação ao Chefe do Executivo e a tomada de poder pelos militares não têm amparo constitucional e implicariam em violação ao Estado de Direito. As Forças Armadas destinam-se à garantia dos poderes constitucionais, à defesa da pátria. Essas instituições estão subordinadas a um civil eleito pelo povo: o Presidente da República (artigo 142 da CF). Hierarquia

e disciplina são os pilares de toda a organização militar nacional. Exercer o comando supremo das Forças Armadas é competência privativa do Presidente da República (artigo 84, XIII, da CF).

De igual forma a intervenção federal é um instituto diferente do estado de defesa e estado de sítio. O estado de defesa está previsto no artigo 136 da Constituição Federal e é destinado a amparar a ordem pública e a paz social, em áreas restritas e determinadas, ameaçados por instabilidade institucional ou afetados por calamidades de grandes proporções na natureza.

O estado de defesa tem início por meio de decreto do Presidente da República e está limitado ao prazo de trinta dias, prorrogável por mais trinta dias. Esse decreto deve ser referendado pelo Congresso Nacional, em 24 horas, com quórum de maioria absoluta. (BRANCO, Paulo Gustavo Gonet; MENDES, Gilmar Ferreira; COELHO, Inocencio Martires. Curso de Direito 2009, p. 21.)

O estado de sítio é também decretado pelo Presidente da República, mas apenas após autorização da maioria absoluta do Congresso Nacional, porque se trata de medida excepcionalíssima capaz de restringir, como um todo, a depender dos motivos, os direitos fundamentais. (DANTAS, Ivo. 1989, p 52.)

O estado de sítio, nos termos do artigo 137 da Constituição Federal, é decretado em duas situações: 1) comoção grave de repercussão nacional ou ocorrência de fatos que comprovem a ineficácia do estado de defesa; 2) declaração de estado de guerra ou resposta a agressão armada estrangeira.

Na primeira situação, o decreto não pode ter prazo superior a trinta dias, mas são admitidas prorrogações, conforme a necessidade. No segundo caso, não há prazo previamente estabelecido. Por último, a intervenção federal não afeta direitos e garantias fundamentais, mas a autonomia do ente federativo.

Os mecanismos de controles na intervenção federal

A intervenção federal não é um instituto constitucional que concede ao interventor plena e irresoluta atuação sem nenhuma limitação. Evidentemente, existem mecanismos de controles previstos na própria Carta Magna que poderão limitar as ações do interventor sobre o ente federado que sofreu a intervenção federal.

Um das limitações como veremos é a do controle social que é exercida pelo Conselho da República³ e pelo Conselho de Defesa Nacional⁴, que têm de ser ouvidos e com antecedência (a

3 Art. 3º O Conselho da República é presidido pelo Presidente da República e dele participam: o Vice-Presidente da República; o Presidente da Câmara dos Deputados; o Presidente do Senado Federal; os líderes da maioria e da minoria na Câmara dos Deputados, designados na forma regimental; os líderes da maioria e da minoria no Senado Federal, designado na forma regimental; o Ministro da Justiça; 6 (seis) cidadãos brasileiros natos, com mais de 35

menos que a urgência da situação não permita essa oitiva prévia), embora o pronunciamento deles não vincule o Presidente. Compõem o Conselho da República, por exemplo, os líderes da maioria e da minoria na Câmara dos Deputados e no Senado Federal, e seis cidadãos brasileiros; têm assento no Conselho da República, por exemplo, os Presidentes da Câmara dos Deputados e do Senado Federal.

Colher a opinião desses Conselhos, então, é uma exigência democrática, que envolve o direito de participação popular. Por isso, é inválido o decreto de intervenção que não tenha sido precedido da convocação e reunião dos Conselhos da República e de Defesa Nacional. Não se tem notícia de que o decreto de intervenção no Rio de Janeiro tenha atendido a essa condição básica.

O Controle político é exercido pelo Congresso Nacional (Constituição da República, art. 49, IV), que deverá “apreciar” o decreto em 24 horas (Constituição da República, art. 36, § 1º). O decreto precisa ser aprovado pelo parlamento.

É verdade que a decretação da intervenção pode ser objeto de controle político, da responsabilidade do Congresso Nacional, ou de controle jurisdicional, exercido pelo Supremo Tribunal Federal, caso provocado, mas trata-se de limitação a posteriori.

A pergunta que se faz é: cabe ao Congresso Nacional autorizar a intervenção federal?

A resposta é não. Compete ao Legislativo aprovar (e não autorizar) a intervenção federal. O decreto interventivo deve fixar o prazo da medida. Não há limitação constitucional quanto ao prazo, devendo este ser o bastante para o restabelecimento da normalidade.

De igual modo, a Constituição Federal também não explicita quais as medidas que poderão ser tomadas pelo Presidente da República, de maneira que, conforme a realidade, as condições de execução serão delineadas no próprio decreto.

Muito embora, Caso a medida não seja ratificada pelo Poder Legislativo, a intervenção deverá cessar imediatamente. Caso aprovada, a intervenção seguirá o seu curso, nos termos do decreto. Trocando em miúdos, embora não seja caso de autorização, a falta de aprovação impede a continuidade da intervenção.

Logo, a contar da data de publicação do decreto de intervenção federal, o Congresso Nacional tem prazo de 24 horas para se reunir e deliberar sobre a medida tomada pelo Presidente da República. A votação no Congresso Nacional se dá em sessão bicameral, em um turno de votação em cada Casa Legislativa, a começar pela Câmara dos Deputados. O quórum necessário para aprovação da intervenção é o de maioria simples (artigo 47 da CF).

(trinta e cinco) anos de idade, todos com mandato de 3 (três) anos, vedada a recondução. (LEI Nº 8.041, DE 5 DE JUNHO DE 1990)

4 Art. 2º O Conselho de Defesa Nacional é presidido pelo Presidente da República e dele participam como membros natos: o Vice-Presidente da República; o Presidente da Câmara dos Deputados; o Presidente do Senado Federal; o Ministro da Justiça; o Ministro da Marinha; o Ministro do Exército; o Ministro das Relações Exteriores; o Ministro da Aeronáutica; o Ministro da Economia, Fazenda e Planejamento. (LEI Nº 8.183, DE 11 DE ABRIL DE 1991.)

No caso em comento, o Plenário do Senado aprovou no dia 20 de fevereiro, terça-feira, em regime de urgência, o PDS 4/2018 que referendou o Decreto 9.288/2018, da Presidência da República, determinando a intervenção federal no setor de segurança do estado do Rio de Janeiro. A proposta foi aprovada com 55 votos favoráveis, 13 contrários e uma abstenção.

Em caso de não funcionamento do Congresso Nacional (recesso, fim de semana, feriado), far-se-á convocação extraordinária, no prazo de 24 horas. A convocação é da responsabilidade do Presidente do Senado e os parlamentares deverão prontamente atender ao chamado (artigo 57 da CF). Vejam, nesse caso, teria o Legislativo 24 horas para comparecimento e outras 24 horas para análise do decreto. Este foi o caso, pois o decreto nº 9288, foi publicado em uma sexta-feira, o que tornou inviável a análise do decreto no fim de semana.

Se da análise do decreto interventivo, constatar-se que o Presidente praticou excesso, agiu em desconformidade com a Constituição Federal, poderá o Chefe do Executivo ser penalizado por crime de responsabilidade, nos termos do artigo 85, inciso II, da Constituição Federal.

Por fim, vale dizer que nos casos do artigo 34, incisos VI e VII, da Constituição Federal, fica o Legislativo dispensado de apreciar o decreto.

E por fim, o controle judicial, que é inafastável quando houver lesão ou ameaça a direito⁵, abrange também a verificação dos estritos requisitos para a intervenção, que estão estabelecidos em normas jurídicas constitucionais.

O decreto nº 9288/18 como medida ineficiente e pouco adequada em conteúdo

O conteúdo mais importante de um decreto interventivo são as medidas a serem adotadas, que definirão a natureza e extensão da intervenção. Esses são aspectos imprescindíveis, pois revelarão o quanto da autonomia estadual será atingida. Em outras palavras o que a sociedade precisa saber é qual será a extensão do poder interventor do General de Exército Walter Souza Braga Netto (art.2 do decreto 9288/18).

A Constituição determina expressamente que sejam especificados “a amplitude, o prazo e as condições de execução”⁶. De acordo com o Ministro da Defesa Raul Jungmann, “Não há carta branca. Militares não estarão exercendo papel de polícia. O que temos de novidade é uma intervenção federal na parte do Executivo”.⁷

5 Sobre o assunto ver: LEWANDOWSKI, Enrique Ricardo. Comentários aos art. 34 a 36. In: CANOTILHO, J. J. Gomes; MENDES, Gilmar Ferreira; SARLET, Ingo Wolfgang; STRECK, Lenio Luiz (Coord.). Comentários à Constituição do Brasil. São Paulo: Saraiva/Almedina, 2. tir., 2014, p. 816.

6 Ver: Constituição da República, art. 36, § 1º.

7 Disponível em Reuters: <https://br.reuters.com/article/topNews/idBRKCN1G31S9-OB RTP>

As medidas adotadas na intervenção, especialmente no campo da segurança pública, tem grande possibilidade de afetar direitos fundamentais, cuja proteção requer um controle rigoroso dos atos interventivos.

Ocorre que o decreto de intervenção no Rio de Janeiro nem sequer esboça as medidas a serem adotadas, limitando-se a mencionar, muito genericamente, que as atribuições do interventor serão “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”.⁸ O art. 145 da Constituição estadual disciplina toda a competência privativa do Governador e o Título V (art. 183 a 191) trata da segurança pública.

No caso, a divisão de poder político do estado do Rio figurando, de um lado, o governador com uma parcela maior desse poder, e de outro lado, o interventor federal com parcela menor desse mesmo poder, restrito ao setor de segurança pública poderá, em tese, gerar conflitos de atribuições. Não basta o decreto prescrever que o “interventor, no âmbito do estado do Rio de Janeiro, exercerá o controle operacional de todos os órgãos estaduais de segurança previstos no art. 144 da Constituição” (§ 5º, do art. 3º).

Exatamente porque o exercício das atribuições inerentes à segurança pública demanda recursos materiais e financeiros, o decreto de intervenção consignou que o interventor poderá requisitar “os recursos financeiros, tecnológicos, estruturais e humanos do estado do Rio de Janeiro afetos ao objeto e necessários à consecução do objetivo da intervenção” (§2º do art. 2º do Decreto 9288/16). É bom que se esclareça que o vocábulo “requisitar” significa solicitar com sentido de ordem emanada da autoridade competente.

O que o interventor deve fazer, segundo o decreto, é não se sujeitar às normas estaduais que conflitem com os ordenamentos federais, ou seja, ele é submisso diretamente ao Presidente. Ele também deve deter o controle de todos os órgãos estaduais de segurança dispostos no artigo 144 da CRFB, ou seja, Polícias Militar e Civil; e Corpo de Bombeiros. A Política Penitenciária também entra, pois está prevista como órgão na Constituição do Estado, Título V, que o decreto de intervenção também coloca como parâmetro.

O que o interventor pode fazer, segundo o decreto, é utilizar a estrutura financeira do Estado do Rio para seu trabalho; e requisitar bens, serviços e servidores 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.

O decreto nada diz sobre permissão ou proibição de colocar membros das forças armadas diretamente para realizarem operações em favelas ou aglomerados. Em tese, o interventor poderá até baixar legislação alterando as funções da PM, pode-se “substituir” operações de busca,

8 Ver: Art. 3 DECRETO Nº 9.288, DE 16 DE FEVEREIRO DE 2018.

apreensão, prisão e outras, até então feitas por Polícias Militares, para que sejam feitas por militares das forças armadas, ainda que contrário às opiniões dos especialistas em segurança pública, que entendem ser isso uma temeridade.

Com isso, percebe-se que a intenção do decreto é estabelecer uma intervenção federal não sobre o governo do Estado, mas apenas no setor de segurança do governo do estado, como dia o parágrafo 1º do artigo 1º do decreto presidencial. É como se o interventor tomasse o lugar do secretário estadual de segurança, mas obedecendo diretamente ao presidente e não mais ao governador, sendo que o resto do governo estadual ficaria como está.

O problema é que há uma brecha perigosa no parágrafo 4º do artigo 3º do decreto presidencial. Ele diz 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.”

Ora, isso significa dizer que as atribuições do artigo 145 que tiverem relação direta ou indireta com a segurança ficam a cargo do interventor. Mas quais das 16 funções do artigo 145, que são as atribuições do governador do estado do Rio de Janeiro, podem ser assim entendidas?

Não há nada que diga quais delas são direta ou indiretamente ligadas ao setor de segurança, o que, em tese, abre brecha para que qualquer função possa ser exercida pelo interventor, dependendo da “interpretação”. Vejamos o item IV, “sancionar, promulgar e fazer publicar as leis bem como expedir decretos e regulamentos para sua fiel execução”. Se forem leis, decretos e regulamentos sobre segurança, ao que parece dizer o decreto de intervenção, serão editados pelo interventor. E o item V, “vetar projetos de lei, total ou parcialmente”. Se forem na área de segurança, ao que parece dizer o decreto presidencial, o interventor parece ter poder de veto.

Vejamos agora o item VII, “decretar e executar a intervenção nos Municípios, nomeando o Interventor, nos casos previstos nesta Constituição”. Neste caso, não há risco, em tese, pois o artigo 35 da Constituição Federal e o artigo 355 da Constituição Estadual não permitem intervenções do estado nos municípios por motivos de segurança.

Entendemos que o parágrafo 4º do artigo 3º abre brechas para uma ampliação do poder do interventor, além dos limites divulgados pela mídia, o que é perigoso, mas, não parece abrir caminho para uma intervenção total do Governo Federal no Estado, muito menos um golpe militar.

Dispensabilidade da intervenção federal frente a outros mecanismos constitucionais

Nesse aspecto, a intervenção no Rio de Janeiro não se mostra indispensável, pois estão previstos e são efetivamente utilizados outros meios adequados – e prioritários – para enfrentar a

crise de segurança pública. E, sendo crônica essa crise de segurança pública, também não houve um episódio específico que justificasse a urgência.

Por exemplo, a “cooperação federativa no âmbito da segurança pública”⁹, que enseja a mobilização da Força Nacional de Segurança Pública¹⁰ e que já esteve mais de uma vez no Estado. Ela baseia-se num acordo entre a União e o Estado ou Distrito Federal.¹¹ Na atual crise fluminense, não houve oposição do Governo estadual, que tem aceito e aproveitado a colaboração da União.

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.

De forma semelhante, dão-se com certa frequência operações militares provisórias de atuação com poder de polícia até o restabelecimento da normalidade, também por decreto do Presidente da República. É a chamada “garantia da lei e da ordem”.¹² Essa possibilidade de atuação militar na segurança pública por decreto do Presidente torna a intervenção federativa muito excepcional.

O decreto de intervenção de 2018 é diferente do decreto de Garantia da Lei e da Ordem (GLO) de 2017. Ambos foram assinados pelo governo federal em relação ao Rio de Janeiro, porém, no caso da GLO, o que tivemos foi 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”, como diz o artigo 1º do decreto de 28 de julho de 2017.

Esse decreto diz que a validade da GLO vai até 31 de dezembro de 2018, logo, ele estará vigente junto ao decreto da intervenção no Rio. A diferença é que o decreto de 2017 liberava membros das forças armadas a auxiliarem na segurança da pública do rio, mas mantinham a gestão dessa área nas mãos do secretário estadual de segurança, submisso ao governador.

O detalhe interessante é que a redação do decreto da GLO foi alterada em 29 de dezembro de 2017, estendendo o prazo final até o fim de 2018, já que a redação original ia somente até o fim de 2017. Logo, isso significa que as forças armadas podem ser enviadas para auxiliar a segurança do Rio a qualquer momento, mas a gestão da pasta só pode estar nas mãos do interventor federal depois que o decreto for aprovado pelo Congresso.

9 Lei 11.473/2007, art. 4º, parágrafo único: O Governo Federal, “por intermédio do Ministério da Justiça, poderá colocar à disposição dos Estados e do Distrito Federal, em caráter emergencial e provisório, servidores públicos federais, ocupantes de cargos congêneres e de formação técnica compatível”.

10 Lei 11.473/2007, art. 5º, § 1º.

11 Lei 11.473/2007, art. 2º, parágrafo único.

12 Constituição da República, art. 142; Lei Complementar 97/1999; Decreto 3.897/2001.

Não é preciso ser um bom entendedor para saber que o convênio então existente entre o estado do Rio e a União no setor de segurança pública não produziu os resultados esperados por causa das ingerências do Governo do estado, sob pena de presumir a falta de capacidade operacional das Forças Armadas.

Ora, se isso for verdadeiro nada assegura que a presença das mesmas Forças Armadas, agora sob o rótulo de intervenção militar, irá restabelecer a ordem pública ferida. Se o restabelecimento dessa ordem pública não tem motivação na falta de capacidade operacional das Forças Armadas, o instrumento jurídico apropriado para o equacionamento dessa questão é aquele previsto na CF, ou seja, a intervenção federal com o afastamento do Governador. O interventor federal exerceria em sua plenitude as atribuições inerentes à Chefia do Poder Executivo

Outrossim, este será um ano de eleições para Presidente da República, Deputados Federais e Senadores, bem como – sintomaticamente – para Governadores. Medidas impactantes como uma intervenção federal tendem a influenciar as eleições e, portanto, precisam estar sobejamente justificadas inclusive quanto à sua atualidade. Estipular apenas o fim do ano como prazo, sem levar em conta os desdobramentos da intervenção em tempo real, mostra-se escandalosamente desproporcional.

A segurança é um direito fundamental, que tem como uma de suas projeções institucionais a segurança pública. A garantia da segurança das pessoas e bens deve ser feita, no entanto, de acordo com a Constituição e demais normas jurídicas. O governo da sociedade pelas autoridades legitimamente constituídas e eleitas também é um direito fundamental de feitiço político.

Quando ocorre uma intervenção federal, é preciso respeitar todas essas dimensões dos direitos fundamentais. A repressão às agressões à ordem pública que comprometem a segurança pública não deverá jamais, por sua vez, provocar insegurança e enfraquecer as franquias constitucionais.

Considerações finais

O direito fundamental da segurança pública está umbilicalmente ligado ao pleno exercício da liberdade no Estado de Direito. Evidentemente a possível afetação dos direitos fundamentais coloca em “xeque” a dignidade da pessoa humana. Ainda que o bradar da crise na segurança pública movimente o Poder Executivo em seu protagonismo de soluções extremadas, jamais se poderá fragilizar a dignidade humana em nome de uma operação militar/policial.

O ser humano é um fim em si mesmo. A dignidade é aquilo que não pode ser quantificado, que não pode ser fruto de escambo. Dignidade é algo único, singular, juridicamente concebida como bem infungível. (KANT, Immanuel. 1986, p. 77)

O que nos preocupa em especial é a adoção recente de um decreto que dá às Forças Armadas a autoridade de combater o crime no Estado do Rio de Janeiro e coloca a polícia sobre o comando do Exército.

Isto é, pelos motivos já elencados nos tópicos anteriores, as Forças Armadas são despreparadas para o policiamento ostensivo e investigativo, e ainda, não há conscientização no agrupamento militar sobre medidas de segurança que respeitem os padrões de direitos humanos e medidas efetivas sejam tomadas para prevenir uma filtragem racial e uma criminalização dos pobres. Afinal de contas, todo o treinamento das forças armadas serve-se de uma preparação simulada para casos de conflito armado em situação de guerra.

Outro aspecto gravíssimo na intervenção federal doravante questionada é que conforme o decreto o cargo do interventor é militar. Tal natureza militar tem o único objetivo de garantir ao interventor que seus eventuais abusos (violações a direitos fundamentais) fiquem sujeitos à jurisdição militar.

É o que diz a Lei 13.491/2017. Ela determina que crimes praticados por militares das Forças Armadas em missões de GLO (Garantia da Lei e da Ordem) sejam julgados em tribunais militares, e não em tribunais civis. Além da intervenção, vigora no Rio uma operação de GLO. Portanto, a Lei 13.491 se aplica ao contexto fluminense atual. Os militares vêem nessa lei uma segurança jurídica. O que basicamente pode se tornar em uma autorização irrestrita para ceifar vidas.

Vivemos tempos de crise, mas nada justifica medidas tão extremadas num contexto de Estado de Direito. O Estado Democrático (como projeto de organização social livre) tem por finalidade a realização e garantia dos direitos fundamentais, positivados em sua ordem constitucional.

Deixamos ao final a reflexão sempre atual que o professor Joaquim Carlos Salgado legou sobre o Estado de Direito e seu compromisso na efetivação dos direitos fundamentais:

[...] o que se funda na legitimidade do poder, ou seja, que se justifica pela sua origem, segundo o princípio ontológico da origem do poder na vontade do povo, portanto na soberania; pelo exercício, segundo os princípios lógicos de ordenação formal do direito, na forma de uma estrutura de legalidade coerente para o exercício do poder do Estado, que torna possível o princípio da segurança jurídica em sentido amplo, dentro do qual está o da legalidade e o do direito adquirido; e pela finalidade ética do poder, por ser essa finalidade a efetivação jurídica da liberdade, através da declaração, garantia e realização dos direitos fundamentais, segundo os princípios axiológicos que apontam e ordenam valores que dão conteúdo fundante a essa declaração. (SALGADO, Joaquim Carlos. 1988, p. 10)

Referências

- AGAMBEN, Giorgio. Estado de Exceção. Tradução de Iraci D. Poleti. São Paulo: Boitempo, 2004.
- BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil. 48. ed. Brasília: Câmara dos Deputados, Edições Câmara, 2015.
- _____. Decreto de 28 de julho de 2017. Autoriza o emprego das Forças Armadas para a Garantia da Lei e da Ordem no Estado do Rio de Janeiro. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2017/Dsn/Dsn14485.htm. Acesso em 17 fev. 2018.
- _____. Decreto de 29 de dezembro de 2017. Altera o Decreto de 28 de julho de 2017, que autoriza o emprego das Forças Armadas para a Garantia da Lei e da Ordem no Estado do Rio de Janeiro. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2017/Dsn/Dsn14506.htm#art1. Acesso em 17 fev. 2018.
- BADÍA, Juan Ferrando. EI Estado Unitario, EI Federal y EI Estado Autonomico, Ed. Tecnos, Madrid, 1986.
- BARACHO, José Alfredo de O. Teoria geral do federalismo, B. Horizonte, 1982.
- BRANCO, Paulo Gustavo Gonet; MENDES, Gilmar Ferreira; COELHO, Inocencio Martires. Curso de Direito Constitucional (4ª ed.). São Paulo: Saraiva, 2009.
- BURGESS, M. 1993. Federalism and Federation: A Reappraisal. In: BURGESS, M. & GAGNON, A. (orgs.) Comparative Federalism and Federation. London : Harvester.
- DANTAS, Ivo. A defesa do Estado e das instituições democráticas na nova Constituição. Rio de Janeiro: Aide, 1989.
- ELAZAR, D. 1987. Exploring Federalism. Tuscaloosa: University of Alabama.
- KANT, I. Fundamentação da metafísica dos costumes. Tradução de Paulo Quintela. Lisboa: Edições 70, 1986.
- LEWANDOWSKI, Enrique Ricardo. A quem aproveita um judiciário fraco?. Revista do Tribunal Regional do Trabalho da 13ª Região, 1994.
- LEWANDOWSKI, Enrique Ricardo. Comentários aos art. 34 a 36. In: CANOTILHO, J. J. Gomes; MENDES, Gilmar Ferreira; SARLET, Ingo Wolfgang; STRECK, Lenio Luiz (Coord.). Comentários à Constituição do Brasil. São Paulo: Saraiva/Almedina, 2. tir., 2014.
- MEIRELLES, Hely Lopes. Direito municipal brasileiro. 7. ed. São Paulo: Malheiros, 1994.
- ROTHENBURG, Walter Claudius. Direito constitucional. São Paulo: Verbatim, 2010.
- RIO DE JANEIRO. Constituição do Estado do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro; Assembleia Legislativa, 1989.
- SALGADO, Joaquim Carlos. O estado ético e o estado poiético. Revista do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais, v. 24, n. 2, p. 3-34, abr./jun. 1998.

Janeiro: Forense, 1993.

SILVA, José Afonso da. Curso de direito constitucional positivo, Ed. RT, 1989.