



CENTRO UNIVERSITÁRIO DR. LEÃO SAMPAIO – UNILEÃO
CURSO DE GRADUAÇÃO EM DIREITO

MATHEUS ARAUJO ANGELO SILVA

**INTERVENÇÃO FEDERAL: UMA ANÁLISE PÓS CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE
1988**

Juazeiro do Norte
2018

MATHEUS ARAUJO ANGELO SILVA

**INTERVENÇÃO FEDERAL: UMA ANÁLISE PÓS CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE
1988**

Monografia apresentada à Coordenação do
Curso de Graduação em Direito do Centro
Universitário Dr. Leão Sampaio, como
requisito para a obtenção do grau de
bacharelado em Direito.

Orientador: Francysco Pablo Feitosa
Gonçalves

Juazeiro do Norte
2018

MATHEUS ARAUJO ANGELO SILVA

**INTERVENÇÃO FEDERAL: UMA ANÁLISE PÓS CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE
1988**

Monografia apresentada à Coordenação do
Curso de Graduação em Direito do Centro
Universitário Dr. Leão Sampaio, como
requisito para a obtenção do grau de
bacharelado em Direito.

Orientador: Francysco Pablo Feitosa
Gonçalves

Data de aprovação: ____/____/____

Banca Examinadora

Prof.(a) _____
Orientador(a)

Prof.(a) _____
Examinador 1

Prof.(a) _____
Examinador 2

“Você vê o que eu sou. O que eu sou é o resultado daquilo que faço repetidamente. Excelência não é um ato. É um hábito.”
Paulo Muzy

AGRADECIMENTOS

Primeiramente gostaria de agradecer a Deus por me proporcionar sabedoria e saúde para realizar tal trabalho.

Agradeço a meus pais e minha irmã pelo amor incondicional e apoio em toda minha jornada acadêmica.

Agradeço a minha namorada Cíntia V. Leite pelo amor e carinho que me tem dado em todo esse período e pelo apoio grandioso que foi extremamente necessário.

Agradeço a meu orientador Francysco Pablo Feitosa Gonçalves por toda informação, orientação e crítica feita, pois foram muito proveitosas e acrescentaram demais ao meu conhecimento como aluno e como cidadão.

Agradeço aos meus colegas de turma, bem como irmãos que a faculdade me deu, sendo eles Braulle Costa, Carlos Henrique, Ciro Fenelon, Gabriella Marques, Lucas Feitosa, Matheus Oliveira, Rafael Gomes, Ronald Xenofonte, Sayron Rilley e Stephany Yohanne por todo o apoio na jornada acadêmica e pela amizade que durará eternamente.

Agradeço a todo o corpo docente da Unileão que me ajudou muito a crescer como aluno.

Agradeço aos meus familiares, principalmente tios, tias, primos e primas que sempre foram solícitos quando precisei e estiveram comigo em momentos difíceis.

Agradeço a Ordem Demolay, que me acrescentou muito como filho, como cidadão e principalmente como pessoa e melhorando minha vida em todos os aspectos.

Obrigado a todos!

RESUMO

O presente trabalho tem como objetivo de estudo o instituto da intervenção federal e sua aplicação atual na segurança pública do Estado do Rio de Janeiro. Tendo essa premissa como objetivo principal, passamos o federalismo em si, perpassando desde o seu início, através da análise do surgimento da Federação, bem como seu conceito e suas características, chegando assim à análise da intervenção federal. Os próximos pontos a serem discutidos, como sua possibilidade e disposição constitucional como obra excepcional, bem como o federalismo no Brasil e suas características do federalismo encaixadas no sistema brasileiro. Chegando ao instituto da intervenção federal, analisa-se ponto a ponto, como seu conceito, natureza jurídica, sua fundamentação legal, aspectos materiais e formais para sua aplicação. Ademais, chegamos a análise de sua aplicação na segurança pública do Estado do Rio de Janeiro, onde é realizada uma breve análise acerca da utilização desse instituto, que visa a manutenção do federalismo. Finalmente, observa-se a intervenção federal é um instrumento excepcional e que deve ser utilizado com cautela, pois sua utilização retira a autonomia estatal, característica essa fundamental para o federalismo. Devido a necessidade de manutenção da ordem pública, o Presidente Michel Temer, decretou a intervenção da União no Estado do Rio de Janeiro.

Palavras-chave: Intervenção federal. Federalismo. Constituição Federal de 1988.

ABSTRACT

The present study aims to study the federal intervention institute and its current application in the public security of the State of Rio de Janeiro. Having this premise as the main objective, we pass federalism itself, passing from its beginning, through the analysis of the emergence of the Federation, as well as its concept and its characteristics, thus arriving at the analysis of federal intervention. The next points to be discussed, such as its possibility and constitutional disposition as an exceptional work, as well as federalism in Brazil and its characteristics of federalism embedded in the Brazilian system. Arriving at the federal intervention institute, we can analyze point to point, such as its concept, legal nature, legal basis, material and formal aspects for its application. Finally we come to the analysis of its application in the public safety of the State of Rio de Janeiro, where we make a brief analysis about the use of this institute, which aims to maintain federalism. Finally, we can observe that federal intervention is an exceptional instrument and must be used with caution, since its use removes the state autonomy, a characteristic that is fundamental for federalism. Due to the necessity of maintaining public order, President Michel Temer decreed the intervention of the Union in the State of Rio de Janeiro.

Keywords: Federal intervention. Federalism. Federal Constitution of 1988.

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	10
1 CONSIDERAÇÕES GERAIS ACERCA DO FEDERALISMO	12
1.1 Surgimento do federalismo	12
1.2 Conceito de federalismo	13
1.3 Características do federalismo	16
1.3.1 <i>Repartição de competências</i>	17
1.3.2 <i>Participação dos membros nas decisões da união</i>	17
1.3.3 <i>Atribuição de renda própria</i>	18
1.3.4. <i>Autonomia política das unidades federadas</i>	19
2 POSSIBILIDADE CONSTITUCIONAL EXCEPCIONAL E TAXATIVA DE INTERVENÇÃO FEDERAL	20
2.1 Federalismo no Brasil	20
2.2 Características básicas do federalismo na Constituição Federal de 1988	22
3 A INTERVENÇÃO FEDERAL PÓS CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988	26
3.1 Conceito	26
3.2 Natureza jurídica	27
3.3 A intervenção federal na Constituição Federal de 1988	28
3.3.1 <i>Aspectos materiais da intervenção federal</i>	30
3.3.1.1 <i>Manutenção da integridade nacional</i>	30
3.3.1.2 <i>Repelir invasão estrangeira ou de uma unidade da federação em outra</i>	30
3.3.1.3 <i>Por termo a grave comprometimento da ordem pública</i>	31
3.3.1.4 <i>Garantia do livre exercício de quaisquer poderes nas unidades de federação</i>	32
3.3.1.5 <i>Reorganização das finanças da unidade da federação</i>	33
3.3.1.6 <i>Prover a execução de lei federal, ordem ou decisão judicial</i>	35
3.3.1.7 <i>Assegurar a observância de certos princípios constitucionais</i>	35
3.3.2 <i>Aspectos formais da intervenção federal</i>	36
3.3.2.1 <i>Exceções para a decretação da intervenção federal</i>	36
3.3.2.2 <i>Amplitude, prazo e condições da intervenção federal</i>	38
4 BREVE ANÁLISE ACERCA DA INTERVENÇÃO FEDERAL NO ESTADO DO RIO DE JANEIRO	40
CONCLUSÃO	44

REFERÊNCIAS.....	46
ANEXO A - DECRETO 9.288/2018	50

INTRODUÇÃO

O presente trabalho procura apresentar e explicar o instituto da Intervenção Federal, bem como seu procedimento de admissão e execução de modo que sua explicação seja de breve entendimento para o público. O processo de Intervenção Federal está presente no ordenamento jurídico brasileiro em sua Constituição Federal de 1988, vulgo Carta Magna. Dentre o estudo do processo também será abordado às situações em que será utilizada, sendo previstos no rol taxativo disponível no artigo 34 da Constituição Federal de 1988.

A Intervenção Federal é apresentada como uma solução imediata para um problema complexo, instaurando-se quando determinado Estado ou Município demonstra problemas em sua administração, razão pela qual o Estado brasileiro possui autonomia perante seus entes, tais como a União, Estados, Municípios e Distrito federal sendo autônomos, autogovernáveis, auto-organizáveis e tendo normas estaduais e auto-administráveis.

Essas situações elencadas na Constituição Federal de 1988 são casos em que a convivência em sociedade fica inviável e determinados direitos são privados da população, como, por exemplo, o inciso I do artigo 34 da Constituição Federal de 1988 que fala sobre a manutenção da integridade nacional, sendo que a União irá intervir nos Estados e no Distrito Federal quando for necessário para manter a integridade nacional. Outro exemplo, no inciso II do mesmo artigo seria para repelir possível invasão estrangeira ou de qualquer unidade da Federação para outra.

Pode-se observar que em meados de fevereiro de 2018, ocorreu o processo de Intervenção no Estado do Rio de Janeiro, em que o Presidente da República Michel Temer decretou Intervenção Federal devido à ineficiência Estatal em promover a administração da Segurança Pública do Estado. Resultando no objetivo do trabalho em tela, que é analisar sobre a Intervenção do Estado brasileiro na Segurança Pública sob a ótica da Constituição Federal de 1988, sobretudo diagnosticando pontos positivos e negativos acerca da temática.

Será adotada na produção do presente trabalho, a metodologia de pesquisa bibliográfica, onde serão analisadas a doutrina, legislação e jurisprudências pátrias, para ter certo aprofundamento acerca do assunto. Será adotada também a metodologia documental, onde através da análise de documentos, bem como jornais e matérias jornalísticas, para ter noção de como a Intervenção Federal está ocorrendo em seu campo de aplicação.

Temos como objetivo principal a análise imparcial acerca do assunto, buscando apenas o enriquecimento do estudo, diversificando os entendimentos doutrinários.

Para chegar ao tema principal, faremos primeiramente um estudo acerca das formas de estado, entendendo a escolha realizada pelo constituinte e vasculhando suas demais características e evolução histórica.

Logo após esse estudo, passaremos a observar o instituto da Intervenção Federal em si, possibilitando o entendimento de sua decretação, analisando ainda seus requisitos necessários, natureza jurídica e demais características.

Por fim, será feita uma análise documental sobre a atual Intervenção Federal que está à acontecer no Estado do Rio de Janeiro, vendo sua possível constitucionalidade, limitações, fatores determinantes para sua aplicação, bem como procedimento, características e requisitos.

1 CONSIDERAÇÕES GERAIS ACERCA DO FEDERALISMO

1.1 Surgimento do federalismo

Desde o início da humanidade, as pessoas sentem a necessidade abstrata de constituir e viver em sociedade. Para isso, foi capaz de abdicar de diversas liberdades para que não acabasse em lutas e desentendimentos, entendendo assim que deveria existir uma organização mínima dessa população, porém, conservando sua liberdade e igualdade perante os demais, assim afirma Azambuja (2008, p.128).

Desta forma, surgiram dois tipos de movimentos sociais, que são denominados de movimentos de integração e coordenação. Os movimentos de integração surgiram a partir do momento em que os indivíduos entenderam que precisavam se reunir para garantir um interesse em comum, como por exemplo, a garantia da segurança. Já o movimento de coordenação é derivado dessa integração, onde por meio de um processo de harmonização e interação dessas comunidades, que possuíam o mesmo interesse e objetivos que se chegou ao surgimento do Estado, conforme fala Martins (2003, p. 28).

Nesse sentido, importante a compreensão da doutrina Augusto Zimmerman (1999, p.11):

A existência do Estado é justificada de diferentes modos. As doutrinas sociocontratualistas consideram-no decorrente da instituição de um pacto entre os indivíduos. Alguns entendem ainda que o Estado surge da natural tendência humana para a associação. Para outros, contudo, ele é o produto da luta de classes, que, sem a qual, o Estado também desapareceria. (ZIMMERMAN, 1999, p. 11)

Tendo em vista a citação acima mencionada, observa-se que existem várias formas de Estado, contudo, todas convergem para a junção de um grupo de indivíduos, que se unem com o objetivo de garantir interesses em comum, interesses estes que estariam ameaçados caso estivessem sozinhos.

Independente de modelo estatal adotado por aqueles indivíduos, o seu conceito sempre será a união de vários indivíduos com o objetivo de garantir interesses em comum e visando, além disso, o seu crescimento.

Não obstante a isso, analisa-se a forma Federativa de governar, que remete ao federalismo. Segundo Pinho (2002, p. 02), existe duas formas de federalismo, uma chamada de federalismo por desagregação e outra de federalismo por agregação. No primeiro caso

ocorre uma concessão do Estado para a formação de outro, fato que aconteceu no Brasil em relação a Portugal. A segunda seria no caso de vários Estados se reunirem para a formação de um ente central de soberania, fazendo com que abram mão de parte de sua autonomia, que existe entre os Estados daquele grupo (PINHO, 2002). De fato, na criação do estado brasileiro, em primeiro momento ocorreu a federação por desagregação, onde o desmembramento do estado português deu independência ao estado brasileiro, e em um segundo momento ocorre a federação por agregação, onde vários estados abrem mão de sua soberania para a formação de um estado maior.

A primeira federação a ser reconhecida no cenário mundial, foi a norte-americana, esta que fora sancionada na Constituição Americana de 1787, onde teve de ser ratificada por pelo menos nove dos treze integrantes daquela confederação que já habitava aquele Estado. Nessa constituinte, foi criado também o mecanismo de controle daquela nova forma de Estado, que seria a intervenção federal, que está presente até os dias atuais como cláusula de garantia da constituição americana, assim afirma Lewandowski (1994, p.15)

De acordo com Pinho (2002, p.01), com o passar do tempo, vários outros países adotaram o federalismo como forma de estado, podendo citar aqui a Alemanha, Argentina, México, Canadá, dentre outros, e por último, mas não menos importante o Brasil, conforme será estudado mais adiante.

1.2 Conceito de federalismo

Para entender o que realmente leva o Governo Federal a declarar Intervenção Federal, é preciso compreender como funciona a Administração Pública existente no Brasil, tal como as formas de governo, sistemas de governo e formas de Estado, fazendo um esboço sobre a previsibilidade das normas inerentes a estes conteúdos à luz da CF/88 e analisando sua efetividade.

Começando com a organização do Estado, em sua forma de governo. Há duas classificações, sendo elas a Monarquia e a República. A Monarquia tem como principal característica a hereditariedade e vitaliciedade, e possui reis e príncipes como comandantes do Estado. Segundo Feu Rosa (1990) os monárquicos:

[...] gozavam de poderes totais e absolutos, enfeixando em suas mãos o Executivo, o Legislativo e o Judiciário, sem qualquer limitação. Daí a expressão “monarquia absoluta” ou “autocracia”.

[...] Com o correr dos séculos, os Reis foram cedendo às pressões da sociedade e passaram a ter seus poderes limitados surgindo então a chamada “monarquia constitucional”, isto é, a Monarquia em que o Rei ou Príncipe tem sua esfera de competência traçada e limitada por uma Constituição.

Já a República se utiliza da eletividade periódica do Chefe do Estado, tendo como princípios básicos a legalidade, a igualdade, a participação do povo na escolha de seus líderes e a separação de poderes, sendo esses poderes o legislativo, judiciário e executivo. De acordo com Feu Rosa (1990, p. 270) “[...] seriam, assim, as características do Estado republicano: igualdade de todos perante a lei (inexistência de privilégios), divisão dos Poderes e Estado de Direito. Quer dizer, em resumo: instituições democráticas.”.

Com a promulgação da Constituição Federal de 1988, a mesma deixa clara em seu artigo 1º que o sistema adotado pelo Brasil é a República, sendo uma República Federativa, promovendo igualdade a todos perante a lei, sem privilégios.

Analisando os sistemas de governo, há duas espécies em que se classificam. O parlamentarismo e o presidencialismo. No parlamentarismo o Chefe de Estado é representado pelo rei ou presidente e não tem um papel muito importante na administração do Estado, apenas representando o país e tendo uma função bem cerimonial, e quem representa o Estado na sua administração é o Primeiro Ministro, que é indicado pelo Chefe de Estado. Feu Rosa (1990, p. 285) aduz:

[...] regime parlamentar de governo, que é a forma na qual o Estado confere ao Poder Legislativo o controle completo da administração da lei. Nesta forma, a atribuição do poder executivo real (que não pode ser nominal) deriva do Legislativo, e é este que põe fim à sua vontade. Assim, o exercício de todas as prerrogativas do Poder Executivo, em qualquer sentido e maneira, não pode ser empreendido com sucesso se não é aprovado pelo legislativo.

No Parlamentarismo há uma união íntima, uma fusão quase completa dos Poderes Legislativo e Executivo. Dada a possibilidade de o Executivo dissolver o Parlamento, estabelece-se um equilíbrio político. (FEU ROSA, 1990, p. 285)

Levando em consideração o comentário acima mencionado, pode-se dizer que no regime parlamentar, os poderes Legislativo e Executivo estão entrelaçados, fazendo com que os mesmos obtenham um equilíbrio político.

Já no caso do presidencialismo, a figura de Chefe de Estado e Chefe de Governo se une em um só cargo, sendo ele o Presidente, ficando responsável pelas relações internacionais do Estado e por sua administração interna. Há de se notar também a nítida separação dos poderes, onde os mesmos exercem suas funções típicas sem interferir na tarefa um do outro, onde o Executivo irá administrar e o Legislativo irá legislar. De acordo com Alexandre de Moraes (2008, p. 78), o presidencialismo vem:

[...] consagrar a unipessoalidade na Chefia do Estado e na Chefia de Governo. O Presidente da República, como chefe de Estado, representa o país nas suas relações internacionais, bem como corporifica a unidade interna do Estado. Como Chefe de Governo, a função presidencial corresponde à representação interna, na gerência dos negócios internos, tanto de natureza política (participação no processo legislativo), como de natureza eminentemente administrativa. Assim, o Chefe de Governo exercerá a liderança política nacional, pela orientação das decisões gerais e pela direção da máquina administrativa. (MORAES, 2008, p.78)

Claramente o sistema adotado pelo Brasil é o presidencialismo. O artigo 2º da ADCT traz o dia em que o povo brasileiro pode escolher qual sistema de Estado e de Governo que seriam definidos. Através do plebiscito realizado no dia 07 de setembro de 1993, a população brasileira escolheu a República e o Presidencialismo.

Outro ponto a ser abordado no conhecimento de como funciona a Federação Brasileira é analisando as formas de estado, que se dividem em Estado Unitário e Estado Federado. Segundo José Afonso da Silva (2000, p. 173), a distinção se dá pela seguinte forma:

O modo de exercício do poder político em função do território dá origem ao conceito de forma de Estado. Se existe unidade de poder sobre o território, pessoas e bens, tem-se Estado Unitário. Se, ao contrário, o poder se reparte, se divide, no espaço territorial (divisão espacial de poderes), gerando multiplicidade de organizações governamentais, distribuídas regionalmente, encontramos-nos diante de uma forma de Estado composto, denominado Estado federal ou Federação de Estados.

A repartição regional de poderes autônomos constitui o cerne do conceito de Estado Federal. Nisso é que ele se distingue da forma de Estado Unitário (França, Chile, Uruguai, Paraguai e outros), que não possui senão um centro de poder que se estende por todo o território e sobre toda a população e controla todas as coletividades regionais e locais. É certo que o Estado Unitário pode ser descentralizado e, geralmente, o é, mas essa descentralização, por ampla que seja, não é de tipo federativo, como nas federações, mas de tipo autárquico, gerando uma forma de autarquia territorial no máximo, e não uma autonomia político-constitucional e, nele as coletividades internas ficam na dependência do poder unitário, nacional e central. (SILVA, 2000, p. 173)

O próprio Estado Unitário é subdividido em três espécies, sendo elas: o unitário puro, o unitário descentralizado administrativamente e o unitário descentralizado político e administrativamente. No puro não há descentralização, sendo que todo o poder de decisão fica concentrado absolutamente no governo central, tomando decisões políticas e executando-as. (FERNANDES, 2018).

No descentralizado administrativamente suas decisões são tomadas pelo governo central, porém sua execução é descentralizada e delegada para órgãos que foram criados para executar tais decisões. No descentralizado político e administrativamente as decisões ainda são do poder central, porém sua execução fica a cargo dos órgãos criados para tal finalidade e também sua aplicação permite escolher certo juízo de valor dos executores em relação à melhor maneira de aplicar tal política. (FERNANDES, 2018).

Explicado a forma do Estado Unitário, passa a se analisar o Estado Federado, que é o adotado no Brasil. Tendo origem nos Estados Unidos da América (EUA), foi adotado no Brasil como forma de Estado desde 1889, tendo sido proclamado como forma de Estado na Constituição de 1891, passando a ser proclamado em todas as constituições a seguir desde então.

Cientes então do conceito de federalismo, a próxima parte a ser estudada serão as características do federalismo, estas que por sua vez, são de suma importância para sua manutenção. Qualquer Estado Federal que se preze, deve possuir essas características em sua forma de administração.

1.3 Características do federalismo

O que caracteriza o federalismo é basicamente uma forma de contrato, quando vários Estados submetem sua soberania à criação de um Estado maior, que seria uma Federação. Apesar disso os Estados permanecem com sua soberania. Falando especificamente das características do federalismo podem-se aduzir diversos elementos que juntos dão o verdadeiro entendimento do significado do federalismo.

1.3.1 *Repartição de competências*

O primeiro deles seria a repartição de competências. O Estado Federal se baseia através da repartição de competências entre a União e Estados-Membros, devendo ser distribuídas para garantir a autonomia dos estados soberanos da União. Costumeiramente, foi adotada em diversas constituições a regra de que o que não fosse atribuído ao ente-central seria de competência dos estados-membros, tornando assim o que restou como competência residual dos Estados. Porém, na doutrina, a União deverá interferir quando o assunto necessariamente interesse aos outros integrantes, de forma que não comprometa a autonomia de seus membros e não configure um estado Unitário (LEWANDOWSKI, 1994). Tratando-se de federalismo, a repartição de competências é característica essencial para esse sistema de governo, pois proporciona melhor organização da administração pública.

1.3.2 *Participação dos membros nas decisões da união*

Dando prosseguimento as características, a próxima a ser abordada é a participação dos membros nas decisões da União. Os membros possuem representação garantida, através de seus representantes nos poderes legislativos e executivos, na proporcionalidade de seu território e habitantes. Para Lewandowski (1994), tal participação evita que a União se transforme em um estado unitário, onde só o governante determina os rumos do país.

De acordo com Celso Ribeiro Bastos (2002), aduz sobre a federação no tocante a Intervenção Federal:

A intervenção é medida de interesse nacional e de garantia mútua. Quando a União intervém em determinado Estado, todos os Estados estão intervindo conjuntamente, pois o decreto de intervenção depende do Congresso Nacional, que expressa a vontade dos Estados-Membros representados pelos Senadores, e a vontade do povo, representada pelos Deputados. (BASTOS, 2002, p. 525).

Com isso, verifica-se que a decisão tomada pela União, não é somente sua, mas de todos os Estados-membros, fazendo com que estes tenham voz perante as decisões tomadas e que a vontade da União seja a vontade de todos.

1.3.3 Atribuição de renda própria

Outra característica a ser abordada é a atribuição de renda própria, onde cada estado-membro terá sua autonomia financeira. De nada adiantaria os entes terem independência, mas não obterem subsídio para mantê-las. Caso as rendas ficassem todas concentradas nas mãos da União, ocorreria um enfraquecimento da Federação, conforme entendimento de Fernanda Almeida (2010):

[...] pode a União, com suas faculdades econômicas e financeiras, manipular a seu bel-prazer o crédito mais o câmbio e o volume de papel-moeda. Daí decorre que de sua política é que depende a substância dos recursos à disposição dos Estados-membros. Uma política inflacionária, por exemplo, pode reduzi-los a nada, tornando incapazes os Estados de pagar seus próprios funcionários. (ALMEIDA, 2010, p. 16).

A Constituição Federal de 1988, quando tratou de falar sobre tributos, concedeu mais autonomia material e formal para o sistema tributário, trazendo em seu título VI as competências para cada ente da federação. Segundo a doutrina de David Araújo (2010):

[...] a Constituição Federal, em seu Título VI, cuidou da tributação e do orçamento, indicando, em primeiro lugar, a capacidade de todos os entes federativos para instituir impostos, taxas e contribuições de melhoria, passando, em seguida, a discriminar os impostos referentes a cada uma das ordens federativas (arts. 153 a 156), estabelecendo, ainda, um sistema de repartição das receitas tributárias (arts. 157 a 162), onde, em síntese, foi criado um mecanismo de cooperação financeira entre as ordens federais. (ARAÚJO, 2010, p. 256).

Discriminando tributos para cada ente, a Constituição Federal de 1988, ainda estabeleceu os impostos que cabiam a União em seu artigo 153, os impostos que cabiam aos Estados e do Distrito Federal em seu artigo 155 e os impostos que cabiam ao município em seu artigo 156. Instituiu ainda que cabia a União à competência tributária residual, podendo, através de lei complementar, instituir novos impostos, bem como impostos extraordinários, como no caso de guerra. Para os Estados e Distrito Federal foi prevista a participação na arrecadação de tributos federais e para os Municípios foi prevista a participação na arrecadação de tributos federais e estaduais.

Dito isto, há não somente uma repartição de competências, mas também uma repartição de rendas, instituída pela Constituição Federal, para realizar ações e procedimentos necessários para a manutenção dos entes federados.

1.3.4. *Autonomia política das unidades federadas*

Há também a autonomia política das unidades federadas, que se classifica como mais uma característica do federalismo. É notório que os Estados-membros não possuem autonomia em âmbito internacional, e que sua representação externa se dá por meio da União, que tem como competência determinar normas que garantam a manutenção do Estado Federal. Fernanda Almeida (2010) aduz que: “Os Estados-membros da Federação não gozam de soberania, isto é, daquele poder de autodeterminação plena, não condicionada por nenhum outro poder externo ou interno. A soberania passa a ser apanágio exclusivo do Estado Federal”. (ALMEIDA, 2010, p. 11).

Como o estado-membro não goza de soberania, e sim de autonomia, o único ente que detém a soberania dentro de um sistema de governo Federalista é o ente maior, que no caso do Brasil é a União. Por isso a mesma detém poderes para limitar a soberania estatal e possui a função de representar externamente o país. Sua autonomia política está assegurada pela repartição de poderes feita pelo constituinte, de acordo com o entendimento de Sérgio de Valladão Ferraz (2006):

As entidades federativas são autônomas, ou seja, têm a tríplice capacidade de auto-organização, autogoverno e auto-administração, que lhes dá poder de criar suas próprias normas e de desempenhar seus próprios serviços públicos, através de um corpo administrativo e dirigentes seus. (FERRAZ, 2006. p. 259).

A partir desse trecho acima, conclui-se que a autonomia atribuída aos Estados concede direitos para sua organização político e administrativamente, criando suas próprias normas e no desempenho de sua administração pública.

Após a explanação acerca de suas características, será apresentado o estudo da Intervenção Federal perante o ordenamento jurídico brasileiro e como o mesmo se comporta diante das situações em que pode ser acionado.

2 POSSIBILIDADE CONSTITUCIONAL EXCEPCIONAL E TAXATIVA DE INTERVENÇÃO FEDERAL

A possibilidade constitucional de ocorrer a Intervenção Federal é tratada na Constituição Federal como uma situação excepcional, onde sua taxatividade está expressa nos artigos constitucionais referentes à mesma, atuando como forma de proteção ao Federalismo, evitando segregação ou agregação de Estados-membros.

Nessa perspectiva “a intervenção é cláusula de defesa da federação, objetivando garantir o equilíbrio federativo contra situações que, pela sua gravidade, possam comprometer a integridade ou a unidade do Estado Federal”. (CARVALHO, 2010. p. 1076).

Logo, a Intervenção Federal é algo inerente à manutenção do Federalismo, pois é através dela que a União estabelece uma forma de proteção, agindo em nome de todos os Estados-membros.

2.1 Federalismo no Brasil

O federalismo no Brasil pode ser facilmente identificado, pois em nossa Carta Magna, mais especificamente em seu artigo 1º existe a expressão “República Federativa”, porém somente a partir do decreto 01 de 15 de novembro de 1889, data esta em que fora proclamada a República, é que o Brasil começou a adotar o sistema federativo. De acordo com o decreto, leia-se:

Art. 1º - Fica proclamada provisoriamente e decretada como a forma de governo da Nação brasileira - a República Federativa.

Art. 2º - As Províncias do Brasil, reunidas pelo laço da Federação, ficam constituindo os Estados Unidos do Brasil.

Art. 3º - Cada um desses Estados, no exercício de sua legítima soberania, decretará oportunamente a sua constituição definitiva, elegendo os seus corpos deliberantes e os seus Governos locais. (BRASIL, 1889)

Quando foi decretado o sistema brasileiro como federativo, foi utilizada como modelo de federação a norte-americana, pois devido à época era a única que existia e que poderia ser utilizada, de acordo com a situação, como base para ser aplicada no estado brasileiro, conforme o entendimento de Rui Barbosa, transcrito por Augusto Zimmermann:

Ora, para lhe dar feição liberal, a Constituição dos Estados Unidos era o modelo, que se nos impunha. Fora dela só teríamos a democracia helvética, intransplantável para estados vastos, e os ensaios efêmeros da França, tipo infeliz, além do oposto às condições de um país naturalmente federativo como o nosso. Mas a Constituição americana vem a ser apenas uma variante da Constituição inglesa. (ZIMMERMANN, 1999, p. 299)

Seguindo modelo norte-americano que adotava duas esferas de governo distintas, que seriam uma nacional e outra estadual, porém o Brasil inovou ao trazer mais uma esfera de governo, que seria a municipal, contemplando assim um terceiro nível político administrativo. Para Pinho (2002) essa nova concepção de federalismo é chamada de Federalismo de 3º Grau.

Cada um dos entes aqui mencionados possuem papéis diferenciados na estrutura do federalismo, onde após a Constituição Federal de 1988 foram atribuídas competências para todos.

A União é o ente máximo no Estado Federativo Brasileiro. Suas competências estão previstas nos artigos 21 e 22 da Constituição Federal de 1988 e tem como principal cunho a representação do estado brasileiro perante relações exteriores, à defesa nacional, ao sistema monetário e de pesos e medidas, comunicação interestadual, à nacionalidade e ao comércio. Para Alexandre de Moraes (2003), o conceito de União se dá por:

A União é entidade federativa autônoma em relação aos Estados-membros e municípios, constituindo pessoa jurídica de Direito Público Interno, cabendo-lhe exercer as atribuições da soberania do Estado brasileiro. Não se confundindo com o Estado Federal, este sim pessoa jurídica de Direito Internacional e formado pelo conjunto de União, Estados-membros, Distrito Federal e municípios. Ressaltase, porém, que a União poderá agir em nome próprio, ou em nome de toda a Federação, quando, neste último caso relaciona-se internacionalmente com os demais países. (MORAES, 2003, p. 269)

Em relação aos Estados, a sua competência está prevista no artigo 25 da Constituição Federal de 1988 e sua competência é mais extensa que as da União, pois as mesmas devem ser apenas para garantia do federalismo. De resto, as competências em que a União não faz jus, são repassadas para os Estados, para que assim garantam sua sobrevivência sem interferências do ente central, que seria a União.

Quanto aos Municípios, esses possuem as mesmas capacidades conferidas aos Estados, e são tidos como entidades federativas indispensáveis ao sistema federativo. São auto-organizáveis através de Lei orgânica Municipal e através de edição de leis municipais se

autogoverna, mediante as eleições de prefeito, vice e vereadores, sem qualquer intervenção da União ou do Estado. Por último, mas não menos importante, o município se utiliza de seu poder de auto-administração exercitando as competências administrativas, tributárias e legislativas, que são garantidas pela Constituição Federal de 1988 em seu artigo 30, assim aduz Moraes (2003, p. 274).

Segundo a definição de Carvalho (2010, p. 1072) o Distrito Federal “não é Estado nem Município, mas pessoa jurídica de direito público, integrado por Brasília, a Capital Federal. Compõem-se formalmente a federação, ao lado da União, Estados-membros e Municípios”. Ainda Silva (2007) tende a explicar o papel do Distrito Federal:

Não é Estado. Não é Município. Em certo aspecto, é mais do que o Estado, porque lhe cabem competências legislativas e tributárias reservadas aos Estados e Municípios (arts. 32, §1º, e 147). Sob outros aspectos, é menos do que os Estados, porque algumas de suas instituições fundamentais são tuteladas pela União (Poder Judiciário, Ministério Público, Defensoria Pública e Polícia). É nele que se situa a Capital Federal (Brasília). Tem, pois, como função primeira servir de sede ao governo federal. Agora, goza de autonomia político-constitucional, logo não pode mais ser considerada simples autarquia territorial, como o entendíamos no regime constitucional anterior. Parece que basta concebê-lo como uma unidade federada com autonomia parcialmente tutelada. (SILVA, 2007, p. 649)

Diante desse fato, não é possível considerar o Distrito Federal como Estado-membro ou Município, apesar de obter funções e competências de ambos os entes, porém, tem sua autonomia limitada.

2.2 Características básicas do federalismo na Constituição Federal de 1988

Diante de toda essa perspectiva analisada, identifica-se como se dão as características primordiais para a instituição do federalismo, mais especificamente em relação ao Estado brasileiro, como por exemplo, a autonomia dos entes federativos e a sua repartição de competências.

Preconiza a Constituição Federal de 1988, em seu artigo 1º (1988, p. 13) que a República Federativa do Brasil é formada pela união indissolúvel dos Estados, Municípios e Distrito Federal, fato esse que já demonstra uma das principais características do federalismo, que seria a repartição de competências, buscando uma melhor amplitude organizacional, para uma administração mais eficiente, onde o Estado brasileiro busca dar as competências

ordinárias e maiores para a União e o que for residual distribuir para os Estados, seguindo a mesma lógica para os municípios. Onde o Estado-Membro não legislar, compete ao Município, por caráter residual, sua competência.

Conforme visto acima, outra característica extremamente necessária para o federalismo e também em relação ao próprio instituto da Intervenção Federal, é a necessidade da aprovação e do crivo do Senado Federal. Este fato se dá por conta da característica existente em nosso ordenamento que se trata da participação dos membros nas decisões da União. Segundo Lewandowski (1994, p. 17), a participação nas dos Estados nas decisões da União, evita que se transforme em um estado unitário, onde somente um governante toma o rumo do país. Como a decisão de utilização da intervenção federal é de interesse nacional, todos os Estados-Membros devem participar dessa votação, uma vez que esses são representados por seus Senadores.

A próxima característica essencial ao estado federal e presente no federalismo brasileiro é a atribuição de renda própria para os entes governamentais. Essa forma de autonomia estabelecida pela Constituição Federal é uma forma de dar liberdade para os entes, uma vez que não basta a repartição de competências, pois os entes necessitam de subsídios para se conservarem e para a consecução de suas obras e objetivos estabelecidos pela legislação pátria. Reza o artigo 145 da Constituição Federal de 1988 (1988, p.103):

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

I - impostos;

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

III - contribuição de melhoria, decorrente de obras públicas.

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

§ 2º As taxas não poderão ter base de cálculo própria de impostos. (BRASIL, 1988, p. 103)

Ao analisar esse artigo, nota-se que na confecção da norma, o constituinte se preocupou em proporcionar aos entes federativos meios para arrecadação de impostos, possibilitando a estruturação orçamentária de cada ente, dando capacidade a todos para que se organizem no tocante a sua economia.

Para ficar mais claro ainda, o constituinte definiu em diversos artigos, as competências para legislação de cada ente federativo, onde o artigo 153 e 154 versa sobre os impostos da União, o artigo 155 versa sobre os impostos dos Estados-Membros e Distrito Federal e por fim o artigo 156 versa sobre os impostos dos Municípios, valendo ressaltar que todos esses artigos de se encontram presentes no Título VI, seção III, seção IV e seção V, em ordem respectiva a União, Estados-Membro e Distrito Federal e Municípios, todos da Constituição Federal. Foi ainda instituído nos artigos 157 a 162 da Constituição Federal de 1988 um sistema de repartição de competências tributárias, criando assim um mecanismo de cooperação financeira entre os entes federativos.

Por último e não menos importante, vem a autonomia política das unidades federadas, que também está presente no ordenamento jurídico brasileiro, autonomia essa que difere de soberania, pois somente quem goza de soberania é o Estado Brasileiro, no caso o país, se tornando característica exclusiva do Estado Federal, que seria no caso a União, que possui poderes para representar externamente os interesses do país, conforme entendimento de Almeida (2010, p. 11).

Conforme já fomentado nesse estudo, a União irá ser regida pela Constituição Federal de 1988. Porém, para o regimento dos Estados federados e dos Municípios, o constituinte tratou de forma diferente. Vejamos a autonomia que ele propõe no artigo 18 da Constituição Federal de 1988 (1988, p. 29):

Art. 18. A organização político-administrativa da República Federativa do Brasil compreende a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, todos autônomos, nos termos desta Constituição. (BRASIL, 1988, p. 29)

Percebe-se que o referido artigo desenvolve que o Estado Brasileiro é dividido em entes distintos, e garantindo aos mesmos, autonomia perante os Estados. Tida essa análise de autonomia dos entes federativos, passamos a analisar sua forma de organização, também elencada pela Constituição Federal de 1988, onde em seu artigo 25 passa a estabelecer a forma de organização dos Estados federados. Vejamos:

Art. 25. Os Estados organizam-se e regem-se pelas Constituições e leis que adotarem, observados os princípios desta Constituição.
§ 1º São reservadas aos Estados as competências que não lhes sejam vedadas por esta Constituição. (BRASIL, 1988, p. 34)

Então, a partir dessa análise, ver que os Estados federados são regulados por suas constituições estaduais e leis que adotarem, desde que essas normas não venham a ferir pressupostos estabelecidos pela Carta Magna de 1988.

Em relação aos Municípios, os mesmos serão regulados por lei orgânica, conforme artigo 29 da Constituição Federal de 1988 (1988, p. 36):

Art. 29. O Município reger-se-á por lei orgânica, votada em dois turnos, com o interstício mínimo de dez dias, e aprovada por dois terços dos membros da Câmara Municipal, que a promulgará, atendidos os princípios estabelecidos nesta Constituição, na Constituição do respectivo Estado. (BRASIL, 1988, p. 36)

Com base nessa norma, verifica-se que cada ente terá sua autonomia, conforme sua legislação que irá regular sua administração, sem que haja interferência, em regra, do ente superior, pois a autonomia de determinado ente é característica e garantia fundamental para o federalismo. Quando se fala em intervenção federal, tem por esta um caráter excepcional, onde somente será utilizada para preservar o estado federativo.

3 A INTERVENÇÃO FEDERAL PÓS CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988

Visto toda a organização do estado federal e sua inserção no modelo federativo brasileiro, é válido adentrar especificamente no instituto da intervenção federal. Para Pinho (2003, p. 14) a intervenção federal é justamente o contrário da autonomia.

Pois a autonomia é o caráter que o ente possui para que haja por conta própria, sem depender necessariamente da intervenção do ente maior. Ocorre que a União irá intervir no Estado quando o mesmo deixar de cumprir função ou tarefa que lhe é atribuída por lei, dentro de um rol taxativo que é especificado pela Constituição Federal de 1988.

Tendo a autonomia como preceito fundamental para o federalismo, pois de acordo com Ferraz (2006, p. 283), a intervenção federal se torna uma medida excepcional, visto que a Constituição Federal tem por objetivo maior a manutenção desta forma de organização de Estado.

Para elucidar melhor esses quesitos, é de suma importância que se faça uma análise ponto a ponto acerca de seus aspectos quanto ao seu conceito, natureza jurídica, e os determinados aspectos materiais e formais que devem ser seguidos à risca para sua validade e que são extremamente importantes para sua decretação.

3.1 Conceito

É válido lembrar e ressaltar até aqui os aspectos que estamos tratando em relação ao processo de decretação da intervenção federal. Pode-se relembrar até aqui que somente quem detém a soberania no âmbito da federação é a União, que ficará responsável pela representação do país no exterior. Tendo isso em vista, os outros entes federativos possuem somente a autonomia, perante a União, como já foi visto acima, característica essencial para a manutenção do Estado Federal. Sabendo desses dois pilares do federalismo brasileiro, foi estabelecido até aqui que, uma possível intervenção federal, acarretará em uma retirada da autonomia de determinado ente perante a União. Por se tratar de uma medida excepcional de retirada de autonomia do ente menor para o ente maior, como visto acima, a intervenção federal irá atuar como a exceção, algo que deve ocorrer somente quando extremamente necessário, e aquela situação realmente ameaça a manutenção do Estado Federal.

Dando esta breve recapitulada acerca do tema, pode-se avançar no conceito de intervenção federal.

Como visto anteriormente, a intervenção federal tem como conceito sua excepcionalidade, que através dela suprime a autonomia dos entes inferiores em que fora utilizada, retirando temporariamente a autonomia garantida pela Constituição Federal de 1988 aos Estados-Membros, Distrito Federal e Municípios. É estabelecido como conceito da intervenção federal, o entendimento de Cunha (2009, p. 836):

O ato político, fundado na Constituição, que consiste na ingerência de uma entidade federada nos negócios políticos de outra entidade igualmente federada, suprimindo-lhe temporariamente a autonomia, por razões estritamente previstas na Constituição. (CUNHA, 2009, p. 836)

Tendo em vista essa elucidação acerca do conceito do presente instituto, conclui-se dessa citação que a intervenção federal nada mais é que um ato político, derivado da atuação conjunta dos outros Estados-Membros no interesse da manutenção da forma de federação, fato esse que ocorre a necessidade da participação dos estados para a decretação da intervenção federal.

3.2 Natureza jurídica

Partindo para mais um ponto de elucidação acerca da intervenção federal, passamos a analisar sua natureza jurídica. No entendimento de Barroso (2011, p. 345):

A despeito da manutenção da nomenclatura representação, há consenso de que se trata de verdadeira ação. E mais: embora seja formulado um juízo de certa forma abstrato acerca da constitucionalidade do ato normativo estadual – nas hipóteses em que o ato impugnado tenha essa natureza –, não se trata de um processo objetivo, sem partes ou sem um caso concreto subjacente. Cuida-se, sim, de um litígio constitucional, de uma relação processual contraditória, contrapondo União e Estado-membro, cujo desfecho pode resultar em intervenção federal. (BARROSO, 2011, p. 345)

A partir desse entendimento, extrai-se que a intervenção federal possui natureza subjetiva e não objetiva, diferenciando das ações de inconstitucionalidade. Isso se dá por conta da lide que se forma quando se intenta a representação interventiva entre a União e o Estado-Membro que está tendo sua autonomia suprimida, tendo assim o direito à defesa.

Não somente o Chefe do Poder Executivo que poderá decretar a intervenção federal em determinado Estado-Membro. Com o decorrer da explicação sobre os aspectos formais da

intervenção federal, iremos analisar situações em que irá caber ao judiciário que solicite ao Chefe do Poder Executivo que intervenha naquela determinada situação. Fato esse que ocorre no que fora aduzido acima por Barroso, e também Gilmar Mendes (2010, p. 1399) leciona:

[...] diz respeito ao próprio conflito de interesses, potencial ou efetivo, entre União e Estado, no tocante à observância de determinador princípios federativos. Portanto, o Procurador-Geral da República instaura o contencioso de inconstitucionalidade não como parte autônoma, mas como representante judicial da União Federal. (MENDES, 2010, p. 1399)

Fazendo uma recapitulação do que foi mencionado nos dois últimos tópicos, entende-se que a decisão de intervenção federal se difere do controle abstrato de normas, pois ocorre uma lide entre a União e o Estado-Membro, acarretado pela intervenção do ente maior sobre o menor. Deste modo, fica notório que ocorre interesses políticos e jurídicos, um por conta da manutenção do estado federal e o outro por conta da instauração da lide.

3.3 A intervenção federal na Constituição Federal de 1988

Não obstante aos pensamentos já citados, passamos agora a analisar o instituto da Intervenção Federal. “A intervenção federal é mecanismo drástico e excepcional, destinado a manter a integridade dos princípios basilares da Constituição, enumerados taxativamente no art. 34 da Constituição Federal.” (BRANCO, 2012, p. 861). Considerando o que foi citado acima, a intervenção federal se trata de uma exceção, sendo utilizada em última instância quando realmente necessária.

Para sua utilização, a Constituição Federal previu um rol taxativo, onde apenas em situações elencadas nos incisos do artigo 34 é que poderá ser utilizada a Intervenção.

Presente na Constituição Federal de 1988, o constituinte na formação da constituição busca consagrar a autonomia estatal de tal forma, tanto que trata o instituto da Intervenção Federal como caráter excepcional, onde sua utilização tentaria ser evitada a todo custo, pois sua forma brusca de atuação pode deixar sequelas no estado em que fora utilizada.

Nesse sentido, Francisco Bilac aduz sobre como a União interfere de forma subliminar nos Estados sem recorrer à intervenção federal:

É ineficaz ter no texto constitucional esse atavio sem serventia que se tem tornado a Intervenção. As pressões sobre os Estados-Membros hoje se dão

muito mais por coações financeiras do que declaradamente. Os Estados, mais do que em qualquer outra época, sofrem intervenções brancas por causas pecuniárias, por não terem ingerência na macroeconomia ditada pela União Federal. Não discordamos das diretrizes macroeconômicas serem ditadas pela União Federal, aliás é de sua competência administrar o econômico e o financeiro (art. 21, VII, VIII e IX), todavia, o que alertamos é que, muitas hipóteses que ensejam a pronta Intervenção da União Federal, são reveladas e os objetivos são atingidos desvirtuadamente ou são esquecidos pelas autoridades. (PINTO FILHO, 2002, p. 326).

Conforme o trecho acima transcrito, a intervenção federal vem perdendo força, pois a União consegue exercer certa manipulação sobre os Estados-membros através de outros caminhos, como a forma de intervenção pecuniária. Por isso a sua utilização esporádica e também a fim de garantir a autonomia dos Estados, mesmo que sua interferência esteja maquiada.

Conceituada e apresentada na nossa Constituição Federal, a intervenção federal possui diversos aspectos a serem perseguidos durante sua aplicação. Aspectos esses materiais e formais. Para a Constituição Federal, as situações em que será utilizada a Intervenção Federal são claras e não cabem interpretações, sendo um rol taxativo de sete situações, onde a característica principal que se assemelha em todas elas é a manutenção da ordem e do Estado Federal. Segundo o artigo 34 da Constituição Federal de 1988 (1988, p. 39):

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.
- (BRASIL, 1988, p. 39)

Tendo em vista a visualização do artigo 34 da Constituição Federal de 1988, conclui-se que esse rol taxativo elenca situações onde a federação está ameaçada, necessitando assim que a própria União intervenha para que o estado federal não entre em colapso.

3.3.1 Aspectos materiais da intervenção federal

Quando falamos em aspectos materiais, nos remetemos ao rol taxativo da intervenção federal, e qualquer tentativa de intervenção federal que não atenda a nenhum desses requisitos será considerada inconstitucional, por ferir cláusula pétrea elencada no artigo 64, §4º, inciso I da Constituição Federal de 1988.

A partir de agora passaremos a analisar detalhadamente cada situação que entrega subsídio para a utilização da intervenção federal.

3.3.1.1 Manutenção da integridade nacional

Conforme já demonstrado no início do presente trabalho, o ente federado não detém poder de secessão, não podendo se separar da organização federativa, assim afirma Lewandowski (1994, p. 88). Diferente do ente confederado, onde existe um pacto de na Confederação, quando o ente federado é assumo lugar na federação, o mesmo abre mão de sua soberania, possuindo apenas autonomia, reconhecendo que o ente maior no caso é a União.

Desta forma, assim aduz Carvalho (2010, p. 1077) sobre a separação dos entes federados:

Sendo federativa a forma do Estado Brasileiro (art. 1º da Constituição), vedado é o direito de secessão a qualquer das entidades componentes da união indissolúvel. Havendo, portanto, ameaça à coesão nacional, mediante propósitos separatistas, é viável a intervenção federal. (CARVALHO, 2010, p. 1077)

Tendo em vista essa análise, sempre que um ente ameaçar se separa da Federação, a União irá intervir se utilizando do instrumento de manutenção do federalismo, que seria a intervenção federal, sendo cabível por decretação do Chefe do Poder Executivo.

3.3.1.2 Repelir invasão estrangeira ou de uma unidade da federação em outra

Nessa segunda hipótese, temos duas situações onde poderá ocorrer a intervenção federal. A primeira delas é para repelir invasão estrangeira. Nesse caso, o Chefe do Poder executivo poderá decretar a intervenção federal no caso de haver qualquer invasão ao Estado-Membro, devido à sua urgência e também poderá atuar como comandante supremo das forças armadas. Segundo Lewandowski (1994, p. 90), como somente o Presidente da República possui capacidade para impedir essa invasão, caso não o faça, o mesmo poderá ser responsabilizado.

A Constituição Federal de 1988 também traz outro mecanismo que tem como objetivo repelir invasão estrangeira. Trata-se do Estado de sítio, elencado pela Constituição em seu artigo 137, inciso II, que trata de declaração de estado de guerra ou resposta a agressão armada estrangeira. Situações semelhantes que o legislador trouxe em seu entendimento, cabendo ao Chefe do Executivo, decretar o que entender melhor para a situação concreta, respeitando os procedimentos estabelecidos.

Em relação à outra situação de exceção, se dá quando um Estado-Membro tenta invadir ou invade outro Estado-Membro. Segundo Carvalho (2010, p. 1077) “há ruptura da coesão nacional e do equilíbrio federativo, entendendo-se estar a União autorizada a intervir tanto no Estado invasor, quanto no invadido”.

Nesse caso o Presidente da República possui discricionariedade na decretação da intervenção, devendo levar sua decisão para aprovação do Congresso Nacional.

Conforme o entendimento doutrinário, a intervenção federal irá ocorrer tanto no estado invasor quanto no estado invadido, tornando os dois estados passíveis de intervenção federal e buscando garantir maior eficácia na intervenção.

3.3.1.3 Por termo a grave comprometimento da ordem pública

Para Plácido e Silva, reproduzido por Lewandowski (1994, p. 94) a ordem pública se dá pela “a situação e o estado de legalidade, normal em que as autoridades exercem suas atribuições precípua e os cidadãos as respeitam e acatam, sem constrangimento ou protesto”.

Vale ressaltar que não é qualquer desordem que irá dar subsídio para a instauração da intervenção federal, sendo somente aquela em que as autoridades não conseguem controlar. Daquela desordem que as autoridades conseguirem reduzir e remediar, não resultará a intervenção.

Para Pinto Filho (2002, p. 333):

A ordem pública é aquela que pressupõe que todos os poderes do Estado estejam em seu funcionamento habitual e que todos os seus cidadãos não estejam sendo perturbados por fatos, atos ou coisas que as autoridades estaduais não possam impedir ou controlar. Verbi gratia, uma greve de policiais duradoura que esteja prejudicando a vida dos cidadãos, com aumento do número de furtos e roubos, depredação do patrimônio público, ameaça a vida de autoridades etc. Este é o Estado típico de comprometimento grave da ordem, onde deve intervir a União Federal. (PINTO FILHO, 2002, p. 333)

Mais uma hipótese em que o Presidente da República irá decretar a intervenção por conta própria, respondendo pelos abusos, descobertos pelo Congresso Nacional, depois de decretada a medida, conforme entendimento de Pinto Filho (2002, p. 334).

Conforme visto, a intervenção federal entrará para garantir a ordem daquele estado que está dominado pelo caos.

3.3.1.4 Garantia do livre exercício de quaisquer poderes nas unidades de federação

Em se tratando dessa parte do capítulo, os poderes a que nos referimos são o Executivo, Legislativo e Judiciário. Assim como na União, os Estados-Membros, Distrito Federal e Municípios devem obter a mesma sistemática em relação a esses poderes, devendo protegê-los de qualquer ato que venha a atentar contra os mesmos.

Fávila Ribeiro (1960, p. 57) exemplifica:

Materializa-se o pressuposto caso esteja o Legislativo “impedido de reunir-se livremente, de tomar deliberações dentro da faixa de sua competência constitucional, de dar exequibilidade aos seus atos”; ou na hipótese de se verificar constrangimento à atuação do Executivo, “seja porque recusada a posse ao eleito, seja porque não se transfere o poder ao substituto em se verificando o afastamento ou renúncia”; ou na circunstância de verem-se os órgãos judiciários “materialmente cerceados para o desempenho de sua judicatura, por ação ou omissão das autoridades estaduais”, ou ainda se o Judiciário local encontrar-se, total, ou parcialmente impedido de funcionar. (RIBEIRO, 1960, p. 57)

Nesse quesito, essa hipótese é bem semelhante a anterior, se levarmos em consideração que não será qualquer atitude que vá contra algum dos três poderes. Pode-se tomar como exemplo uma ordem judicial não cumprida, onde aquela situação não ensejará na intervenção federal, pois ela não impede o funcionamento do Poder Judiciário em si. Para que seja decretada a intervenção federal, algum dos poderes deve ser coagido ou impedido de funcionarem perfeitamente.

Quanto a sua decretação, não será possível por discricionariedade do Chefe do Executivo, devendo passar pelo crivo do Congresso Nacional quando o impedimento for contra o poder Executivo e Legislativo e requisitado pelo Supremo Tribunal Federal quando o impedimento for diante do Poder Judiciário Estadual, conforme entendimento de Pinto Filho (2002, p. 336).

3.3.1.5 Reorganização das finanças da unidade da federação

Passando para a próxima análise das hipóteses, esse ponto elenca duas situações onde caberá a proposição da intervenção federal. A própria Constituição Federal de 1988 estabelece como a suspensão de pagamento de dívida fundada por mais de dois anos, salvo os motivos de força maior e a falta de repasse das receitas tributárias previstas constitucionalmente, dentro do prazo fixado em lei, aos Municípios.

Para Lewandowski (1994, p. 96), repercute na federação:

A desorganização da vida financeira de qualquer uma delas, afeta, direta ou indiretamente, as demais. Acresce ainda que o descontrole nas finanças do ente federado constitui fonte de perturbação da ordem que pode extrapolar o seu território. (LEWANDOWSKI, 1994, p. 96)

Diante disso, cabe ao Chefe do Poder Executivo intervir nesse estado que esteja encaixado nessa situação, pois se trata do interesse de todos que aquela desorganização não contamine os demais estados.

A definição de dívida fundada está presente na Lei Complementar 101/2000 em seu artigo 29, inciso I:

Art. 29. Para os efeitos desta Lei Complementar, são adotadas as seguintes definições:

I - dívida pública consolidada ou fundada: montante total, apurado sem duplicidade, das obrigações financeiras do ente da Federação, assumidas em virtude de leis, contratos, convênios ou tratados e da realização de operações de crédito, para amortização em prazo superior a doze meses. (BRASIL, Lei complementar nº 101/2000)

Tendo em vista essa definição, Pinto Filho (2002, p. 340) leciona que:

[...] a dívida fundada ou consolidada deve estar devidamente escriturada (sem duplicidade), abranger todas as obrigações financeiras do ente federativo, sejam elas criadas por lei, convênio, tratado ou mesmo por operações de crédito com instituições financeiras. (PINTO FILHO, 2002, p. 340)

Abrangendo ainda e distanciando do conceito de dívida fundada, Pinto Filho (2002, p. 340) ainda diz que:

Interpretamos que restaram fora do conceito de dívida consolidada as condenações judiciais que o ente federativo tenha sido compelido a pagar. No entanto, se houver previsão de pagamento de um precatório judicial, que esteja previsto no orçamento anual votado pela Assembleia Legislativa (ou Distrital) ou pela Câmara de Vereadores, mesmo sendo tal compromisso (judicial) inferior a doze meses, ele será considerado dívida consolidada, desde que não tenha sido pago durante a execução do orçamento em que houver sido incluído (art. 30, parágrafo 7º, da Lei Complementar nº. 101/2000).

Com essa breve explicação e análise acerca do conceito de dívida fundada, observa-se que caso esteja prevista no orçamento anual de pagamento de precatório e este não ocorrer, estará a União autorizada a intervir naquele Estado-Membro a fim de garantir sua obrigação. Todas essas hipóteses podem ocorrer, salvo em situações de força maior.

A segunda hipótese elencada no inciso V é quando o Estado deixa de repassar verbas que são destinadas aos Municípios, fatos este que inviabiliza a realização de competências municipais.

Seguindo o raciocínio de Pinto Filho (2002, p. 343), esses tributos devem estar previstos na própria Constituição Federal, para que ensejem em situação de intervenção federal, sendo que qualquer outro tributo ou imposto que derivam em verbas para os municípios não dão subsídio para a proposição da intervenção federal.

Vale Ressaltar que apenas o Presidente da República pode decretar a intervenção federal em ambos os casos, agindo independentemente de solicitação, sem demora, pois de

acordo com a doutrina de Lewandowski (1994, p. 101), são hipóteses em que poderá inviabilizar a prestação de serviços públicos a população.

3.3.1.6 Prover a execução de lei federal, ordem ou decisão judicial

O primeiro comentário a ser aduzido neste tópico é o tipo de lei que será objeto da execução. Seguindo o raciocínio de Pinto Filho (2002, p. 346) “promulgada segundo as competências legislativas da União, enumeradas constitucionalmente, ou de lei federal sobre normas gerais, no âmbito da competência concorrente”. Identifica-se que a legislação a que se refere o inciso VI deverá ter competência da União ou ser lei federal.

Para Branco (2010, p. 937):

Não é qualquer desrespeito pelo Estado a lei federal que enseja a intervenção. No mais das vezes, a não aplicação do diploma federal abre margem para que o prejudicado recorra ao Judiciário. Confirmando o comportamento impróprio do Estado pela magistratura, e mantida a situação de desrespeito ao comando da lei concretizado na sentença é possível a intervenção. (BRANCO, 2010, p. 937)

De acordo com essa citação, e como ocorre com os outros incisos, não somente o mero descumprimento de determinada ação que irá ensejar na intervenção federal. Deve ser algo muito extraordinário e em última instância para provocar a utilização desse instrumento. No caso do inciso estudado, o mero desrespeito da aplicação do diploma federal, ainda dá cabimento para o prejudicado recorrer no judiciário. Continuando a situação de desrespeito e não havendo outra medida cabível é que poderá ser utilizada a intervenção federal.

3.3.1.7 Assegurar a observância de certos princípios constitucionais

Na última, mas não menos importante hipótese de intervenção o constituindo busca proteger os princípios basilares da Constituição Federal de 1988, com o objetivo de evitar que qualquer ente afronte as normas constitucionais, guardando assim a ordem.

Analisando o inciso VII, em sua alínea “a”, o mesmo busca resguardar a forma republicana, sistema representativo e o regime democrático. Agra (2005, p. 17) elenca situações em que possibilitam a compreensão da forma republicana:

Uma condição imperiosa para a construção de uma sociedade estruturada sobre valores republicanos é a necessidade de que a atuação política dos cidadãos seja virtuosa, pautada no escopo da obtenção do bem comum ao invés de almejar a realização de interesses privados. Outra condição é que a população deve ter responsabilidade pelas escolhas tomadas pelo Estado, partindo da concepção de participação política como um poder-dever de todos. Os cidadãos têm direito de formar seu autogoverno, decidindo que tipo de sociedade querem construir. (AGRA, 2005, p. 17)

Dessa forma, qualquer ato do estado que venha a atentar contra a forma republicana estará passivo de sofrer intervenção federal.

Outro tópico estabelecido pela Constituição Federal seria o sistema representativo, modelo que garante a população o direito de eleger seus representantes. Consequentemente, o estado que venha a oferecer perigo ao sistema representativo estará apto a receber a intervenção federal.

Por último, a ofensa ao regime democrático também caracteriza motivo para a instauração da intervenção federal. Já no tocante aos demais princípios protegidos por esse tópico constitucional, são princípios sensíveis para a Constituição, como por exemplo, os direitos da pessoa humana, que seria quando o estado suprime essa dignidade da população, dando ensejo para a União suprimir sua autonomia. Mais uma espécie de situação é quando o Estado intervém no Município, suprimindo sua autonomia, sem que essa intervenção tenha sido necessária e aprovada. Logo a partir dessa análise, observa-se que a União estará autorizada a dar prosseguimento na intervenção federal.

3.3.2 Aspectos formais da intervenção federal

Depois de visto como são os aspectos materiais, analisar-se-á como se dá o processo de intervenção federal em seus aspectos formais, bem como quem poderá solicitar, seu prazo e suas condições para instauração.

3.3.2.1 Exceções para a decretação da intervenção federal

Por se tratar de um rol taxativo, as situações em que a intervenção federal poderia ser pedida, estão bem claras na Constituição Federal, porém, há certas situações em que dependeram da aprovação no Congresso Nacional ou que não serão solicitadas de ofício pelo Chefe do Executivo. Como já elencada em outro capítulo, nesse trabalho, analisaremos agora o artigo 36 da Constituição Federal de 1988 (1988, p. 40):

Art. 36. A decretação da intervenção dependerá:

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

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

III - de provimento, pelo Supremo Tribunal Federal, de representação do Procurador-Geral da República, na hipótese do art. 34, VII, e no caso de recusa à execução de lei federal. (BRASIL, 1988, p. 40)

Do jeito que a Constituição elenca as hipóteses em que será decretada a intervenção federal, a mesma elenca as hipóteses em que dependerá de certas situações para que a intervenção seja decretada. A primeira exceção a ser abordada é sobre a coação ou impedimento dos poderes existentes na federação, onde a possibilidade de decretação da intervenção federal deverá ser pedida pelos próprios poderes que estão sendo coagidos ou impedido de realizar sua função, onde no caso os poderes Legislativo ou Executivo solicitaram a intervenção no estado em que estão sendo coagidos e no caso do Judiciário, será solicitada pelo Supremo Tribunal Federal.

Na hipótese do inciso VI do artigo 34 da Constituição Federal, a intervenção federal só ocorrerá quando requisitada pelo Supremo Tribunal Federal, Superior Tribunal de Justiça ou Tribunal Superior Eleitoral. Ou seja, quem poderá requisitar a intervenção na hipótese de execução de lei federal, ordem ou decisão judicial se resume nesses três órgãos.

Por último, para assegurar a aplicação de determinados princípios constitucionais, o Supremo Tribunal Federal poderá propor a intervenção daquele Estado que viole tais princípios e ainda com provimento de Procurador-Geral da República com o objetivo de garantir a aplicação e manutenção dos princípios sensíveis da Constituição Federal.

Elencados essas exceções, todas as outras formas de requisição da intervenção federal, poderão ser decretadas de ofício pelo Chefe de Executivo, pois não se encontra posicionamentos constitucionais que proíbam ou estabeleçam limites para sua requisição.

3.3.2.2 Amplitude, prazo e condições da intervenção federal

Outro aspecto formal da intervenção se subdivide em três pontos básicos que seriam a sua amplitude, seu prazo e suas condições. Na Constituição Federal de 1988 (1988, p. 40), mais especificamente em seu artigo 36, §1º que fala “a amplitude, o prazo e as condições de execução e que, se couber, nomeará o interventor”. Tendo em vista essa divisão, analisa-se separadamente cada tópico, conceituando e colocando no contexto da intervenção.

A amplitude seria basicamente o que a intervenção irá abranger, bem como os estados em que a mesma irá intervir, determinando também quais os poderes serão atingidos, conforme raciocínio de Pinto Filho (2002, p. 407).

O próximo quesito é o prazo. Basicamente o prazo é o tempo de duração da intervenção, que será determinada no ato. Conforme entendimento de Pinho (2003, p. 20):

A intervenção, por sua própria natureza, é um ato temporário, cabível somente em hipóteses taxativamente previstas, devendo prevalecer apenas pelo tempo necessário para a superação da causa que a justificou. Cessados os motivos da intervenção, as autoridades afastadas são reconduzidas para seus cargos, salvo impedimentos legais (Constituição Federal de 1988, art. 36, §4º).

Conforme visto anteriormente no trabalho, aufere-se as situações em que não será necessária a autorização do Congresso Nacional, que seriam os incisos VI e VII, prover a execução de lei federal e assegurar observância de princípios constitucionais, respectivamente. Nos demais casos, não é necessário o decreto passar pelo crivo do Congresso Nacional.

De acordo com Lewandowski (1994, p. 132), o Congresso Nacional poderá:

1) [...] aprová-lo, autorizando a continuidade da intervenção até atingimento de seus fins; 2) podem, de outro lado, aprová-lo, suspendendo de imediato a medida, situação que gerará efeitos ex nunc; 3) podem, por fim, rejeitá-lo integralmente, suspendendo a intervenção e declarando ilegais, ex tunc, os atos de intervenção. (LEWANDOWSKI, 1994, p. 132)

Essas são os tipos de atuações que o Congresso Nacional adotará na aprovação ou não da medida.

Por fim, Pinto Filho (2002, p. 409-412) entende que o decreto deverá especificar o interventor, como agente público e determinar suas atribuições. No decorrer do processo de

intervenção, caso o responsável pela mesma extrapole em suas atuações, o dito cujo poderá ser responsabilizado pelos excessos.

4 BREVE ANÁLISE ACERCA DA INTERVENÇÃO FEDERAL NO ESTADO DO RIO DE JANEIRO

Por último, mas não menos importante, faremos uma breve análise acerca da Intervenção Federal existente no Estado do Rio de Janeiro. Vale ressaltar que não é uma análise completa, pois a medida ainda está em andamento e não é possível tomar uma certeza acerca de sua eficácia por completo, tendo essa análise parcial acerca do tempo em que está em vigor.

Primeiramente, far-se-á uma análise do decreto presidencial que estabeleceu no dia 16 de fevereiro de 2018 a intervenção federal na segurança pública no Estado do Rio de Janeiro. O Presidente da República, Michel Temer, no que lhe é atribuído no artigo 84, caput, inciso X da Constituição Federal de 1988 estabelece o decreto 9.288/2018, que versa sobre a Intervenção Federal na segurança pública do Estado do Rio de Janeiro, o qual segue em anexo o texto na íntegra.

Baseado nesse decreto, pode-se a partir dele analisar seus pontos e aspectos, pois ele estabelece cada medida a ser tomada na intervenção e onde ela irá incidir. Os principais aspectos presentes nesse decreto são a identidade do interventor, o prazo de término da intervenção, as atribuições do interventor, bem como a motivação para a realização do decreto.

Os principais aspectos da intervenção federal elencadas pela própria Secretaria de Governo Brasileiro, que são o por quê da medida, quem propôs a medida, como a medida será executada, quando terá início e fim e onde ocorrerá as práticas interventivas.

Segundo o Governo Federal, a intervenção federal foi necessária por conta do:

A escalada da crise na segurança pública no estado, sobretudo com os avanços nos índices de violência, sobretudo durante o feriado do Carnaval, levaram o governador Luiz Fernando Pezão a recorrer ao governo federal. Deste modo, o presidente Temer decretou a intervenção para "pôr termo ao grave comprometimento da ordem pública" e restabelecer a segurança à população. (2018)

Tendo em vista os preceitos para a decretação da intervenção, identifica-se que o Chefe do Executivo justificou sua ação, sendo que esse inciso dá subsídio para que a ação seja de ofício, onde apesar de ser solicitado pelo Governador Pezão não necessariamente necessita da sua requisição.

Para o cargo de interventor foi nomeado o general de Exército Walter Braga Netto, devido ao seu conhecimento na área. Afirmo o Governo:

Com a edição do decreto, Temer nomeou o general de Exército Walter Braga Netto para o cargo de interventor. Agora, caberá a ele comandar o sistema de segurança do Rio, que abrange as polícias Civil e Militar, o corpo de bombeiros e o sistema penitenciário. Braga Netto já conhece a realidade do estado, pois também atuou nas operações de segurança na Olimpíada do Rio em 2016. Na função de interventor, ele vai responder diretamente ao presidente da República. (2018)

Como outros requisitos existentes na legislação, foi designado o interventor, que irá atuar como representante do Governo Federal.

Já em relação a atuação do interventor, o decreto elenca atribuições que o General poderá fazer enquanto ocupar o cargo de interventor, dentre eles são:

O decreto descreve que o interventor "poderá requisitar a quaisquer órgãos, civis e militares, da administração pública federal, os meios necessários para a consecução do objetivo da intervenção". Assim, ele pode admitir e demitir agentes, além de determinar as ações estratégicas que serão adotadas pelas equipes de segurança no combate ao crime organizado. No plano nacional, o presidente anunciou a criação do Ministério Extraordinário da Segurança Pública, que vai coordenar os trabalhos junto aos estados. (2018)

Por se tratar de uma retirada de autonomia do ente, cabe ao interventor representar a administração do Governo Federal, assumindo ali seu cargo e tendo capacidade para requisitar os meios necessários na persecução da intervenção. No caso do Estado do Rio de Janeiro, a intervenção ocorreu apenas na administração da segurança pública do estado, fator que levou o Presidente Michel Temer a indicar como interventor um General de Exército.

Segundo a Secretaria de Governo, "a intervenção já está em vigor desde 16 de fevereiro com a publicação do decreto no Diário Oficial da União (DOU). O documento determina que a medida será mantida até 31 de dezembro deste ano". Com esse dado se observa que no seu ato a intervenção terá um prazo específico, prazo esse que pode ser determinado por data certa ou enquanto durar a situação de excepcionalidade.

Na questão de localidade, terá como objetivo operações em regiões onde o crime é mais existente, conforme o entendimento do interventor. Segundo o Governo Federal:

As ações conjuntas de tropas federais, inclusive das Forças Armadas que serão deslocadas ao Rio, com o contingente policial vão ocorrer em todo o

estado do Rio, nas comunidades, estradas federais que cortam o estado e também nos limites marinhos. (2018)

Tendo em vista esses aspectos elencados pelo ente interventor, pode-se ter uma análise sobre o procedimento adotado pela União na intervenção do Estado do Rio de Janeiro. Com o andamento da intervenção, jornais noticiavam resultados parciais acerca da medida. Poderiam ser apreciados dados demonstrados pelo próprio comandante da intervenção, bem como dados sobre aumento da criminalidade e sua eficácia na resolução desses conflitos. Conforme matéria do site Elpais sobre os quatro meses iniciais da intervenção federal:

Dados recentes da Secretaria de Segurança Pública do Rio — apresentados pelo próprio Braga Netto nesta sexta-feira, em evento no Rio — indicam uma melhora em alguns índices nos últimos meses, que ainda assim continuam em níveis alarmantes. As mortes violentas caíram de 636 em março para 575 em maio, uma queda de 9,59%; os roubos de veículos passaram de 5.358 para 4.382 no mesmo período, uma queda de 18,21%; os roubos de carga foram de 917 para 752, uma queda de 17,99%; e os homicídios dolosos, de 503 para 419, uma queda de 16,70%. Os únicos dados que pioraram recentemente são os relativos a homicídios decorrentes de intervenção policial, que subiram de 109 para 142 entre março e maio, um aumento de 30,27%; e a roubos de rua, que subiram de 11.182 para 11.861, um aumento de 6,07%. Especialmente este último dado contribui para uma percepção negativa sobre a segurança do Rio. (2018)

É possível observar uma diminuição em crimes envolvendo o patrimônio, fato esse um ponto positivo. Porém, o número de crimes envolvendo a intervenção policial aumentou significativamente. Esse fato se dá por conta do confronto envolvendo a polícia ter aumentado, promovendo uma resistência dos criminosos.

A grande crítica imposta a esses dados e consequentemente a atuação da polícia é em relação ao fogo cruzado em que a população se encontra, tornando-as possíveis vítimas de projéteis disparados tanto pela força policial quanto pela criminalidade.

Com relação à eficácia da intervenção, os moradores do Rio de Janeiro possuem maneiras distintas de visualizar o real proveito da medida. Segundo a matéria do site Elpais:

Mas percepção num território tão vasto e desigual quanto Rio é algo relativo. Para a professora Ludmila, que mora na Urca e transita pela Zona Sul, a presença dos militares no comando da segurança pública fluminense, liderados pelo general interventor Walter Braga Netto, "não mudou nada", inclusive porque acredita que a iniciativa de Temer "tinha um viés eleitoreiro". Já para o taxista Geraldo, que mora na Praça Seca, "o bairro mais perigoso da cidade", localizado na Zona Oeste, a intervenção melhorou

seu cotidiano. Em meados de maio, há quase um mês, as Forças Armadas, a Polícia Militar e a Polícia Civil fizeram uma operação no local, onde o tráfico de drogas e a milícia dão as cartas e guerreiam entre si. "Instalaram uma base lá e, desde então, não tem mais tiroteio entre eles. Também já não tem bandido passando na rua de motocicleta com o fuzil pendurado no corpo", explica um satisfeito Geraldo. (2018)

Com base nessa matéria, baseando-se em comentários da população, não se pode concluir com exatidão, pois ocorrem divergências quanto a eficácia da intervenção. Em localidades onde a criminalidade era baixa não mudou muito, pois não havia impacto grande na rotina dos moradores, fazendo com que os mesmos não sentissem tanto o efeito da medida. Já em localidades onde a criminalidade era alta, a população acredita que surtiu efeito, pois querendo ou não a aplicabilidade da polícia se tornou maior, fazendo com que a criminalidade recue e trazendo uma melhor sensação de segurança para os moradores.

Esses dados foram obtidos com quatro meses de intervenção. Agora com sete meses a realidade da violência não é muito diferente. Apesar das estatísticas de vários crimes terem diminuídos com a vigência da intervenção, os crimes de homicídios violentos envolvendo as operações policiais só aumenta, e consequentemente quem mais sofre com isso é a população que fica diante do fogo cruzado e a mercê da violência. De acordo com a matéria publicada pelo site de notícias G1:

O aumento do número de mortes em operações policiais é uma das marcas da intervenção. Em agosto do ano passado - antes do decreto - 70 pessoas morreram em confrontos com a polícia. Em agosto deste ano foram 175 mortes, quase seis por dia. Um aumento de 150%, o maior número já registrado pelo Instituto de Segurança Pública. (2018)

Essa constatação é dura, pois apesar da intenção em combater e diminuir a criminalidade, sua resistências as forças policiais torna uma grande guerra que faz diversas vítimas, tanto na polícia quanto na sociedade.

No geral, é possível extrair que a intervenção federal em questão trouxe pontos positivos e foi, até então, eficiente em seu objetivo, pois conseguiu reduzir a criminalidade no que se falava em crimes contra o patrimônio. Em contra ponto, o aumento do número de homicídios envolvendo forças policiais aumentou devido a sua maior atuação no combate ao crime, logo esse aumento já era de esperar, pois a polícia estaria mais exposta.

CONCLUSÃO

Através do que foi exposto no presente trabalho, identifica-se que o constituinte, na confecção da Constituição, escolheu que o Estado brasileiro seria uma república.

Diferente da Confederação e do Estado Unitário, a Federação é um pacto dentre Estados que buscam a formação de um ente maior, fazendo com que abram mão de sua soberania, mas que busque o melhor para a população. Essa soberania ao qual os estados abrem mão é passada para a União, para que a mesma comande aquele aglomerado de estados e represente os mesmo internacionalmente.

Para que esse Estado maior seja estabelecido de maneira organizada, é necessário que haja dentro da Federação uma repartição de competências entre os entes federativos. No caso do Brasil, esses entes se dividem entre União, Estados-Membros, Distrito Federal e Municípios, diferente de outros países que se estabelecem como federação, onde são divididos apenas em União e Estados, como por exemplo, os Estados Unidos da América. Essas competências a que nos referimos são a atribuição de autonomia aos entes federativos, atribuição de renda própria e participação dos membros nas decisões do ente central.

A nossa Carta Magna traz garantias em seu texto, para que aquelas competências que foram atribuídas aos entes federativos sejam consagradas. Caso haja alguma espécie de ameaça a integridade do federalismo é que esse instrumento será utilizado.

A intervenção federal é o instrumento utilizado pela União para garantir que o federalismo não se dissipe. Através dele que o ente maior intervem no menos com o interesse de sanar aquela excepcionalidade presente. Vem elencada no artigo 34 da Constituição Federal de 1988 e busca retirar a autonomia daquele ente com a finalidade de organizar aquele estado e não tem caráter punitivo, devido ao seu efeito transitório, pois possui prazo datado ou enquanto durar a situação de risco.

Como visto no decorrer do trabalho, foi trabalhado o federalismo em si, bem como sua forma de estado, forma de governo e fazendo um aparato geral sobre o estado federal. Com o prosseguimento da pesquisa, pode-se adentrar no instituto da intervenção federal, analisando sua criação, bem como aspectos que vão possibilitar sua utilização, tanto aspectos materiais quanto formais. Por último, foi feita uma breve análise acerca da intervenção federal que está ocorrendo na segurança pública do Estado do Rio de Janeiro. Não se pode fazer um aparato completo acerca da intervenção, pois a mesma ainda está em andamento, não podendo ter um resultado concreto com relação a sua real eficácia. Porém, foi possível identificar os fatores

que levaram a sua decretação, bem como requisitos expressos na Constituição Federal de 1988, como limitação da área de intervenção, nomeação de interventor e prazo para o término da intervenção, dentre outros tópicos já abordados.

Através da análise parcial da intervenção, nota-se que o número de crimes recorrentes na capital do Rio de Janeiro diminuiu, porém em compensação, os crimes que envolviam as abordagens policiais aumentaram, pois a atividade da polícia interventiva era maior.

Concluimos então, que a intervenção federal possui natureza político-jurídica, pois além da União verificar a real necessidade de intervir no Estado-Membro, retirando sua autonomia e fazendo uma análise política, há também a análise jurídica, onde no processo interventivo, a União promove uma lide contra o Estado-Membro em que pretende intervir.

No processo interventivo que ocorreu no Estado do Rio de Janeiro, foi solicitada pelo Governador Pezão, a intervenção. Com isso o Chefe do Executivo, o presidente Michel Temer, decretou com fulcro na manutenção da ordem pública. Com isso, atendendo a todos os requisitos formais e materiais para sua decretação, foi realizada a intervenção federal da segurança pública do Estado do Rio de Janeiro.

Basicamente, a intervenção federal se trata de uma medida que será tomada apenas em último caso, esgotada todos os outros meios de resolução daquele conflito, sendo uma medida excepcional, com finalidade de garantir a manutenção do Estado Federal, assim como prevê a Constituição Federal. Para isso é necessário a retirada de autonomia do estado a ser intervindo, tratando-se assim de uma medida excepcional.

REFERÊNCIAS

AGRA, Walber de Moura. *Republicanism*. Porto Alegre: Livraria do Advogado Editora, 2005. p. 17.

ALMEIDA, Fernanda Dias Menezes de. **Competências na constituição de 1988**. 5ª ed. São Paulo: Atlas, 2010. p. 16.

ARAUJO, Luiz Alberto David. **Curso de direito constitucional**. Luiz Alberto David Araújo, Vidal Serrano Nunes Junior. 14ª ed. São Paulo: Saraiva, 2010. p. 286.

AZAMBUJA, Darcy. **Introdução à ciência política**. 2ª ed. São Paulo: Globo, 2008.

BASTOS, Celso Ribeiro. Curso de direito constitucional. São Paulo, Celso Bastos Editora, 2002. p. 525.

BARROSO, Luis Roberto. O controle de constitucionalidade brasileiro. 5ª ed. São Paulo: Saraiva, 2011. p. 345.

BETIM, Felipe. “Nada mudou”: intervenção no Rio faz quatro meses com plano, pouco dinheiro e resultados fracos. **Elpaís**, Rio de Janeiro-RJ, 17 de junho de 2018. Disponível em: <https://brasil.elpais.com/brasil/2018/06/16/politica/1529102451_719145.html>. Acesso em: 18 de novembro de 2018.

BRANCO, Paulo Gustavo Gonet Branco. *Organização do Estado*. In MENDES, Gilmar Ferreira. *Curso de direito constitucional*. Gilmar Ferreira Mendes, Inocência Mártires Coelho, Paulo Gustavo Gonet Branco. 5ª ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2010. p. 937.

BRANCO, Paulo Gustavo Gonet Branco. *Organização do Estado*. In MENDES, Gilmar Ferreira. *Curso de direito constitucional*. Gilmar Ferreira Mendes, Inocência Mártires Coelho, Paulo Gustavo Gonet Branco. 7ª ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2012. p. 861.

BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF: Senado Federal: Centro Gráfico, 1988. p. 39

BRASIL. Decreto nº. 01 de 15 de novembro de 1889. Proclama provisoriamente e decreta como forma de governo da Nação Brasileira a República Federativa, e estabelece as normas pelas quais se devem reger os Estados Federais. Disponível em: <<http://www6.senado.gov.br/legislacao/ListaPublicacoes.action?id=91696>>. Acesso em 10/10/2018.

BRASIL. 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. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/decreto/D9288.htm>. Acesso em 13/11/2018.

BRASIL, Lei Complementar Nº. 101, de 04 de maio de 2000. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Brasília, 2000. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/LCP/Lcp101.htm>. Acesso em 11 de novembro de 2018.

CARVALHO, Kildare Gonçalves. Direito constitucional. 16ª ed. Belo Horizonte: Del Rey, 2010. p. 1076.

CUNHA JUNIOR, Dirley da. **Curso de Direito Constitucional**. 3ªed. Salvador: Juspodivm, 2009.

FERNANDES, Rodrigo. Intervenção Federal: instrumento do Federalismo. 1. ed. [S.l.: s.n.], 2018. p. 52. Disponível em: <<https://jus.com.br/artigos/64232/intervencao-federal-instrumento-do-federalismo>>. Acesso em 05 de outubro de 2018.

FERRAZ, Sérgio de Valladão. Curso de direito constitucional. Rio de Janeiro: Elsevier, 2006. p. 259.

FEU ROSA, Antonio José Miguel. Curso de Direito Constitucional. 1ª Edição. Rio de Janeiro: EDC-Ed. 1990.

GOVERNO, Secretaria de. Cinco fatos sobre a intervenção federal no Rio de Janeiro. Governo Federal, 2018. Disponível em <http://www.secretariadegoverno.gov.br/noticias/2018/fevereiro/cinco-fatos-sobre-a-intervencao-federal-no-rio-de-janeiro>. Acessado em 12 de novembro de 2018.

LEWANDOWSKI, Enrique Ricardo. Pressupostos materiais e formais da Intervenção Federal no Brasil. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 1994. p. 15.

MARTINS, Cristiano Franco. Princípio federativo e mudança constitucional – limites e possibilidades na constituição brasileira de 1988. Rio de Janeiro: Lumem Juris, 2003. p. 28.

MENDES, Gilmar Ferreira. Curso de direito constitucional. Gilmar Ferreira Mendes, Inocência Mártires Coelho, Paulo Gustavo Gonet Branco. 5ª ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2010. p. 1399.

MORAES, Alexandre de. Direito constitucional. 13ª ed. São Paulo: Atlas, 2003. p. 269.

MORAES, Alexandre de. Direito Constitucional. 23ª ed. São Paulo: Atlas, 2008.

PINHO, Rodrigo César Rebello. Da organização do estado, dos poderes e histórico das constituições, volume 18. 4ª ed. São Paulo: Saraiva, 2002.

PINHO, Rodrigo César Rebello. Da organização do estado, dos poderes e histórico das constituições, volume 18. 5ª ed. São Paulo: Saraiva, 2003. p. 14.

PINTO FILHO, Francisco Bilac M. *Intervenção federal e o federalismo brasileiro*. Rio de Janeiro: Forense, 2002. p. 407.

RIBEIRO, Fávila. A Intervenção federal nos estados. Fortaleza: Jurídica, 1960. p. 57.

SILVA, José Afonso da. Curso de Direito Constitucional Positivo. 18^a ed. São Paulo: Malheiros, 2000.

VIEIRA, Danilo. Intervenção federal no RJ completa sete meses com aumento de tiroteios e mortes em confrontos. **G1**, Rio de Janeiro-RJ, 17 de setembro de 2018. Disponível em <<https://g1.globo.com/rj/rio-de-janeiro/noticia/2018/09/17/intervencao-federal-no-rj-completa-sete-meses-com-aumento-de-tiroteios-e-mortes-em-confrontos.ghtml>> Acesso em 18 de novembro de 2018.

ZIMMERMANN, Augusto. Teoria geral do federalismo democrático. Rio de Janeiro. Lumen Juris, 1999. p. 11.

ANEXO A - DECRETO 9.288/2018

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.

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 conflitem com as medidas necessárias à execução da intervenção.

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

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

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

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

Art. 4º Poderão ser requisitados, durante o período da intervenção, os bens, serviços e servidores afetos às áreas da Secretaria de Estado de Segurança do Estado do Rio de Janeiro, da Secretaria de Administração Penitenciária do Estado do Rio de Janeiro e do Corpo de Bombeiros Militar do Estado do Rio de Janeiro, para emprego nas ações de segurança pública determinadas pelo Interventor. (BRASIL, Decreto 9.288, 2018)