

**ESCOLA DA MAGISTRATURA DO PARANÁ
XXXVI CURSO DE PREPARAÇÃO À MAGISTRATURA
NÚCLEO CURITIBA**

EDUARDO CAETANO TOMAZONI

**A (IN)CONSTITUCIONALIDADE DA INTERVENÇÃO FEDERAL NO ESTADO DO
RIO DE JANEIRO**

**CURITIBA
2018**

EDUARDO CAETANO TOMAZONI

**A (IN)CONSTITUCIONALIDADE DA INTERVENÇÃO FEDERAL NO ESTADO DO
RIO DE JANEIRO**

Monografia apresentada como Requisito parcial para conclusão do Curso de Preparação à Magistratura em nível de Especialização. Escola da Magistratura do Paraná, Núcleo de Curitiba.

Orientadora: Prof^a. Me. Carolina Fontes Vieira.

CURITIBA

2018

TERMO DE APROVAÇÃO

EDUARDO CAETANO TOMAZONI

A (IN)CONSTITUCIONALIDADE DA INTERVENÇÃO FEDERAL NO ESTADO DO RIO DE JANEIRO

Monografia aprovada como requisito parcial para conclusão do Curso de Preparação à Magistratura em nível de Especialização, Escola da Magistratura do Paraná, Núcleo de Curitiba, pela seguinte banca examinadora.

Orientadora: Prof^a. Me. _____

Avaliador: Prof. _____

Curitiba, __ de _____ de 2018.

- Eu penso também da mesma maneira, Caldas. A república precisa ficar forte, consolidada... Esta terra necessita de governo que se faça respeitar... É incrível! Um país como este, tão rico, talvez o mais rico do mundo, é, no entanto, pobre, deve a todo mundo... Por quê? Por causa dos governos que temos tido que não têm prestígio, força... É por isso. [...] Você viu o imperador, o Pedro II... Não havia jornaleco, pasquim por aí, que o não chamasse de “banana” e outras coisas... Saía no carnaval... Um desrespeito sem nome! Que aconteceu? Foi-se como um intruso.

– E era um bom homem, observou o almirante. Amava o seu país... Deodoro nunca soube o que fez.

Continuavam a andar. O almirante coçou um dos favoritos e Albernaz olhou um instante para todos os lados, acendeu o cigarro de palha e retomou a conversa:

- Morreu arrependido... Nem com a farda quis ir para a cova! [...] Albernaz, você quer saber de uma cousa, estávamos melhor naquele tempo, digam lá o que disserem. (BARRETO, 2011, p. 108)

RESUMO

A presente monografia analisa a constitucionalidade do decreto nº 9.288, de 16 de fevereiro de 2018, que estabeleceu a intervenção federal no Estado do Rio de Janeiro. Para tanto, analisa-se o instituto da intervenção federal no ordenamento jurídico brasileiro, conceitua-se o que é o fenômeno da inconstitucionalidade e como se dá o seu controle e, então, parte-se para uma análise crítica da decretação da intervenção federal no Estado do Rio de Janeiro. A opção metodológica escolhida para o trabalho foi, numa abordagem dedutiva e utilizando técnicas de estudos bibliográficos, dar enfoque na necessidade da oitiva do Conselho da República e do Conselho da Defesa Nacional de maneira prévia à decretação da intervenção federal. O resultado obtido foi o de que, da maneira como foi realizada, a intervenção no Estado do Rio de Janeiro é formal e materialmente inconstitucional, vez que o descumprimento da oitiva do Conselho da República e do Conselho da Defesa Nacional de maneira prévia ao decreto interventivo afeta o caráter democrático do Estado brasileiro, ferindo os princípios constitucionais da Soberania Popular e da Democracia Participativa. Ao final, elencam-se algumas alternativas judiciais para o enfrentamento de dita inconstitucionalidade.

Palavras-chave: Intervenção federal no Estado do Rio de Janeiro. Inconstitucionalidade. Conselho da República. Conselho da Defesa Nacional. Controle de constitucionalidade de ato político.

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	7
1. O INSTITUTO DA INTERVENÇÃO FEDERAL	9
1.1. HISTÓRICO E CONCEITUAÇÃO DO INSTITUTO DA INTERVENÇÃO....	9
1.2. INTERVENÇÃO FEDERAL E INTERVENÇÃO ESTADUAL NA CONSTITUIÇÃO DE 1988.....	15
1.3. ORIGEM E FUNÇÃO DOS CONSELHOS DA REPÚBLICA E DA DEFESA NACIONAL.....	20
2. O FENÔMENO DA INCONSTITUCIONALIDADE E O SEU CONTROLE	25
2.1. CONCEITO DE INCONSTITUCIONALIDADE.....	25
2.2. SISTEMAS DE CONTROLE DE CONSTITUCIONALIDADE – O CONTROLE DIFUSO.....	30
2.3. SISTEMAS DE CONTROLE DE CONSTITUCIONALIDADE – O CONTROLE CONCENTRADO.....	35
3. CRÍTICA À INTERVENÇÃO FEDERAL NO ESTADO DO RIO DE JANEIRO	39
3.1. SOBRE A POSSIBILIDADE DE CONTROLE DE CONSTITUCIONALIDADE DO DECRETO PRESIDENCIAL Nº 9.288/18...	39
3.2. A AUSÊNCIA DA OITIVA PRÉVIA DOS CONSELHOS DA REPÚBLICA E DA DEFESA NACIONAL.....	44
3.3. MEDIDAS JUDICIAIS CABÍVEIS PARA O ENFRENTAMENTO DA INCONSTITUCIONALIDADE.....	50
CONCLUSÃO	54
REFERÊNCIAS	56
ANEXO	64

INTRODUÇÃO

Na data de 16 de fevereiro de 2018 o Presidente em exercício da República Federativa do Brasil, Michel Miguel Elias Temer Lulia, decretou a intervenção federal no estado do Rio de Janeiro por meio do Decreto Presidencial nº 9.288 – um ato inédito, pela primeira vez determinado por um Presidente desde a redemocratização brasileira e que, só por essa característica de ineditismo, não surpreenderia trazer consigo um leque de dúvidas sobre sua forma de proceder, como efetivamente aconteceu.

Sendo assim, tomado o ato, de imediato surgiram diversas críticas e dúvidas sobre a forma como se deu tal intervenção, desde se seria uma manobra política utilizada pelo chefe do Executivo para dar alguma sobrevida ao seu governo, passando por se uma intervenção de tal quilate – caracterizada por alguns como uma intervenção militar - seria compatível com o Estado democrático, e, por fim, por alguns apontamentos de falha no seu processo de formação, com destaque para a ausência da oitiva prévia dos Conselhos da República e da Defesa Nacional, e mesmo a dúvida se tal oitiva deveria ser, ou não, tomada de maneira prévia, ou se poderia ser tomada posteriormente, como de fato feito pelo Presidente na data de 19 de fevereiro de 2018, três dias após a data da decretação da intervenção federal.

Posto isso, o presente trabalho tem por objetivo analisar o que diz a Constituição Federal de 1988 e a doutrina acerca da intervenção da União nos Estados federados, e estabelecer ao final se o modo como se determinou a intervenção federal no Estado do Rio de Janeiro é (ou não) condizente com dita Constituição. Para tanto, necessário se faz um capítulo introdutório, que apresente o instituto da intervenção, suas hipóteses de cabimento e os aspectos formais e materiais de sua decretação, bem como a origem e a função dos Conselhos da República e da Defesa Nacional para, após, num segundo capítulo, analisar o fenômeno da inconstitucionalidade e as formas de seu controle e, num terceiro momento, verificar se a intervenção federal no Estado do Rio de Janeiro é (ou não) constitucional, e no caso negativo, definir quais seriam as possíveis medidas cabíveis para o enfrentamento de tal inconstitucionalidade. Pontua-se que não se

pretende adentrar no mérito das atuais discussões político-partidárias e ideológicas que permeiam a maioria dos atos tomados no governo Temer, mas sim realizar, da forma mais isenta possível, uma análise técnica da intervenção federal no ordenamento jurídico brasileiro.

1. Conceitos introdutórios

1.1. Histórico e conceituação do instituto da intervenção

O Brasil é um país que tem um relacionamento amoroso e conturbado com períodos autoritários, ditadores populistas e desmandos governistas. O debate acerca dos limites e da necessidade de controle do poder daqueles que nos chefiam é travado desde os tempos do Império¹, tendo passado por diversos estágios conforme evoluiu a sociedade e o Estado brasileiro, o que nem sempre resultou em estabilidade para as instituições brasileiras. Nesse sentido, quanto à atual Sexta República brasileira, tivemos:

[...] um presidente eleito indiretamente em 1984 e um diretamente em 1989, que sofreu *impeachment* em 1992, com escândalos de corrupção até o presente momento e o afastamento provisório da atual presidente envolvida em estelionato eleitoral, desobediência às leis orçamentárias e dirigir o governo mais corrupto da história do mundo. Não se pode dizer, pois, que a história republicana presidencialista tenha sido um exemplo de estabilidade. (MARTINS, I, 2016, p. 38).

Acrescenta-se a devida atualização ao parágrafo anterior, eis que a ex-Presidente Dilma Roussef foi definitivamente afastada do cargo de Presidente por meio de processo político de *impeachment*, tendo assumido como Presidente em Exercício seu então vice-presidente, Michel Temer, este último também com sua quota de denúncias de corrupção, das quais não se fará juízo de mérito neste trabalho, por fugir de seu objetivo.

Mesclado de maneira simbiótica ao debate sobre os limites dos poderes dos mandatários máximos do Estado, bem como sobre ao debate sobre a estabilidade das instituições estatais, está o instituto da intervenção, tido por alguns como a maior demonstração de poder num sistema federativo. Tal instituto primeiro surgiu

¹ É estudando o interesse do nosso país, que perguntamos: Não será tempo de rever as leis e os decretos parasitas quem amputaram a reforma de 1834, renovando a centralização contra a qual se insurgiram as províncias? Será justo que nenhum quilômetro de caminho de ferro se possa construir na mais remota parte do império, sem que o autorize, sem que o embarace, o demore ou o condene o governo da capital? Será razoável que o Pará, há mais de 14 anos, solicite uma ponte para a alfândega; Pernambuco, desde 1835, a construção do seu porto; e o Rio-Grande do Sul, desde a independência, um abrigo na costa? (BASTOS, 1870, p. 22)

nos Estados Unidos da América, com o fito de garantir o regime democrático de governo, eis que “o problema da intervenção [...] como a comoção intestina nunca teve grande importância na história constitucional americana. E, como a República desde logo se revelou estável, o instituto da intervenção perdeu significância maior” (BARBOSA, 1975, p. 10).

Tal instituto foi introduzido no ordenamento jurídico pátrio após o *coup d'état* republicano, na Constituição dos Estados Unidos do Brasil de 1891, tendo sido previsto em seu artigo 6^o. Desde sua positivação na primeira Constituição republicana, passou a figurar em todas as Constituições posteriormente editadas: 1934, em seu artigo 12^o³; 1937, em seu artigo 9^o⁴; 1946, em seus artigos 7^o a 14^o⁵; 1967, em seus artigos 10^o a 12^o⁶; e de 1969, em seus artigos 10^o a 12^o⁷.

Percebe-se uma semelhança entre as disposições das Constituições, com as mudanças sendo provenientes, em sua maioria, de modificações na forma de redação. A maior diferença entre a positivação do instituto da intervenção se encontra dentro de uma mesma Constituição: a de 1891, no que diz respeito ao seu teor redacional original e o proveniente da Emenda Constitucional de 3 de setembro de 1926. Confira-se a redação original de tal *códex*:

Art. 6^o O Governo Federal não poderá intervir em negocios peculiares aos Estados, salvo:
 1^o Para repellar invasão estrangeira, ou de um Estado em outro;
 2^o Para manter a fôrma republicana federativa;
 3^o Para restabelecer a ordem e a tranquillidade nos Estados, a requisição dos respectivos governos;
 4^o Para assegurar a execução das leis e sentenças federaes. (BRASIL, 1891)

² Art.6^o - O Governo federal não poderá intervir em negocios peculiares aos Estados, salvo: [...]. (BRASIL, 1891)

³ Art 12 - A União não intervirá em negócios peculiares aos Estados, salvo: [...]. (BRASIL, 1934)

⁴ Art. 9^o - O Governo federal intervirá nos Estados mediante a nomeação, pelo Presidente da República, de um interventor que assumirá no Estado as funções que, pela sua Constituição, competirem ao Poder Executivo, ou as que, de acordo com as conveniências e necessidades de cada caso, lhe forem atribuídas pelo Presidente da República: [...]. (BRASIL, 1937)

⁵ Art 7^o - O Governo federal não intervirá nos Estados salvo para: [...]. (BRASIL, 1946)

⁶ Art 10 - A União não intervirá nos Estados, salvo para: [...]. (BRASIL, 1967)

⁷ Art. 10. A União não intervirá nos Estados, salvo para: [...]. (BRASIL, 1969)

Bem como, confira-se a redação da Emenda Constitucional de 3 de setembro de 1926 (BRASIL, 1926):

Substitua-se o art. 6º da Constituição pelo seguinte:

"Art. 6. O Governo federal não poderá intervir em negocios peculiares aos Estados, salvo:

- I - para repelir invasão estrangeira, ou de um Estado em outro;
 - II - para assegurar a integridade nacional e o respeito aos seguintes principios constitucionaes:
 - a) a forma republicana;
 - b) o regime representativo;
 - c) o governo presidencial;
 - d) a independência e harmonia dos Poderes;
 - e) a temporariedade das funcções electivas e a responsabilidade dos funcionários;
 - f) a autonomia dos municípios;
 - g) a capacidade para ser eleitor ou elegível nos termos da Constituição;
 - h) um regimen eleitoral que permita a representação das minorias;
 - i) a inamovibilidade e vitaliciedade dos magistrados e a irreductibilidade dos seus vencimentos;
 - j) os direitos políticos e individuaes assegurados pela Constituição;
 - k) a não reeleição dos Presidentes e Governadores;
 - l) a possibilidade de reforma constitucional e a competência do Poder Legislativo para decretal-a;
 - III - para garantir o livre exercicio de qualquer dos poderes públicos estaduaes, por solicitação de seus legítimos representantes, e para, independente de solicitação, respeitada a existencia dos mesmos, pôr termo á guerra civil;
 - IV - para assegurar a execução das leis e sentenças federaes e reorganizar as finanças do Estado, cuja incapacidade para a vida autonoma se demonstrar pela cessação de pagamentos de sua dívida fundada, por mais de dous annos.
- § 1º Cabe, privativamente, ao Congresso Nacional decretar a intervenção nos Estados para assegurar o respeito aos principios constitucionaes da União (nº II); para decidir da legitimidade de poderes, em caso de duplicata (nº III), e para reorganizar as finanças do Estado insolvente (nº IV)
- § 2º Compete, privativamente, ao Presidente da República intervir nos Estados, quando o Congresso decretar a intervenção (§1º); quando o Supremo Tribunal a requisitar (§ 3º); quando qualquer dos Poderes Publicos estadoaes a solicitar (nº III); e, independentemente de provocação, nos demais casos comprehendidos neste artigo.
- § 3º Compete, privativamente, ao Supremo Tribunal Federal requisitar do Poder Executivo a intervenção nos Estados, a fim de assegurar a execução das sentenças federaes (nº IV)."

Conforme dito anteriormente, o instituto da intervenção surgiu com a Constituição estadunidense, objetivando garantir o regime democrático de governo. No Brasil, por outro lado, a intenção era a de se manter o equilíbrio federativo através da presença da União nos estados federados, em um combate ao estabelecimento de oligarquias estaduais que eram alçadas ao poder graças as deficiências do sistema eleitoral (BARBOSA, 1975, p. 10). Isso fica explicitado ao se comparar a redação original do artigo 6º da Constituição de 1891 e sua redação final

após a Emenda de 3 de setembro de 1926, que acrescentou que a intervenção federal seria feita, por exemplo, para assegurar o regime representativo, a temporariedade das funções eletivas, “um regime eleitoral que permita a representação das minorias”, entre outros.

Essa evolução da redação original até a Emenda (e consolidação dos moldes gerais do instituto da intervenção no ordenamento jurídico brasileiro) pode ser explicada pela experiência tumultuosa da República Velha: não foram poucas as vezes em que tal instituto foi utilizado, tendo inclusive sido alvo de críticas por uma das mentes por trás da Constituição de 1891, Rui Barbosa, que o caracterizou como um instrumento de proteção das oligarquias pela União, na chamada política do café-com-leite:

Para a ditadura em que degenerou o régimen presidencial no Brasil, ditadura central, derredor de cuja onipotência gravitam, subservientes, as ditaduras locais, não era admissível a intervenção como instrumento de corrigir, nos Estados, a desordem e a intranquilidade ali criadas pelos seus governos, senão protegendo-os na exploração da intranquilidade e da desordem [...] Muito mais confortável era aos ditadores do Rio de Janeiro administrar um regalado compadrio com uma vintena de oligarquias desabotinadas, do que exercer entre elas essa magistratura de leis federais, de manutenção da ordem constitucional [...] Por outro lado, incomparavelmente mais suave era aos oligarcas dos Estados segurarem suas fábricas políticas, os seus sindicatos de indústria e comércio na Companhia Central de Seguro Mútuo do Catete, obtendo, assim, para os maiores desatinos seus, carta de privilégio e imunidade certa [...] (BARBOSA, 1975, p. 93-94)

Destacam-se, como exemplos, as intervenções federais de 1906 e de 1917 no estado do Mato Grosso, e a de 1914 no estado do Ceará (BARBOSA, 1975, p. 12-14); a intervenção velada do governo federal no estado de Pernambuco, no ano de 1922 (SILVA, H, 2005, p. 245); a intervenção federal, também de 1922, na Bahia (BRITO, 2017); e a intervenção federal de 1923 no estado do Rio de Janeiro (GALVÃO, 2013, p. 171).

Porém, conforme afirma Enrique Ricardo Lewandowski (2018, p.78):

O certo, contudo, é que as intervenções raramente ocorriam de maneira formal, preferindo o Governo Federal interferir nos negócios particulares dos Estados lançando mão de meios sub-reptícios, quer apoiando correligionários políticos, quer ameaçando adversários, quer ainda empreendendo inúmeras outras formas de pressão, todas igualmente ofensivas à autonomia local.

Após esses exemplos da República Velha, temos as intervenções na Era Vargas, período em que:

Com a ditadura getulista, inaugurou-se prolongado eclipse da autonomia dos entes federados, decretando-se a intervenção em todos os Estados, com exceção no de Minas Gerais, onde ela somente ocorreu em 1945, já nos albores do processo de redemocratização do País. (LEWANDOWSKI, 2018, p. 85)

Por fim, trago ainda um exemplo do ano de 1964, já na Ditadura Militar, que decretou a intervenção federal no estado de Goiás (SENADO FEDERAL, 1965, p. 78) Porém, com exceção desse exemplo, o instituto da intervenção foi relegado ao desuso durante as Constituições de 1967 e 1969:

[...] ao longo da vigência das Constituições de 1967 e de 1969, e sem embargo de terem estas regulado a matéria detalhadamente, a intervenção federal nos Estados, em sua forma direta, jamais foi ativada, por desnecessária. Com efeito, a partir do Ato Institucional nº 2/65m as eleições estaduais passaram a ser controladas, de maneira crescente, pelo Governo Federal. Como se recorda, nos pleitos de 1970, 1974 e 1978, os governadores eram apontados oficiosamente pelo Presidente da República, sendo tal indicação homologada por um colégio eleitoral no âmbito estadual. Vale lembrar ainda que, até o começo de 1979, os governadores constituíam meros agentes do poder central, demissíveis *ad nutum*, com fundamento nas faculdades excepcionais conferidas ao Chefe do Executivo Federal pelo Ato Institucional nº 5/68. (LEWANDOWSKI, 2018, p. 94)

A partir da redemocratização no ano de 1985, o instituto da intervenção federal continuou esquecido e relegado ao desuso: não por falta de pedidos para se realizar tal ato (CONJUR, 2002), mas sim pela ausência de sua determinação, eis que o instituto da intervenção federal foi positivado no novo *Códex* máximo do país. Nesse sentido, os poderes do Presidente da República foram positivados no artigo 84⁸ da Constituição Federal (a “Constituição Cidadã” - BARROSO, 2008, p. 194),

⁸ Art. 84. Compete privativamente ao Presidente da República:

I - nomear e exonerar os Ministros de Estado;

II - exercer, com o auxílio dos Ministros de Estado, a direção superior da administração federal;

III - iniciar o processo legislativo, na forma e nos casos previstos nesta Constituição;

IV - sancionar, promulgar e fazer publicar as leis, bem como expedir decretos e regulamentos para sua fiel execução;

V - vetar projetos de lei, total ou parcialmente;

VI – dispor, mediante decreto, sobre:

a) organização e funcionamento da administração federal, quando não implicar aumento de despesa nem criação ou extinção de órgãos públicos;

b) extinção de funções ou cargos públicos, quando vagos;

VII - manter relações com Estados estrangeiros e acreditar seus representantes diplomáticos;

com a redação dada pela Emenda Constitucional nº 32/01, que alterou a redação do inciso VI de referido artigo. Conforme José Carlos Francisco (2013, p. 1198):

Por consequência do sistema presidencialista adotado pelo ordenamento constitucional de 1988, o Presidente da República acumula as funções típicas de Chefe de Estado e de Chefe de Governo (que se desdobra na parte atinente às decisões políticas governamentais no plano interno e na parte pertinente à direção superior da administração pública). Por isso, as competências do art. 84 da Constituição podem ser agrupadas quanto às funções de Chefe de Estado (incisos VII, VIII, XII, XIX, XX, XXI, XXII e XXVII) e de Chefe de Governo, essa última dividida na parte das decisões políticas governamentais (incisos I, III, IV, V, IX, X, XI, XIII, XIV, XV, XVI, XVII, XVIII, XXIII, XXIV, XXVI e XXVII), de modo que essas competências abrangem atos de soberania, atos políticos, atos normativos (legislativos e regulamentares) e também atos administrativos de efeito concreto afirmando a pretensão de um Poder Executivo vigoroso, embora sujeito a controle. O constituinte de 1988 não se preocupou com o agrupamento de atividades de Chefe de Estado e de Chefe de Governo, nem mesmo com a adoção de um critério claro para lançar as competências privativas do Presidente da República no art. 84 do ordenamento de 1988, de modo que

VIII - celebrar tratados, convenções e atos internacionais, sujeitos a referendo do Congresso Nacional;

IX - decretar o estado de defesa e o estado de sítio;

X - decretar e executar a intervenção federal;

XI - remeter mensagem e plano de governo ao Congresso Nacional por ocasião da abertura da sessão legislativa, expondo a situação do País e solicitando as providências que julgar necessárias;

XII - conceder indulto e comutar penas, com audiência, se necessário, dos órgãos instituídos em lei;

XIII - exercer o comando supremo das Forças Armadas, nomear os Comandantes da Marinha, do Exército e da Aeronáutica, promover seus oficiais-generais e nomeá-los para os cargos que lhes são privativos;

XIV - nomear, após aprovação pelo Senado Federal, os Ministros do Supremo Tribunal Federal e dos Tribunais Superiores, os Governadores de Territórios, o Procurador-Geral da República, o presidente e os diretores do banco central e outros servidores, quando determinado em lei;

XV - nomear, observado o disposto no art. 73, os Ministros do Tribunal de Contas da União;

XVI - nomear os magistrados, nos casos previstos nesta Constituição, e o Advogado-Geral da União;

XVII - nomear membros do Conselho da República, nos termos do art. 89, VII;

XVIII - convocar e presidir o Conselho da República e o Conselho de Defesa Nacional;

XIX - declarar guerra, no caso de agressão estrangeira, autorizado pelo Congresso Nacional ou referendado por ele, quando ocorrida no intervalo das sessões legislativas, e, nas mesmas condições, decretar, total ou parcialmente, a mobilização nacional;

XX - celebrar a paz, autorizado ou com o referendo do Congresso Nacional;

XXI - conferir condecorações e distinções honoríficas;

XXII - permitir, nos casos previstos em lei complementar, que forças estrangeiras transitem pelo território nacional ou nele permaneçam temporariamente;

XXIII - enviar ao Congresso Nacional o plano plurianual, o projeto de lei de diretrizes orçamentárias e as propostas de orçamento previstos nesta Constituição;

XXIV - prestar, anualmente, ao Congresso Nacional, dentro de sessenta dias após a abertura da sessão legislativa, as contas referentes ao exercício anterior;

XXV - prover e extinguir os cargos públicos federais, na forma da lei;

XXVI - editar medidas provisórias com força de lei, nos termos do art. 62;

XXVII - exercer outras atribuições previstas nesta Constituição.

Parágrafo único. O Presidente da República poderá delegar as atribuições mencionadas nos incisos VI, XII e XXV, primeira parte, aos Ministros de Estado, ao Procurador-Geral da República ou ao Advogado-Geral da União, que observarão os limites traçados nas respectivas delegações. (BRASIL, 1988)

os incisos cuidam de assuntos desconsiderando ordem de relevância e padrões objetivos.

Da leitura de tal artigo 84, denota-se que os poderes do Presidente Ihe são privativos, ou seja, ele os exercita de maneira pessoal, com somente algumas possibilidades de delegação (edição de decretos e regulamentos para a fiel execução da lei, conceder indulto e comutar penas e, por fim, prover cargos públicos federais).

Sobre a competência especificamente fixada pelo inciso X do artigo 84 (“decretar e executar a intervenção federal”), tem-se que esta é de livre exercício pelo Presidente da República (e, pelo princípio da simetria, pelos Governadores em seus respectivos Estados com relação aos Municípios), se observados os critérios legais positivados no Capítulo VI, artigos 34 a 36 da Constituição de 1988.

1.2. Intervenção federal e intervenção estadual na Constituição de 1988

O instituto da intervenção foi previsto nos artigos 34º a 36º da Constituição de 1988, sendo a intervenção federal especificamente positivada no artigo 34º, *in verbis*:

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.

[...]

Da leitura de tal dispositivo, percebe-se que é um mecanismo excepcional de controle da ordem e da integridade nacional, a ser utilizado somente em situações específicas. Conforme sintetiza o Ministro do Supremo Tribunal Federal - STF Celso de Mello:

“[...] o mecanismo de intervenção constitui instrumento essencial à viabilização do próprio sistema federativo, e, não obstante o caráter excepcional de sua utilização – necessariamente limitada às hipóteses taxativamente definidas na Carta Política - mostra-se impregnado de múltiplas funções de ordem político-jurídica, destinadas (a) a tornar efetiva a intangibilidade do vínculo federativo; (b) a fazer respeitar a integridade territorial das unidades federadas; (c) a promover a unidade do Estado Federal e (d) a preservar a incolumidade dos princípios fundamentais proclamados pela Constituição da República” (BRASIL, 1998, p. 42)

No entanto, apesar desse rol taxativo de situações específicas em que será possível a intervenção da União nos Estados, algumas dessas situações não são tão específicas assim. Ora, são facilmente visualizáveis as situações de intervenção para “manter a integridade nacional” (inciso I, vedação da secessão), de “reorganizar as finanças da unidade da Federação que suspender o pagamento da dívida fundada por mais de dois anos consecutivos, salvo motivo de força maior ou deixar de entregar aos Municípios receitas tributárias fixadas nesta Constituição, dentro dos prazos estabelecidos em lei” (inciso V) e de “repelir invasão estrangeira” (inciso II, proteção da União contra incursões hostis).

Até mesmo a hipótese de “repelir invasão de uma unidade da Federação em outra” é facilmente visualizável, embora pouco plausível, onde se pretende impedir “[...] que alguma unidade da Federação obtenha ganhos territoriais em detrimento da outra, ou imponha à outra unilateralmente sua vontade.” (LEWANDOWSKI, 2013, p. 804). Não por coincidência, todos os incisos anteriormente citados são hipóteses em que o Presidente da República pode decretar a intervenção de acordo com sua própria discricionariedade, independentemente de qualquer tipo de requisição.

Por outro lado, são mais genéricas as situações elencadas nos incisos III, IV, VI e VII do artigo 34. Ora, a hipótese do inciso III (“pôr termo a grave comprometimento da ordem pública”) por si só não esclarece o que é o grave comprometimento. Porém, se entende que ela deve ser grave, sob pena de se ferir a autonomia do ente federado e incidir, o Presidente da República, em crime de

responsabilidade, vez que ele pode decretar a intervenção autonomamente tendo essa hipótese como justificativa.

A hipótese do inciso IV (“Garantir o livre exercício de qualquer dos Poderes nas unidades da Federação”) depende de solicitação do Executivo ou do Legislativo coacto ou impedido, ou de requisição do STF se a coação for exercida contra o Poder Judiciário, e a do inciso VI (“Prover a execução de lei federal, ordem ou decisão judicial”) necessita de requisição do ou do STF, ou do Superior Tribunal de Justiça – STJ, ou do Tribunal Superior Eleitoral – TSE.

Por fim, a hipótese do inciso VII do artigo 34 (assegurar a observância dos chamados Princípios Sensíveis) necessita de provimento, pelo STF, de representação do Procurador-Geral da República. Tais necessidades de representação estão todas postuladas no artigo 36 da Constituição de 1988:

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.

IV - (Revogado pela Emenda Constitucional nº 45, de 2004)

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

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

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

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

Posto tudo isto, percebe-se que, via de regra, a União só poderá intervir em estados e no Distrito Federal, não podendo intervir em municípios, exceto se os municípios em questão estiverem localizados na circunscrição territorial de um Território Federal, que integram a União como descentralizações administrativas que são. Competentes para intervir nos municípios são os estados federados em que localizados os municípios, nos termos do artigo 35 da Constituição Federal:

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

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

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

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

IV - o Tribunal de Justiça der provimento a representação para assegurar a observância de princípios indicados na Constituição Estadual, ou para prover a execução de lei, de ordem ou de decisão judicial. (BRASIL, 1988)

Verifica-se que a maioria das situações autorizadoras da intervenção nos municípios diz respeito a questões financeiras, sendo assim, necessário se faz uma breve conceituação de dívida fundada. Assim dispõe o artigo 98 da Lei nº 4.320: “Art. 98. A dívida fundada compreende os compromissos de exigibilidade superior a doze meses, contraídos para atender a desequilíbrio orçamentário ou a financeiro de obras e serviços públicos” (BRASIL, 1964).

Conforme Geraldo Ataliba (1973, p. 98-99), complementando, dívida fundada é:

[...] aquela que corresponde a um investimento de capital, a um incremento do patrimônio público ou a uma inversão de qualquer forma duradoura, que apresente um saldo positivo, ou financeiro, ou patrimonial, para o Estado, ou, pelo menos, equilíbrio entre a quantia que fica o Estado devendo e o benefício que ela produz ou propicia.

Quanto a aplicação do “mínimo exigido da receita municipal na manutenção e desenvolvimento do ensino e nas ações e serviços públicos de saúde”, tem-se que, conforme o artigo 212⁹ da Constituição Federal, tal montante é de no mínimo 25% (vinte e cinco por cento) da receita do município especificamente proveniente de impostos, no que fiz respeito ao desenvolvimento do ensino, e de no mínimo 15% (quinze por cento) da receita do município especificamente proveniente de impostos, no que diz respeito às ações e serviços públicos de saúde, conforme o artigo 7^{o10} da Lei Complementar nº 141, de 13 de janeiro de 2012.

⁹ Art. 212. A União aplicará, anualmente, nunca menos de dezoito, e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios vinte e cinco por cento, no mínimo, da receita resultante de impostos, compreendida a proveniente de transferências, na manutenção e desenvolvimento do ensino. (BRASIL, 1988)

¹⁰ Art. 7^o Os Municípios e o Distrito Federal aplicarão anualmente em ações e serviços públicos de saúde, no mínimo, 15% (quinze por cento) da arrecadação dos impostos a que se refere o art. 156 e

Ainda, pontua-se que “a Constituição Federal vigente esgota o assunto, não deixando margem para que as Constituições Estaduais disciplinem a matéria, como no passado [...] ficando vedado aos Estados modificá-los a qualquer título” (LEWANDOWSKI, 2013, p. 812). Denota-se ainda que as hipóteses dos incisos I, II e III do artigo 35 podem ser tomadas de ofício pelo chefe do Executivo competente (estadual ou federal), somente tendo pré-requisito a situação do inciso IV, onde se faz necessário provimento do Tribunal de Justiça.

Mister tecer alguns comentários também do §1º do artigo 36, no que tange ao disposto de que “O decreto de intervenção, [...] se couber, nomeará o interventor [...]”. Como se depreende da redação do dispositivo:

[...] a nomeação de um interventor nem sempre é necessária, sobretudo quando a ação interventiva limita-se a suspender ato da autoridade local impugnado. Além dessa situação, constitucionalmente gizada, existem ainda outras em que a nomeação de um agente federal ou estadual para levar a cabo medida é prescindível. Por exemplo: quando a intervenção incide sobre o Parlamento, hipótese em que as funções legislativas podem ser atribuídas ao Chefe do Executivo, dispensando-se o interventor. (LEWANDOWSKI, 2013, p. 817)

Ou seja, a questão da nomeação ou não de um interventor está no campo da discricionariedade do chefe do Executivo competente, porém sempre dependente de um juízo de valoração do caso concreto, que também irá ditara forma, a amplitude, o prazo e as condições da intervenção, sempre levando em conta que o interventor não ocupa cargo ou exerce mandato público, mas sim é um mero executor da vontade do governo federal ou estadual. Pontue-se, também, se o ente federado que sofrer a intervenção tiver dado causa a ela, deverá arcar com as despesas decorrentes. Porém, via de regra, estas “devem ser suportadas pela União, visto que ela é sempre desencadeada em benefício do conjunto dos entes associados” (LEWANDOWSKI, 2013, p. 818).

Além disso, anote-se que, excetuando-se alguns casos específicos (art. 34, VI - prover a execução de lei federal, ordem ou decisão judicial – VII - assegurar a observância princípios constitucionais da forma republicana, sistema representativo, regime democrático, direitos da pessoa humana, autonomia municipal, 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 – e art. 35, IV – representação com provimento pelo Tribunal de Justiça a fim de assegurar a observância de princípios indicados na Constituição Estadual, ou para prover a execução de lei, de ordem ou de decisão judicial -), a convalidação pelo Poder Legislativo, seja nacional, seja estadual, sempre deverá ocorrer em 24 (vinte e quatro) horas após a decretação da intervenção (art. 36, §1º), devendo ser convocada sessão extraordinária do Poder Legislativo nacional ou estadual se estes estiverem sem atividades no momento da decretação (art. 36, §2º).

Por fim, além destes requisitos formais de representação já expostos, denotam-se dois outros indispensáveis: as oitavas dos Conselhos da República e da Defesa Nacional, conforme postulam os artigos 90, I, e 91, §1º, II, ambos da Constituição Federal.

1.3. Origem e função dos Conselhos da República e da Defesa Nacional

Os Conselhos da República e da Defesa Nacional estão positivados nos artigos 89 a 91 da Constituição Federal, *in totum*:

Subseção I

Do Conselho da República

Art. 89. O Conselho da República é órgão superior de consulta do Presidente da República, e dele participam:

I - o Vice-Presidente da República;

II - o Presidente da Câmara dos Deputados;

III - o Presidente do Senado Federal;

IV - os líderes da maioria e da minoria na Câmara dos Deputados;

V - os líderes da maioria e da minoria no Senado Federal;

VI - o Ministro da Justiça;

VII - seis cidadãos brasileiros natos, com mais de trinta e cinco anos de idade, sendo dois nomeados pelo Presidente da República, dois eleitos pelo Senado Federal e dois eleitos pela Câmara dos Deputados, todos com mandato de três anos, vedada a recondução.

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

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

II - as questões relevantes para a estabilidade das instituições democráticas.

§ 1º O Presidente da República poderá convocar Ministro de Estado para participar da reunião do Conselho, quando constar da pauta questão relacionada com o respectivo Ministério.

§ 2º A lei regulará a organização e o funcionamento do Conselho da República.

Subseção II

Do Conselho de Defesa Nacional

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

I - o Vice-Presidente da República;

II - o Presidente da Câmara dos Deputados;

III - o Presidente do Senado Federal;

IV - o Ministro da Justiça;

V - o Ministro de Estado da Defesa;

VI - o Ministro das Relações Exteriores;

VII - o Ministro do Planejamento.

VIII - os Comandantes da Marinha, do Exército e da Aeronáutica.

§ 1º Compete ao Conselho de Defesa Nacional:

I - opinar nas hipóteses de declaração de guerra e de celebração da paz, nos termos desta Constituição;

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

III - propor os critérios e condições de utilização de áreas indispensáveis à segurança do território nacional e opinar sobre seu efetivo uso, especialmente na faixa de fronteira e nas relacionadas com a preservação e a exploração dos recursos naturais de qualquer tipo;

IV - estudar, propor e acompanhar o desenvolvimento de iniciativas necessárias a garantir a independência nacional e a defesa do Estado democrático.

§ 2º A lei regulará a organização e o funcionamento do Conselho de Defesa Nacional.

O Conselho da República, em si, é uma criação totalmente original da Constituição de 1988. Conforme Anna Candida da Cunha Ferraz (2013, p. 1305), “não há precedentes, na história constitucional republicana, de órgão composto nos moldes e com as funções do Conselho da República. Trata-se de instituição inteiramente nova no sistema constitucional republicano-presidencialista pátrio”.

Pode-se argumentar que tal instituto tenha sido inspirado pelo Conselho de Estado que existia na Constituição de 1824¹¹, o que pode ser verdadeiro, eis que órgão de semelhante quilate (“órgão superior de consulta do Presidente da República”) é lugar-comum em países quem combinem sua forma de governo (monárquico ou republicano) com o sistema de governo parlamentarista, como, por exemplo, no Reino da Espanha¹² e na República Portuguesa¹³.

¹¹ Art. 137. Haverá um Conselho de Estado, composto de Conselheiros vitalícios, nomeados pelo Imperador. [...] Art. 142. Os Conselheiros serão ouvidos em todos os negocios graves, e medidas geraes da publica Administração; principalmente sobre a declaração da Guerra, ajustes de paz, negociações com as Nações Estrangeiras, assim como em todas as occasiões, em que o Imperador se proponha exercer qualquer das attribuições proprias do Poder Moderador, indicadas no Art. 101, á excepção da VI. (BRASIL, 1824)

¹² Artículo 107. El consejo de Estado es el supremo órgano consultivo del Gobierno. Una ley orgánica regulará su composición y competencia. (ESPANHA, 1978)

O Conselho da República é “o órgão superior de consulta do Presidente da República” e suas funções são, conforme o artigo 90 da Constituição Federal e o artigo 2º¹⁴ da Lei nº 8.041, de 5 de junho de 1990, “pronunciar-se sobre intervenção federal, estado de defesa e estado de sítio e questões relevantes para a estabilidade das instituições democráticas”, ou seja, existem situações em que a convocação e oitiva do Conselho da República será um poder-dever (intervenção federal, estado de defesa e estado de sítio) e situações tão abertas que a opção pela oitiva residirá na discricionariedade do Presidente da República (questões relevantes para a estabilidade das instituições democráticas).

Posto isso, apesar de seus pareceres não serem vinculantes, de *mister* importância são seus pronunciamentos, principalmente se for levada em conta a composição de tal Conselho: é um órgão de extrema pluralidade, não estando adstrito somente ao Poder Executivo (eis que o integram, além do Vice-Presidente da República e do Ministro da Justiça, os Presidentes da Câmara dos Deputados e do Senado Federal), nem somente ao partido/coligação no poder (o integram também os líderes da maioria e da minoria na Câmara dos Deputados e do Senado Federal), e nem somente à burocracia estatal (o integram também “seis cidadãos brasileiros natos, com mais de trinta e cinco anos de idade, sendo dois nomeados pelo Presidente da República, dois eleitos pelo Senado Federal e dois eleitos pela Câmara dos Deputados”), além de eventualmente contar com a participação de um Ministro de Estado específico para determinado assunto. Conforme Ferraz (2013, p. 1309):

Considerando a posição institucional de órgão superior de consulta do Presidente da República, a manifestação do Conselho da República sobre matérias de tal relevância para o Estado Democrático brasileiro e a normalidade da ordem constitucional parece não apenas justificável, mas até mesmo necessária. Isto porquanto, com a efetiva participação do Conselho da República, poderá o governante estar mais bem assessorado e informado para decidir sobre matérias tão relevantes e, com isto, evitar-se-á uma decisão unipessoal do Presidente da República sobre assuntos de tão magna importância.

¹³ Artigo 141.º Definição. O Conselho de Estado é o órgão político de consulta do Presidente da República. (PORTUGAL, 1976)

¹⁴ Art. 2º Compete ao Conselho da República pronunciar-se sobre:

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

II – as questões relevantes para a estabilidade das instituições democráticas. (BRASIL, 1990)

Quanto ao Conselho de Defesa Nacional, não é este uma criação inovadora da Constituição de 1988, mas sim a continuidade de um instituto que passou a figurar no ordenamento jurídico brasileiro desde a Constituição de 1934, onde foi previsto no artigo 159¹⁵, com a nomenclatura de “Conselho Superior de Segurança Nacional”. Foi previsto em todas as Constituições desde então: pela Constituição de 1937, no artigo 162¹⁶, com a nomenclatura de Conselho de Segurança Nacional; pela Constituição de 1946, no artigo 179¹⁷; pela Constituição de 1967, no artigo 90¹⁸; pela Constituição de 1969, nos artigos 87¹⁹, todas com a nomenclatura idêntica à da Constituição de 1937.

É “órgão de consulta do presidente da República”, não detendo o adjetivo de “superior”, algo que, trocando em miúdos, prescinde de efeitos práticos:

O conselho de Defesa Nacional, diferentemente do Conselho da República, é classificado pela norma em exame como “órgão de consulta” do Presidente da República, não se alçando à hierarquia de órgão “superior” de consulta como o primeiro. Na prática, não parece existir diferença marcante entre os dois Conselhos em razão dessa característica. É o que se deduz da legislação infraconstitucional que regulamenta esses órgãos. (FERRAZ, 2013, p. 1312)

Suas funções são, conforme o artigo 91, §1º, da Constituição Federal, e artigo 1º²⁰ da Lei nº 8.183, de 11 de abril de 1991, ser consultado “nos assuntos

¹⁵ Art. 159. Todas as questões relativas à segurança nacional serão estudadas e coordenadas pelo Conselho Superior de Segurança Nacional e pelos órgãos especiais criados para atender às necessidades da mobilização. (BRASIL, 1934)

¹⁶ Art 162 – Todas as questões relativas à segurança nacional serão estudadas pelo Conselho de Segurança Nacional e pelos órgãos especiais criados para atender à emergência da mobilização. (BRASIL, 1937)

¹⁷ Art 179 - Os problemas relativos à defesa do País serão estudados pelo Conselho de Segurança Nacional e pelos órgãos especiais das forças armadas, incumbidos, de prepará-las para a mobilização e as operações militares. (BRASIL, 1946)

¹⁸ Art 90 – O Conselho de Segurança Nacional destina-se a assessorar o Presidente da República na formulação e na conduta da segurança nacional. (BRASIL, 1967)

¹⁹ Art. 87. O Conselho de Segurança Nacional é o órgão de mais alto nível na assessoria direta ao Presidente da República, para formulação e execução da política de segurança nacional. (BRASIL, 1969)

²⁰ Art. 1º O Conselho de Defesa Nacional (CDN), órgão de Consulta do Presidente da República nos assuntos relacionados com a soberania nacional e a defesa do estado democrático, tem sua organização e funcionamento disciplinados nesta lei.

Parágrafo único. Na forma do §1º do art. 91 da Constituição, compete ao Conselho de Defesa Nacional:

a) opinar nas hipóteses de declaração de guerra e de celebração de paz;

relacionados com a soberania nacional e a defesa do Estado democrático”, opinando “nas hipóteses de declaração de guerra e de celebração da paz”, “sobre a decretação do estado de defesa, do estado de sítio e da intervenção federal”, propor “os critérios e condições de utilização de áreas indispensáveis à segurança do território nacional” e opinar “sobre seu efetivo uso, especialmente na faixa de fronteira e nas relacionadas com a preservação e exploração de recursos naturais de qualquer tipo” e, por fim, “estudar, propor e acompanhar o desenvolvimento de iniciativas necessárias a garantir a independência nacional e a defesa do Estado democrático”.

Da mesma maneira que com o Conselho da República, denota-se que algumas competências do Conselho de Defesa Nacional são um poder-dever do Presidente da República (notadamente opinar sobre a declaração de guerra e celebração da paz, decretação de intervenção federal e de estado de defesa e de sítio), algumas, diante do amplo espectro abrangido, ficarão no âmbito da discricionariedade do Presidente da República (assuntos relacionados com a soberania nacional e a defesa do Estado democrático, “salvo em casos flagrantes de desrespeito à soberania nacional ou à defesa do Estado democrático [...]”) (FERRAZ, 2013, p. 1313) e, por fim, algumas que aparentemente o Conselho poderia atuar de ofício, como nas tipificadas no artigo 91, §1º, III e IV. Porém, tal atuação aparentemente de ofício fica limitada, eis que o Conselho somente se reúne por convocação do Presidente da República, nos termos do artigo 3º²¹ da Lei 8.183/91.

Posto isso, a maioria da doutrina se manifesta no sentido de que as manifestações do Conselho não vinculam o Presidente da República²², sendo manifestamente opinativas. De qualquer forma, frise-se que oitiva do Conselho de Defesa Nacional é uma oportunidade para os membros das Forças Armadas,

b) opinar sobre decretação do estado de defesa, do estado de sítio e da intervenção federal;
c) propor os critérios e condições de utilização das áreas indispensáveis à segurança do território nacional e opinar sobre seu efetivo uso, especialmente na faixa de fronteira e nas relacionadas com a preservação e a exploração dos recursos naturais de qualquer tipo;
d) estudar, propor e acompanhar o desenvolvimento de iniciativas necessárias a garantir a independência nacional e a defesa do estado democrático. (BRASIL, 1991)

²¹ Art. 3º O Conselho de Defesa Nacional reunir-se-á por convocação do Presidente da República. (BRASIL, 1991)

²² Como exemplo, vejamos o que diz Ingo Wolfgang Sarlet, (2016c, p. 848): “No caso de intervenção espontânea, inexistente fase judicial, mas o Presidente da República ouvirá os Conselhos da República e da Defesa Nacional, muito embora não esteja vinculado na sua decisão”.

usualmente reféns da hierarquia, de exporem suas posições ao comandante supremo das Forças, realizando inclusive votações, reforçando o caráter democrático das tomadas de decisões, condizentes com o século XXI.

Tendo visto o que é o instituto da intervenção federal, bem como o que são os Conselhos da República e da Defesa Nacional, necessário se faz um capítulo que esmiúce o fenômeno da inconstitucionalidade, bem como o sistema brasileiro de controle de constitucionalidade, para então se analisar a (in)constitucionalidade da intervenção federal no Estado do Rio de Janeiro.

2. O FENÔMENO DA INCONSTITUCIONALIDADE E O SEU CONTROLE

2.1. Conceito de inconstitucionalidade

O conceito de inconstitucionalidade está umbilicalmente ligado à ideia de escalonamento do ordenamento jurídico, com a supremacia das normas constitucionais, dos direitos e garantias fundamentais previstos na Constituição de um país, conforme inicialmente delineado por Hans Kelsen (2013, p. 132)

O escalonamento (*Stufenbau*) do ordenamento jurídico – com isso se pensa apenas no ordenamento jurídico estatal único – pode ser representado talvez esquematicamente da seguinte maneira: o pressuposto da norma fundamental – o sentido deste pressuposto já foi abordado anteriormente – coloca a Constituição na camada jurídico-positivo mais alta – tornando-se a Constituição no sentido material da palavra -, cuja função essencial consiste em regular os órgãos e o procedimento da produção jurídica geral, ou seja, da legislação.

Ou seja, de maneira geral, é inconstitucional todo ato administrativo/judicial que for de encontro a alguma regra ou princípio contido na Constituição, o dogma maior do ordenamento jurídico pátrio. Nesse sentido, pontua-se, *en passant*, que princípios são aquelas normas altamente abstratas, vagas e indeterminadas, que carecem de uma aplicação mais direta, mas, por outro lado, detém um papel fundamental no ordenamento jurídico²³. São mais próximos dos ideais de justiça e

²³ A terceira fase, enfim, é a do pós-positivismo, que corresponde aos grandes momentos constituintes das últimas décadas do século XX. As novas Constituições promulgadas acentuam a

do direito sendo, enfim, o fundamento de onde se retiram as regras. Sendo assim, as regras, ao contrário dos princípios, tem um baixo grau de abstração e, até mesmo por retirarem sua validade dos princípios, são suscetíveis de aplicação direta. Nesse sentido, pontua Paulo Bonavides (2016, p. 283):

A diferença de princípios e regras – prossegue o notável Professor alemão – é, portanto, diferença entre duas espécies de normas. Lembra que os critérios propostos à distinção ora estabelecida são inumeráveis. O mais frequente, acentua, é o da generalidade. De acordo com este, diz Alexy, os princípios são normas dotadas de alto grau de generalidade relativa, ao passo que as regras, sendo também normas, têm, contudo, grau relativamente baixo de generalidade.

Quando dois (ou mais) princípios constitucionais entram em colisão, estes são resolvidos pela técnica da ponderação, também chamada de sopesamento. Essa técnica consiste em comparar os princípios em colisão e decidir qual deles irá prevalecer no caso em concreto, por meio da aplicação da razoabilidade e da proporcionalidade (adequação, necessidade/exigibilidade e proporcionalidade em sentido estrito).

Os conflitos entre regras, por outro lado, são resolvidos, grosso modo, pela subsunção, mediante os três conhecidos critérios de resolução das antinomias: o cronológico (norma mais nova prevalece sobre norma mais antiga - *lex posterior derogat legi priori*), especialidade (norma especial prevalece sobre norma geral - *lex specialis derogat legi generali*) e hierarquia (norma jurídica superior prevalece sobre inferior – *lex superior derogat legi inferiori*) mas, também, pela aplicação do chamado diálogo das fontes, onde a análise de uma norma deve ser feita levando-se em conta o ordenamento jurídico em que está inserida como um todo, de forma unitária, e não de forma isolada.

Nesse sentido, novamente, diz Paulo Bonavides (2016, p. 285-286):

[...] A colisão ocorre, p. ex., se algo é vedado por um princípio, mas permitido por outro, hipótese em que um dos princípios deve recuar. Isto, porém, não significa que o princípio do qual se abdica seja declarado nulo, nem que uma cláusula de exceção nele se introduza. [...] em determinadas circunstâncias, um princípio cede ao outro ou que, em situações distintas, a questão de prevalência se pode resolver de forma contrária. Com isso – afirma Alexy, cujos conceitos estamos literalmente reproduzindo – se quer dizer que os princípios têm um peso diferente nos casos concretos, e que o princípio de maior peso é o que prepondera. Já, os conflitos de regras –

assevera o eminente Jurista – se desenrolam na dimensão da validade, ao passo que a colisão de princípios, visto que somente princípios válidos podem colidir, transcorre fora da dimensão da validade, ou seja, na dimensão do peso, isto é, do valor.

Partindo disso, necessário pontuar, também, os princípios de interpretação constitucional que auxiliam na verificação da inconstitucionalidade de um ato administrativo ou de uma legislação. Conforme enumera a doutrina, são eles:

a) Princípio da unidade da Constituição: postula que as normas constitucionais devem ser interpretadas sistematicamente, inexistindo hierarquia entre umas e outras, evitando-se, assim, contradições entre elas. Segundo Paulo Bonavides (2016, p. 280-281):

Expressiu o jurista italiano Perassi a opinião de que as normas constitutivas de um ordenamento não estão insuladas, mas fazem parte de um sistema onde os princípios gerais atuam como vínculos, mediante os quais elas se congregam de sorte a constituírem um bloco sistemático. Daqui se parte sem dificuldade para o reconhecimento do princípio da unidade do sistema jurídico, que é, numa visão juspublicística onde se incorporam as mais recentes conquistas metodológicas da Nova Hermenêutica, o mesmo princípio da unidade da Constituição. Mas, obviamente, segundo uma perspectiva de eficácia e normatividade cuja abrangência se estende a todas as partes do ordenamento, constituindo ao mesmo passo a suma do Direito Positivo vigente.

b) Princípio do efeito integrador: postula que ao se solucionar conflitos jurídico-constitucionais, deve-se ter como prioridade a integração política e social, mantendo, assim, a coesão sociopolítica do sistema jurídico, sendo que ao se utilizar tal princípio “não se legitima resultado obtido por meio de caminhos que não sejam condizentes com os parâmetros estabelecidos pela própria constituição”. (SARLET, 2016b, p. 217)

c) Princípio da máxima efetividade: também chamado somente de princípio da efetividade ou de princípio da eficiência, postula que, ao se interpretar uma norma constitucional, deve-se o fazer buscando-lhe atribuir o sentido que lhe de maior eficácia possível, “evitando, no limite do possível, soluções que se refugiem no argumento da não autoaplicabilidade da norma ou na ocorrência de omissão do legislador”. (BARROSO, 2015, p. 341).

d) Princípio da força normativa da Constituição: postula que, ao se interpretar as normas constitucionais, deve-se fazer de modo que “possibilitam a atualização

normativa da constituição e, ao mesmo tempo, garantam a sua eficácia e permanência”. (SARLET, 2016b, p. 223)

e) Princípio da conformidade funcional: também chamado de princípio da justeza, postula, segundo Alexandre de Moraes (2017, p. 15) que, ao se interpretar uma norma constitucional, é defeso deturpar ou subverter a repartição de funções estabelecidas pelo legislador constituinte originário.

f) Princípio da interpretação conforme a Constituição: postula que, ao se interpretar uma norma constitucional, deve-se optar pela interpretação que melhor se compatibiliza com a Constituição, “a que tem mais afinidade com a Constituição” (BARROSO, 2015, p. 336). Tal interpretação será possível somente quando a norma apresentar vários significados.

g) Princípio da concordância prática (ou da harmonização): postula que na colisão entre direitos fundamentais, deve-se proteger o núcleo essencial dos direitos, impondo, portanto, limites à restrição ao direito fundamental subjogado no conflito “de forma a evitar o sacrifício total de uns em relação aos outros” (MORAES, 2017, p. 15).

Ao se verificar tais princípios de interpretação constitucional, percebe-se que uma norma não precisa, necessariamente, colidir frontalmente com alguma regra expressa contida na Constituição para que seja inconstitucional: a inconstitucionalidade pode ser algo muito mais sutil, com o descumprimento subjetivo de um princípio constitucional. E, mesmo assim, numa análise do conflito entre princípios, um princípio constitucional pode ser subjogado (exceto seu núcleo duro) por outro princípio constitucional, sem que haja aí uma inconstitucionalidade, havendo, porém um conflito com o disposto no texto constitucional.

Nesse sentido, existem diversas categorias em que as inconstitucionalidades são classificadas. São elas:

a) Inconstitucionalidade por ação, em que o vício decorre de uma conduta positiva do Poder Público, editando uma lei ou um ato normativo que vá de encontro com o diploma constitucional, e inconstitucionalidade por omissão que, por outro lado, decorre de uma conduta negativa do Poder Público, por exemplo, ficando este inerte no caso de alguma norma constitucional de eficácia limitada, impedindo assim a aplicabilidade e eficácia plena de tal norma. (SILVA, J, 2016, p. 49-51)

b) Inconstitucionalidade material, também chamada de nomoestática, na qual a lei/ato infraconstitucional foi realizada de modo plenamente normal, residindo seu

vício numa colisão ou contradição ao que é disposto no texto constitucional, e inconstitucionalidade formal, também chamada de nomodinâmica, na qual, de modo contrário, o vício se encontra na competência para disciplinar a matéria ou em vício no processo legislativo propriamente dito, mas não na matéria tratada. (PUCCINELLI JÚNIOR, 2012, p. 120-121)

c) Inconstitucionalidade total, na qual a norma/ato é integralmente inconstitucional, e inconstitucionalidade parcial, na qual somente partes da norma/ato são inconstitucionais, como, por exemplo, um artigo de uma lei que vá de encontro com o texto constitucional, mas que não macule a lei como um todo. (MARINONI, 2016, p. 975-977).

d) Inconstitucionalidade direta, que é a inconstitucionalidade que é verificada em atos normativos primários (normas supralegais e infraconstitucionais), e inconstitucionalidade indireta, também chamada de inconstitucionalidade reflexa ou oblíqua, que é a que atinge os atos normativos secundários (normas infralegais), que, primeiro, necessitam ser comparados com a lei que regulamentam. (MARINONI, 2016, p. 977-979).

e) Inconstitucionalidade originária, que é quando a norma/ato já nasce inconstitucional com relação ao texto constitucional (MARINONI, 2016, p. 970). A inconstitucionalidade superveniente, por outro lado, se exemplifica nas situações em que, quando formulada, a norma infraconstitucional era perfeitamente compatível com a Constituição a que submetida, porém, com o passar do tempo e as mudanças da sociedade, perde tal compatibilidade. Esta última modalidade de inconstitucionalidade, tratando-se de uma lei ou ato normativo dentro de uma mesma Constituição, ou seja, sem haver sucessão de Constituições, é aceita no Brasil. Por outro lado, tratando-se de lei editada na vigência de determinada Constituição e, tempos depois, vindo nova Constituição a ser promulgada, não é aceita no Brasil, tendo em vista que o Supremo Tribunal Federal afirma que:

A lei ou é constitucional ou não é lei. Lei inconstitucional é uma contradição em si. A lei é constitucional quando fiel à Constituição; inconstitucional, na medida em que a desrespeita, dispondo sobre o que lhe era vedado. O vício da inconstitucionalidade é congênito à lei e há de ser apurado em face da Constituição vigente ao tempo de sua elaboração. Lei anterior não pode ser inconstitucional em relação à Constituição superveniente; nem o legislador poderia infringir Constituição futura. A Constituição sobrevinda não torna inconstitucionais leis anteriores com ela conflitantes? Revoga-as. Pelo fato de ser superior, a Constituição não deixa de produzir efeitos revogatórios. Seria ilógico que a lei fundamental, por ser suprema, não revogasse, ao ser

promulgada, leis ordinárias. A lei maior valeria menos que a lei ordinária. (BRASIL. Supremo Tribunal Federal, 1992)

f) Por fim, pontua-se a inconstitucionalidade sistêmica que, conforme Jane Reis Gonçalves Pereira e Gabriel Accioly Gonçalves (2015, p. 152-154) pode ser conceituada como violações abrangentes, intensas e estruturais de direitos fundamentais, como:

[...] práticas inconstitucionais tão sedimentadas e naturalizadas, que assumem os contornos de verdadeiros costumes inconstitucionais, nos quais se verifiquem a passividade e anestesia, tanto das instituições estatais, como da sociedade em geral [...] quando sistêmica e multidimensional a inconstitucionalidade, os remédios judiciais poderão, naturalmente, envolver providências que ataquem as causas estruturais e alcancem todas as dimensões do fenômeno. (p. 154)

Conceituado o fenômeno da inconstitucionalidade, necessário se verificar os sistemas em que as inconstitucionalidades historicamente foram sendo controladas, bem como verificar como se dá o controle de constitucionalidade no Brasil.

2.2. Sistemas de controle de constitucionalidade – o controle difuso

Pois bem. O controle de constitucionalidade, no Brasil pode ser realizado tanto preventivamente quanto repressivamente, sendo que, no último caso, pode ser realizado de maneira difusa ou concentrada. Passemos para a análise de cada situação respectiva.

Quanto ao controle preventivo de constitucionalidade, constitui ele no impedimento de sequer ingressarem leis inconstitucionais no ordenamento jurídico brasileiro. Informa Alexandre de Moraes (2017, p. 748) existirem duas maneiras de realizar tal controle: por meio das Comissões de Constituição e Justiça e por meio do Veto Jurídico, exercitado pelo Presidente da República. As primeiras foram previstas originalmente no artigo 58²⁴ da Constituição Federal, tendo sido

²⁴ Art. 58. O Congresso Nacional e suas Casas terão comissões permanentes e temporárias, constituídas na forma e com as atribuições previstas no respectivo regimento ou no ato de que resultar sua criação.

[...]

§ 2º Às comissões, em razão da matéria de sua competência, cabe:

regulamentadas na Câmara dos Deputados e no Senado Federal nos artigos 32, IV²⁵, e 101²⁶ dos respectivos Regimentos Internos. O Veto Jurídico insere-se na competência do Presidente da República, de forma individual, realizar o controle de constitucionalidade de projeto de lei, tendo sido regulamentado no artigo 66²⁷ da Constituição Federal.

Pontue-se que tal veto não é definitivo, eis que deverá ser analisado (e derrubado) posteriormente pelo Parlamento. Enfim, percebe-se que ambas as modalidades do controle preventivo de constitucionalidade estão inseridas dentro do processo legislativo, seja no Parlamento, seja no momento de sanção pelo Executivo.

Quanto ao controle repressivo, pressupõe ele a retirada de uma norma, por vício de inconstitucionalidade, que já integrava o ordenamento jurídico pátrio. É realizado, via de regra, pelo Poder Judiciário, mas pode, excepcionalmente, ser

I - discutir e votar projeto de lei que dispensar, na forma do regimento, a competência do Plenário, salvo se houver recurso de um décimo dos membros da Casa;
 II - realizar audiências públicas com entidades da sociedade civil;
 III - convocar Ministros de Estado para prestar informações sobre assuntos inerentes a suas atribuições;
 IV - receber petições, reclamações, representações ou queixas de qualquer pessoa contra atos ou omissões das autoridades ou entidades públicas;
 V - solicitar depoimento de qualquer autoridade ou cidadão;
 VI - apreciar programas de obras, planos nacionais, regionais e setoriais de desenvolvimento e sobre eles emitir parecer. (BRASIL, 1988)

²⁵ Art. 32. São as seguintes as Comissões Permanentes e respectivos campos temáticos ou áreas de atividade:

[...]

IV - Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania: a) aspectos constitucional, legal, jurídico, regimental e de técnica legislativa de projetos, emendas ou substitutivos sujeitos à apreciação da Câmara ou de suas Comissões; b) admissibilidade de proposta de emenda à Constituição; c) assunto de natureza jurídica ou constitucional que lhe seja submetido, em consulta, pelo Presidente da Câmara, pelo Plenário ou por outra Comissão, ou em razão de recurso previsto neste Regimento; [...] (BRASIL, 1989)

²⁶ Art. 101. À Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania compete: I - opinar sobre a constitucionalidade, juridicidade e regimentalidade das matérias que lhe forem submetidas por deliberação do Plenário, por despacho da Presidência, por consulta de qualquer comissão, ou quando em virtude desses aspectos houver recurso de decisão terminativa de comissão para o Plenário; [...] (BRASIL, 1970)

²⁷ Art. 66. A Casa na qual tenha sido concluída a votação enviará o projeto de lei ao Presidente da República, que, aquiescendo, o sancionará.

§ 1º - Se o Presidente da República considerar o projeto, no todo ou em parte, inconstitucional ou contrário ao interesse público, vetá-lo-á total ou parcialmente, no prazo de quinze dias úteis, contados da data do recebimento, e comunicará, dentro de quarenta e oito horas, ao Presidente do Senado Federal os motivos do veto.

[...] (BRASIL, 1988)

realizado pelo Poder Legislativo, nas situações reguladas pelos artigos 49, V²⁸, e 62²⁹, da Constituição Federal, quais sejam, a competência do Parlamento de controle dos atos normativos do Poder Executivo e a apreciação, também pelo Parlamento, das Medidas Provisórias editadas pelo Presidente da República, respectivamente.

No que tange ao controle repressivo realizado pelo Poder Judiciário, conforme já dito anteriormente, o atual sistema brasileiro é uma amálgama, o que resulta num sistema de controle de constitucionalidade misto, vez que ele pode ser feito tanto de maneira difusa, por qualquer magistrado brasileiro em um determinado caso concreto, quanto de maneira concentrada, por um Tribunal Constitucional – função esta, até o momento, delegada ao Supremo Tribunal Federal – em ação especificamente voltada para o fim de discutir a (in)constitucionalidade da norma.

O controle de constitucionalidade difuso (também chamado de controle de constitucionalidade concreto ou pela via de exceção/defesa) surgiu nos Estados Unidos da América, no famoso caso *Marbury x Madison*. Conforme pontua Paulo Bonavides (2016, p. 318-319):

[...] a base jurisprudencial desse controle, que principia na decisão do caso “*Marbury vs. Madison*”, com o célebre raciocínio do juiz Marshall sobre a natureza das Constituições escritas. Sustentava ele então a irrefutável tese da supremacia da lei constitucional sobre a lei ordinária, ao declarar, na espécie julgada, que todo ato do Congresso contrário à Constituição federal deveria ser tido por nulo, inválido e ineficaz (*null and void and of no effect*). Estabeleceu-se desde aí um sistema americano de controle que consagra a via de exceção, de modo que todo tribunal federal ou estadual, não importa a sua natureza ou grau hierárquico, poderá exercer esse controle, sentenciando numa demanda a inconstitucionalidade da lei. As vias recursais se exaurem no aresto final da Suprema Corte. Exerce ela a função unificadora da jurisprudência, pondo termo assim às vacilações interpretativas do mesmo passo que remove o estado de incerteza e apreensão acerca da validade da lei, oriunda de decisões contraditórias dos órgãos de jurisdição inferior. A deliberação judicial sobre a lei controvertida quando parte da Suprema Corte afasta pois as dúvidas reinantes, enfraquecendo, em consequência, o argumento oposto à via de exceção

²⁸ Art. 49. É da competência exclusiva do Congresso Nacional:

[...]

V - sustar os atos normativos do Poder Executivo que exorbitem do poder regulamentar ou dos limites de delegação legislativa;

[...] (BRASIL, 1988)

²⁹ Art. 62. Em caso de relevância e urgência, o Presidente da República poderá adotar medidas provisórias, com força de lei, devendo submetê-las de imediato ao Congresso Nacional.

[...]

§ 5º A deliberação de cada uma das Casas do Congresso Nacional sobre o mérito das medidas provisórias dependerá de juízo prévio sobre o atendimento de seus pressupostos constitucionais.

[...] (BRASIL, 1988)

por aqueles que aspiram romanticamente a uma segurança do ordenamento e suas leis em termos absolutos.

No Brasil, tal controle foi instituído pela Constituição republicana de 1891, tendo sido positivado em seu artigo 59, §1º³⁰, bem como artigo 13, §10³¹. da Lei nº 221, de 1894, tendo sido sedimentado com a atuação do magistrado gaúcho Alcides de Mendonça Lima, posteriormente acusado, por isso, de ter realizado um “crime de hermenêutica”, como denominou Ruy Barbosa³². O controle difuso é quando:

[...] se reconhece o seu exercício a todos os componentes do Poder Judiciário [...] segundo o qual cabe ao demandado arguir a inconstitucionalidade, quando apresenta sua defesa num caso concreto, isto é, um processo proposto contra ele; por isso, é também chamado *controle concreto*. (SILVA, J, 2016, p. 52)

Assim sendo, qualquer magistrado, monocraticamente, poderá decidir sobre a (in)constitucionalidade de norma e assim declará-la, se, de tanto, depender a análise do caso concreto, não sendo a declaração de (in)constitucionalidade o objeto principal da ação. Essa situação é a regra quando da decisão de primeiro grau dos magistrados, vez que, quando o processo está em análise em segundo grau de jurisdição – ou seja, nos Tribunais – a declaração de *inconstitucionalidade* sujeita-se

³⁰ Art. 59. Ao Supremo Tribunal Federal compete.

[...]

§ 1º Das sentenças das justiças dos Estados em ultima instancia haverá. recurso para o Supremo Tribunal Federal:

- a) quando se questionar sobre a validade ou applicação de tratados e leis federaes, e a decisão do tribunal do Estado for contra ella;
- b) quando se contestar a validade de leis ou de actos dos governos dos Estados em face da Constituição, ou das leis federaes, e a decisão do Tribunal do Estado considerar validos esses actos, ou essas leis impugnadas. (BRASIL, 1891)

³¹ Art. 13. Os juizes e tribunaes federaes processarão e julgarão as causas que se fundarem na lesão de direitos individuaes por actos ou decisão das autoridades administrativas da União.

[...]

§ 10. Os juizes e tribunaes apreciarão a validade das leis e regulamentos e deixarão de applicar aos casos occurrentes as leis manifestamente inconstitucionaes e os regulamentos manifestamente incompativeis com as leis ou com a Constituição. (BRASIL, 1894)

³² O juiz Alcides de Mendonça Lima, ex-constituente, ao abrir a sessão do 1º júri, aos 28 de março de 1896, declarou contrários à Constituição os dispositivos citados. O magistrado entendia que o voto secreto e as recusas peremptórias são características intrínsecas do instituto do júri, e que não poderiam ser revogadas ao bel prazer dos interesses políticos, sem subverter o estabelecido pelo art. 72 § 31 da Constituição Federal. Publicada a notícia em jornal, o juiz foi imediatamente interpelado pelo Chefe do Poder Executivo. Tendo o juiz confirmado a notícia, Júlio de Castilhos imediatamente dirigiu-se ao procurador-geral do Estado, solicitando-lhe o oferecimento de denúncia contra o juiz “delinquente e faccioso”, o que logo foi feito, apontando-se o juiz como incurso no crime de prevaricação, por “julgar ou proceder contra literal disposição de lei”. À época, Ruy Barbosa, indignado e com grande apoio popular, cunhou e deixou a famosa expressão de Crime de Hermenêutica: a “hipérbole do Absurdo”. (PUSSI; PUSSI, 2018, p.104-105)

ao voto da maioria absoluta do Pleno do Tribunal ou dos integrantes de órgão especial. É a chamada cláusula de reserva de plenário³³, prevista no artigo 97 da Constituição Federal, o qual postula que “Somente pelo voto da maioria absoluta de seus membros ou dos membros do respectivo órgão especial poderão os tribunais declarar a inconstitucionalidade de lei ou ato normativo do Poder Público” (BRASIL, 1988).

Os efeitos da declaração de inconstitucionalidade pela via difusa são, em regra, *inter partes* e *ex tunc*, podendo, porém, ter efeito *erga omnes* se exercido o poder do Senado Federal de, conforme o artigo 52, X, da Constituição Federal, “suspender a execução, no todo ou em parte, de lei declarada inconstitucional por decisão definitiva do Supremo Tribunal Federal” (BRASIL, 1988), cujos efeitos seriam *ex nunc* a partir do momento de suspensão da norma, que fica a critério de tal instituição, “cuja efetividade, até hoje, sempre foi reduzidíssima” (MORAES, 2017, p. 757). Até por conta desse diminuto empenho do Senado Federal foi possibilitado ao Supremo Tribunal Federal, por meio da Emenda Constitucional nº 45, a edição das já citadas Súmulas Vinculantes³⁴, numa espécie, inclusive, de esforço de aproximação ao sistema americano, conforme exposto, no início deste subtópico, por Bonavides, onde “as vias recursais se exaurem no aresto final da Suprema Corte. Exerce ela a função unificadora da jurisprudência, pondo termo assim às vacilações interpretativas [...]” (BONAVIDES, 2016, p. 318).

Por fim, ressalte-se que o controle difuso de constitucionalidade é, neste modelo brasileiro, o controle por excelência das leis municipais face à Constituição Federal, ante ao rol taxativo de competência do Supremo Tribunal Federal, com uma exceção no que tange à ação de Arguição de Descumprimento de Preceito

³³ Anote-se que tal cláusula se aplica mesmo em “decisão do órgão fracionário de tribunal que, embora não declare expressamente a inconstitucionalidade de lei ou ato normativo do poder público, afasta sua incidência, no todo ou em parte” (BRASIL, 2009). Por outro lado, não se aplica para a declaração da constitucionalidade de lei/ato, bem como quando existir anterior pronunciamento da inconstitucionalidade da lei/ato pelo Plenário do Supremo Tribunal Federal ou de uma decisão do Pleno ou do Órgão Especial do Tribunal que tenha apreciado a controvérsia constitucional, “ainda que desse pronunciamento não tenha resultado o formal reconhecimento da inconstitucionalidade da regra estatal questionada” (BRASIL, 1995).

³⁴ Art. 103-A. O Supremo Tribunal Federal poderá, de ofício ou por provocação, mediante decisão de dois terços dos seus membros, após reiteradas decisões sobre matéria constitucional, aprovar súmula que, a partir de sua publicação na imprensa oficial, terá efeito vinculante em relação aos demais órgãos do Poder Judiciário e à administração pública direta e indireta, nas esferas federal, estadual e municipal, bem como proceder à sua revisão ou cancelamento, na forma estabelecida em lei (BRASIL, 1988).

Fundamental, conforme será visto na análise do controle concentrado de constitucionalidade brasileiro.

2.3. Sistemas de controle de constitucionalidade – o controle concentrado

O controle de constitucionalidade concentrado (também chamado de controle de constitucionalidade abstrato ou pela via direta) teve seu nascedouro na Constituição austríaca de 1920. Conforme pontua Paulo Bonavides (2016, p. 316-317):

A aplicação do controle de constitucionalidade das leis por via de ação tanto pode caber a um tribunal ordinário (uma Suprema Corte) como a um órgão jurisdicional especializado (um tribunal constitucional). [...] A ideia de constituir um órgão jurisdicional que enfeixasse toda a competência decisória em matéria de constitucionalidade – o sistema de “jurisdição concentrada” – partiu de Kelsen e se positivou na Constituição austríaca de 1º de outubro de 1920, de que foi ele abalizado inspirador. Disso resultou o chamado sistema austríaco de controle da constitucionalidade, exercitado por “via principal” e concentrado numa Corte especial, em contraste com o sistema americano clássico, de controle difuso, por via de exceção, e que só se faz absoluto ou definitivo quando a decisão judicial se contém num aresto da Suprema Corte.

No Brasil, tal controle surgiu com a Constituição de 1934, que em seu artigo 12, §2º³⁵, criava a figura da agora chamada Ação Direta de Inconstitucionalidade Interventiva, cujo único legitimado a propor era (e ainda é) o Procurador-Geral da República.

Atualmente, a Constituição Federal de 1988 elenca as seguintes ações para a discussão sobre a (in)constitucionalidade de ato ou norma (todas de competência originária do Supremo Tribunal Federal quando se tem por paradigma a Constituição Federal):

a) Ação Direta de Inconstitucionalidade;

³⁵ Art 12 - A União não intervirá em negócios peculiares aos Estados, salvo:

[...]

§ 2º - Ocorrendo o primeiro caso do nº V, a intervenção só se efetuará depois que a Corte Suprema, mediante provocação do Procurador-Geral da República, tomar conhecimento da lei que a tenha decretado e lhe declarar a constitucionalidade.

[...] (BRASIL, 1934)

- b) Ação Declaratória de Constitucionalidade;
- c) Ação Direta de Inconstitucionalidade Interventiva;
- d) Ação Direta de Inconstitucionalidade por Omissão;
- e) Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental.

Preliminarmente ao estudo individual de cada ação, pontuemos o rol de legitimados a propô-las. São eles, conforme o artigo 103 da Constituição Federal: o Presidente da República; Mesas da Câmara dos Deputados, do Senado Federal e das Assembleias Legislativas; Governadores estaduais; Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil; Partidos Políticos com representação no Congresso Nacional; Confederações Sindicais e Entidades de Classe de Âmbito Nacional; e, por fim, o Procurador-Geral da República. Notem-se que tal rol de legitimados se mantém constante em todas as ações de controle concentrado de constitucionalidade, com exceção da Ação Direta de Inconstitucionalidade Interventiva, cujo único legitimado ativo é o Procurador Geral da República, conforme o artigo 36, III, da Constituição.

Pontue-se que, quanto às Confederações Sindicais, Entidades de Classe de Âmbito Nacional, Governadores e Mesas das Assembleias Legislativas estaduais, o Supremo Tribunal Federal exige a presença de pertinência temática:

[...] a legitimidade somente estará configurada quando existir relação de pertinência entre os interesses do requerente e a norma a que se atribui a marca de inconstitucionalidade. Afirma a jurisprudência do Supremo Tribunal, nesse sentido, que a legitimidade ativa da confederação sindical, entidade de classe de âmbito nacional, Mesas das Assembleias Legislativas e Governadores, para a ação direta de inconstitucionalidade, vincula-se ao objeto da ação, pelo que deve haver pertinência da norma impugnada com os objetivos do autor da ação. (MARINONI, 2016, p. 1070-1071)

A Ação Direta de Inconstitucionalidade, doravante referida como ADI, é o parâmetro geral para as demais ações de constitucionalidade. Tem como objeto a declaração de inconstitucionalidade de lei ou ato normativo federal, estadual ou distrital³⁶ “editados posteriormente à promulgação da Constituição Federal e que ainda estejam em vigor” (MORAES, 2017, p. 767). Uma das características da ADI é que “proposta a ação direta, não se admitirá desistência” (artigo 5º da Lei nº 9.868/99).

³⁶ No exercício de competência equivalente à dos estados-membros.

A decisão tomada em sede de ADI tem, em regra, efeitos *erga omnes, ex tunc*, vinculantes e reprivatizatórios. Porém, afigura-se possível a modulação dos efeitos da decisão, por “razões de segurança jurídica ou de excepcional interesse social”, respeitado o quórum de maioria de dois terços dos membros do Supremo Tribunal Federal, conforme postula o artigo 27 da Lei nº 9.868/99. É possível ainda, em julgamento de ADI, utilizar-se do princípio da interpretação conforme a Constituição, já exposto neste trabalho, o qual pode ser realizado: com redução de texto; sem redução de texto; e novamente sem redução de texto, porém excluindo da norma impugnada uma interpretação que lhe traria inconstitucionalidade:

O resultado da decisão que realiza “interpretação conforme”, portanto, não apenas expressamente exclui o sentido ou a interpretação sugerido para a norma pelo autor da ação de inconstitucionalidade, mas declara que, mediante determinada interpretação, a norma é constitucional. Demonstra-se que a norma não tem o sentido proposto na ação de inconstitucionalidade, mas que, quando adequadamente compreendida, tem sentido que é conforme à Constituição. Trata-se, desse modo, de limitação das possibilidades do texto legal, que fica restrito à interpretação definida na decisão. [...] Quando a norma tem apenas um sentido, visivelmente inconstitucional, não há lugar para interpretação conforme. [...] Quando a interpretação conforme requer, diante da interpretação proposta na ação de inconstitucionalidade, a exclusão ou a inclusão de significado, este decréscimo ou acréscimo só tem validade quando estiver de acordo com o objetivo da norma à luz da Constituição. (MARINONI, 2016, p. 1218-1220).

Assinala-se, por fim, a impossibilidade de controle de constitucionalidade das normas constitucionais originárias, bem como que o controle de constitucionalidade concentrado de lei ou ato normativo municipal ou estadual em face das Constituições estaduais são de competência do Tribunal de Justiça do respectivo estado-membro, e não do Supremo Tribunal Federal (MORAES, 2017, p. 771).

A Ação Declaratória de Constitucionalidade, doravante referida como ADECON, é cabível quanto a leis ou atos normativos federais somente, tendo por finalidade afastar a insegurança jurídica sobre a validade de lei ou ato normativo federal: “trata-se de uma ação que tem a característica de um meio paralisante de debates em torno de questões jurídicas fundamentais de interesse coletivo” (SILVA, J, 2016, p. 58), sendo por isso mesmo imprescindível a “demonstração de existência de controvérsia judicial relevante sobre a aplicação da disposição objeto da ação declaratória”, conforme postula o artigo 14, III, da Lei nº 9.868/99. A decisão do Supremo Tribunal Federal, terão eficácia *erga omnes* e efeito vinculante em relação aos órgãos do Poder Judiciário e à Administração Pública federal, estadual e

municipal, conforme já exposto ao se tratar da ADI, devido ao caráter ambivalente das decisões do Supremo Tribunal Federal no julgamento de ADI's e ADECON's, eis que a procedência de uma é a improcedência de outra, *mutatis mutandis*: reconhecida a constitucionalidade de uma lei, improcedente a ADI interposta em face da mesma lei; reconhecida a inconstitucionalidade de uma lei, improcedente a ADECON interposta em face da mesma lei.

A Ação Direta de Inconstitucionalidade Interventiva, doravante referida como ADI Interventiva, como já exposto neste trabalho, é proposta pelo Procurador-Geral da República quando da violação, por parte de um estado-membro, dos Princípios Constitucionais Sensíveis, positivados no artigo 36, VII, da Constituição Federal. Note-se que o Procurador-Geral da República detém discricionariedade para decidir se ajuíza tal ação, não sendo uma atividade vinculada.

A Ação Direta de Inconstitucionalidade por Omissão, doravante referida como ADO é fundada nos casos em que a própria Constituição determina, obriga, que sejam concretizadas leis infraconstitucionais, porém, existe omissão do Estado em dar eficácia a tais normas constitucionais de eficácia limitada. O procedimento da ADI deve ser aplicado ao trâmite da ADO, devendo ser indicada, na inicial, a “omissão inconstitucional total ou parcial quanto ao cumprimento de dever constitucional de legislar ou quanto à adoção de providência de índole administrativa” (BRASIL, 1999).

Decidindo o Supremo Tribunal Federal pela inconstitucionalidade omissiva, afirma Alexandre de Moraes (2016, p. 815) que pode ele tanto determinar a adoção de providências, estipulando prazo, no caso do omissor ser um Órgão administrativo, quanto dar ciência para a adoção das providências necessárias, sem prazo preestabelecido, quando o omissor for o próprio Poder Legislativo³⁷.

A Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental, doravante referida como ADPF, é cabível para “evitar ou reparar lesão a preceito fundamental, resultante de ato do Poder Público”, bem como “quando for relevante o fundamento da controvérsia constitucional sobre lei ou ato normativo federal, estadual ou municipal, incluídos os anteriores à Constituição” (BRASIL, 1999a). Ou seja,

³⁷ Apesar da aparente inefetividade dessa medida, ela tem o condão de fixar “judicialmente a ocorrência da omissão, com efeitos retroativos *ex tunc* e *erga omnes*, permitindo-se sua responsabilização por perdas e danos, na qualidade de pessoa de direito público da União Federal, se da omissão ocorrer qualquer prejuízo” (MORAES, 2017, p. 816).

percebe-se que é a única ação concreta em que é possível se discutir a recepção de norma infraconstitucional, bem como a única em que é possível se discutir a (in)constitucionalidade de leis/atos municipais frente à Constituição Federal³⁸.

Tal ação detém expresso caráter subsidiário³⁹, detendo a decisão tomada pelo Supremo Tribunal Federal terá eficácia *erga omnes* e “efeito vinculante relativamente aos demais órgãos do Poder Público”, conforme o artigo 10, §3º da Lei 9.882/99, podendo o Supremo Tribunal Federal poderá “restringir os efeitos daquela declaração ou decidir que ela só tenha eficácia a partir de seu trânsito em julgado ou de outro momento que venha a ser fixado”, ou seja, poderá modular os efeitos do *decisum*, nos termos do artigo 11 de referida Lei, respeitado o quórum de maioria de dois terços de seus membros.

Posto tudo isso, passa-se, agora, à análise acerca do ato de intervenção federal no Estado do Rio de Janeiro e sua (in)constitucionalidade.

3. CRÍTICA À INTERVENÇÃO FEDERAL NO ESTADO DO RIO DE JANEIRO.

3.1. Sobre a possibilidade de controle de constitucionalidade do Decreto Presidencial nº 9.288/18:

Assim postula o Decreto Presidencial nº 9.288/18, posteriormente aprovado pelo Congresso Nacional no Decreto Legislativo nº 10/2018⁴⁰, que decretou intervenção federal no Estado do Rio de Janeiro:

³⁸ A impossibilidade de controle direto do direito municipal traz grave consequência nos planos da previsibilidade e da unidade das decisões judiciais, pois impede a definição imediata e com efeitos gerais da questão de constitucionalidade, como se apenas o direito federal e o direito estadual pudessem gerar decisões conflitantes quando contrapostos à Constituição Federal (MARINONI, 2016, p. 1296)

³⁹ Art. 4º [...] § 1º Não será admitida arguição de descumprimento de preceito fundamental quando houver qualquer outro meio eficaz de sanar a lesividade. (BRASIL, 1999a).

⁴⁰ Art. 1º Fica aprovado o texto do Decreto nº 9.288, de 16 de fevereiro de 2018, que "Decreta intervenção federal no Estado do Rio de Janeiro com o objetivo de pôr termo ao grave comprometimento da ordem pública".
Art. 2º Este Decreto Legislativo entra em vigor na data de sua publicação. (BRASIL, 2018b)

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

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

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

Art. 2º Fica nomeado para o cargo de Interventor o General de Exército Walter Souza Braga Netto.

Parágrafo único. O cargo de Interventor é de natureza militar.

Art. 3º As atribuições do Interventor são aquelas previstas no art. 145 da Constituição do Estado do Rio de Janeiro necessárias às ações de segurança pública, previstas no Título V da Constituição do Estado do Rio de Janeiro.

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

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

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

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

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

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

Art. 5º Este Decreto entra em vigor na data de sua publicação. (BRASIL, 2018a)

Nesse sentido, o decreto é claramente um ato político. Atos políticos são aqueles realizados pelos agentes políticos no exercício de sua função estatal, sendo amplamente discricionários⁴¹. A possibilidade do controle de tais atos pelo poder judicial é terreno nebuloso, conforme discorre Paulo Bonavides (2016, p. 325-326):

⁴¹ As questões políticas, consideradas de um ponto de vista técnico, para efeito de excluí-las do controle de constitucionalidade, são entre outras as que se alojam na faculdade discricionária, reservada aos poderes políticos, para ditar, por exemplo, as medidas da política econômica, declarar a guerra, negociar a paz, estabelecer o regime tributário, decretar a intervenção nos preços e na moeda, regular as relações internacionais, promover o desenvolvimento, em suma, aquelas prerrogativas que, pela sua natureza mesma, podem compor o substrato de uma política ou de uma legislação, cujo teor controverso não será nunca objeto legítimo de apreciação judicial (BONAVIDES, 2016, p. 331).

[...] já porém do ponto de vista material, de conteúdo, de substância, a questão muda de figura, tomando perfil distinto, em razão da dificuldade de traçarmos limites aos temas políticos, quase sempre rebeldes a uma determinação que possa evidenciar-lhe a natureza ou caráter incontestável. Daqui promanam pois obstáculos que fazem hesitante senão polêmica a abrangência de certos assuntos na competente órbita judicial de exame de constitucionalidade. E se não houver um critério satisfatório com que separar o político do jurídico, o resultado bem poderá ser o retraimento do Poder Judiciário evacuando considerável área no campo das garantias constitucionais ou, ao contrário, sua indébita intromissão na esfera de competência constitucional dos demais poderes. [...] O dissídio doutrinário aqui parece insolúvel.

Originariamente, tais atos, pela sua própria natureza, não eram passíveis de controle judicial. Porém, isso não significa absolutamente que o controle judicial fica completamente afastado: para Paulo Bonavides, será possível o controle judicial dos atos políticos quando (e somente se) estes ofenderem direitos individuais ou coletivos, “não obstante a dimensão política e a relatividade que tais direitos tomaram nas vigentes concepções de Estado social” (BONAVIDES, 2016, p. 331):

Em suma: as questões políticas, expressas em atos legislativos e de governo, fogem à alçada judicial, não sendo objeto de exame de constitucionalidade, salvo se interferirem com a existência constitucional de direitos individuais (BONAVIDES, 2016, p. 331).

Porém, adotar-se-á posicionamento mais aberto que o de Paulo Bonavides nesta questão do controle judicial de atos políticos, também chamada de judicialização da política. Conforme Estefânia Barboza e Katya Kozicki:

Ora, a partir do momento em que a Constituição estabelece que as políticas públicas são os instrumentos adequados de realização dos direitos fundamentais, por certo que se trata de matéria constitucional sujeita ao controle do judiciário. Pensar o contrário seria o mesmo que o retorno ao pensamento de que a Constituição é apenas um documento político desprovido de normatividade, algo inaceitável num Estado que se pretende Constitucional e Democrático de Direito. (BARBOZA; KOZICKI, 2012, p. 73)

Não se olvida que em seu artigo as autoras se referam, principalmente, aos casos de omissão do Estado frente a concretização de direitos sociais⁴². Porém,

⁴² Desse modo, ainda que se reconheça que a formulação e execução de políticas públicas dependam de opções políticas daqueles que foram eleitos pelo povo, não há uma liberdade absoluta para tomada de tais decisões, quer pelo legislador, quer pelo Poder Executivo. Ou seja, nos casos em que sua inércia acabar por tornar letra morta o texto constitucional no que diz respeito à garantia de direitos sociais, haverá uma afronta ao texto constitucional e, portanto, justificável a atuação do Poder Judiciário. Assim, a liberdade de conformação do legislador deve se dar dentro da moldura

entende-se que a mesma dimensão de que a omissão do Estado tem o poder de afrontar a Constituição, também a atividade Estatal detém tal poder, principalmente no que tange à colisão com os princípios e normas constitucionais, estas últimas em especial aos requisitos formais estabelecidos para a atividade estatal de concretização do disposto na Constituição e, mesmo, para a efetividade do sistema de pesos e contrapesos:

Em que pese a teoria da autorrestrrição judicial, verifica-se que no contexto da Constituição Federal de 1988 a mesma não se sustenta, eis que a partir da Carta Magna deve se dar um novo papel ao Judiciário brasileiro, que passa a exercer um importante papel na realização dos direitos fundamentais. O princípio da separação dos poderes deve, então, ser analisado a partir da Constituição, com a ideia de controles recíprocos entre os poderes e não mais a ideia de separação rígida entre os mesmos. (BARBOZA; KOZICKI, 2012, p. 79)

Em norte semelhante se posiciona, aparentemente, o ministro do Supremo Tribunal Federal Enrique Ricardo Lewandowski (2013, p. 816).

Interessante questão surge no tocante ao controle da decisão de intervir. Será que se sujeita ao crivo jurisdicional? A doutrina nacional e estrangeira entende que a intervenção constitui *ato político* ou de governo, insuscetível ao exame jurisdicional. Evidentemente, se houver clara ofensa às regras constitucionais, principalmente nas hipóteses em que a medida depende de solicitação do Poder coacto ou impedido ou de requisição dos Tribunais e estas não tenham sido encaminhadas ao executivo ou contenham alguma irregularidade, fica autorizada a impugnação judicial do ato. Outra situação em que o Judiciário pode ser acionado é aquela em que a intervenção persiste mesmo após ter sido ela suspensa pelo Legislativo, circunstância em que o ato interventivo perderá a legitimidade, tornando-se inconstitucional. Claro está, de outro lado, que nenhuma lesão ou ameaça a direito pode ser subtraída à apreciação do Judiciário, em face do princípio da universalidade da jurisdição, agasalhado pela Constituição vigente no art. 5º, XXXV. Aliás, o Supremo Tribunal Federal, ao interpretar o instituto da intervenção à luz da Carta Magna de 1891, já ressaltava que, embora lhe fosse vedado conhecer dos 'casos políticos', não poderia deixar de apreciá-los quando estivessem em causa os direitos individuais.

Bem como o ministro do Supremo Tribunal Federal Luis Roberto Barroso:

A judicialização decorre do modelo de Constituição analítica e do sistema de controle de constitucionalidade abrangente adotados no Brasil, que permitem que discussões de largo alcance político e moral sejam traídas sob a forma de ações judiciais. Vale dizer: a judicialização não decorre da vontade do Judiciário, mas sim do constituinte. [...] Em suma: o Judiciário é

constitucional, de modo a realizar a Constituição. Não há liberdade na sua inércia, mas apenas no modo em que se realizará os direitos constitucionais. (BARBOZA; KOZICKI, 2012, p. 77)

o guardião da Constituição e deve fazê-la valer, em nome dos direitos fundamentais e dos valores e procedimentos democráticos, inclusive em face dos outros Poderes. Eventual atuação contramajoritária, nessas hipóteses, se dará a favor, e não contra a democracia. (BARROSO, 2009, p. 30-31)

Ou seja, possível o controle judicial do Decreto de intervenção no presente caso, especialmente pelo fato de que, conforme se verá no próximo tópico, não se está controlando o mérito da intervenção, a decisão discricionária de intervir⁴³, mas sim aspectos formais da intervenção que colidiram com a Constituição Federal e com princípios dela extraídos, no exercício da função contramajoritária do Poder Judiciário⁴⁴.

⁴³ Nesse sentido, uma outra grande crítica à intervenção federal no Estado do Rio de Janeiro é de que tal ato seria somente uma manobra política do governo de Michel Temer para tentar alavancar sua popularidade ou para dar uma sobrevida ao seu governo. Apenas a título informativo, vez que não se pretende adentrar neste debate, colaciona-se algumas informações que, aparentemente, corroboram tais alegações: Avaliada pelo Alto Comando das Forças Armadas como “improvisada”, eis que “[...] o tom entre os generais de quatro estrelas que integram o Alto Comando foi de reprovação à intervenção em si e ao modo apressado e atabalhoado com que a medida acabou sendo imposta. O plano lhes parecia um festival de improvisos. O texto sucinto do decreto resumia seu objetivo a ‘pôr termo ao grave comprometimento da ordem pública’ – conforme previsto na Constituição -, mas não embasava o propósito nem descrevia ações para atingi-lo” (VICTOR, 2018), o Gabinete da intervenção federal ainda não havia recebido, passados mais de três meses desde a decretação da intervenção federal, a verba prometida pelo Governo Federal, mantendo-se graças à doações de empresários e com a estrutura própria das Forças Armadas (MARTINS, M, 2018). Passados seis meses da decretação, a situação continuava a mesma (BARBON, 2018). Passados sete meses, o dinheiro finalmente havia sido disponibilizado, sendo apontado como balanço que “não reduziu os homicídios, acumula o maior índice de mortes por policiais desde 2008 e quatro militares já foram assassinados em ação. Ao mesmo tempo, apresenta queda nos registros de crimes contra o patrimônio, como roubos de rua e de carga. Militares envolvidos na operação apontam a reestruturação das forças locais como um dos principais legados de longo prazo da intervenção” (FOLHA DE S. PAULO, 2018), já tendo, no mês de setembro de 2018, o Gabinete da intervenção federal se preparado para o momento de transição para o fim da intervenção (UOL, 2018).

⁴⁴ A possibilidade de um órgão não eletivo como o Supremo Tribunal Federal sobrepor-se a uma decisão do Presidente da República – sufragado por mais de 40 milhões de votos – ou do Congresso – cujos 513 membros foram escolhidos pela vontade popular – é identificada na teoria constitucional como dificuldade contramajoritária. Onde estaria, então, sua legitimidade para invalidar decisões daqueles que exercem mandato popular, que foram escolhidos pelo povo? Há duas justificativas: uma de natureza normativa e outra filosófica. O fundamento normativo decorre, singelamente, do fato de que a Constituição brasileira atribui expressamente esse poder ao Judiciário e, especialmente, ao Supremo Tribunal Federal. [...] A justificativa filosófica para a jurisdição constitucional e para a atuação do Judiciário na vida institucional é um pouco mais sofisticada, mas ainda assim fácil de compreender. O Estado constitucional democrático, como o nome sugere, é produto de duas ideias que se acoplaram, mas não se confundem. Constitucionalismo significa poder limitado e respeito aos direitos fundamentais. O Estado de direito como expressão da razão. Já democracia significa soberania popular, governo do povo. O poder fundado na vontade da maioria. Entre democracia e constitucionalismo, entre vontade e razão, entre direitos fundamentais e governo da maioria, podem surgir situações de tensão e de conflitos aparentes. Por essa razão, a Constituição deve desempenhar dois grandes papéis. Um deles é o de estabelecer as regras do jogo democrático, assegurando a participação política ampla, o governo da maioria e a alternância no poder. Mas a democracia não se resume ao princípio majoritário. Se houver oito católicos e dois muçulmanos em uma sala, não poderá o primeiro grupo deliberar jogar o segundo pela janela, pelo simples fato de estar em maior número. Aí está o segundo grande papel de uma Constituição: proteger valores e

3.2. A ausência da oitiva prévia dos Conselhos da República e da Defesa Nacional

Conforme já exposto, é indispensável a oitiva dos Conselhos da República e da Defesa Nacional quando da decretação de intervenção federal, conforme postulam os artigos 90, I, e 91, §1º, II, ambos da Constituição Federal. Percebe-se que, apesar da deliberação de tais conselhos não vincular eventual decisão presidencial sobre intervenção federal, é obrigatório convocar tais deliberações. Nesse sentido, nem a Constituição Federal, nem as leis específicas que regulam o funcionamento de tais conselhos explicitaram o momento em que seriam convocados tais conselhos: se anteriormente ao decreto interventivo ou posteriormente, como mera chancela à atividade presidencial.

A maioria dos autores, como o Ministro do STF Enrique Ricardo Lewandowski (2013, p. 816) limitam-se a dizer somente que “na hipótese de intervenção dos Estados, o Chefe do Executivo Federal ouvirá, ainda, o Conselho da República e o Conselho da Defesa Nacional, de acordo com o que preceituam os arts. 90, I, e 91, §1º, II, da Carta Magna”.

Porém, tendo em vista que as funções de ambos os conselhos são, respectivamente, ser “órgão superior de consulta do Presidente da República”, e ser “órgão de consulta do Presidente da República nos assuntos relacionados com a soberania nacional e a defesa do Estado democrático”, bem como que normalmente a consulta se faz previamente a realização de um ato, até mesmo em respeito ao Estado democrático, com a oitiva de uma pluralidade de ideias, entende-se que a oitiva de tais conselhos deve ser realizada de forma prévia ao ato de decretação de intervenção federal. Nesse sentido é a opinião do ministro do STF Alexandre de Moraes:

direitos fundamentais, mesmo que contra a vontade circunstancial de quem tem mais votos. E o intérprete final da Constituição é o Supremo Tribunal Federal. Seu papel é velar pelas regras do jogo democrático e pelos direitos fundamentais, funcionando como um fórum de princípios – não de política – e de razão pública – não de doutrinas abrangentes, sejam ideologias políticas ou concepções religiosas. Portanto, a jurisdição constitucional bem exercida é antes uma garantia para a democracia do que um risco. (BARROSO, 2009, p. 25-26)

Nas hipóteses de *intervenções espontâneas*, em que o Presidente da República verifica a ocorrência de determinadas hipóteses constitucionais permissivas da intervenção federal (CF, art. 34, I, II, III, V), ouvirá os Conselhos da República (CF, art. 90, I) e o de Defesa Nacional (CF, art. 91, §1º, II), que opinarão a respeito. **Após isso, poderá discricionariamente decretar a intervenção no Estado-membro (grifei).** (MORAES, 2017, p. 345)

Percebe-se que tal jurista foi, conforme o grifo, extremamente claro ao entender que a consulta aos Conselhos deve ser feita de maneira prévia, e não posterior. Da mesma opinião é Anna Candida da Cunha Ferraz (2013, p. 1307), que afirma, quanto ao Conselho da República:

O Conselho da República deverá sempre ser convocado e ouvido, com relação às matérias de sua competência constitucional, para emitir pronunciamentos. A consulta ao Conselho da República deve obrigatoriamente ser formulada – constitui poder-dever do Presidente da República – **o que significa dizer que não pode ser tomada decisão a respeito dessas matérias sem essa consulta.** (grifei)

Bem como quanto ao Conselho de Defesa Nacional (ibidem, 2013, p. 1307):

Tratando-se de órgão opinativo, as manifestações do Conselho de Defesa Nacional, tais como as do Conselho da República, não vinculam a decisão do Presidente da República. **Cabe observar que há posições doutrinárias em contrário (Cretella Júnior, Comentários). Por outro lado, a audiência prévia do Conselho de Defesa Nacional é obrigatória, tanto nos assuntos relativos à soberania nacional e à defesa do Estado Democrático – suas atribuições genéricas –, como nas atribuições especificadas no §1º do art. 91,** para o qual se remete o exame da matéria. Quanto às atribuições genéricas, considerando o amplo espectro de assuntos que a matéria envolve, a convocação do Conselho de Defesa Nacional fica por conta da discricionariedade do Chefe Supremo da República, salvo em casos flagrantes de desrespeito à soberania nacional ou à defesa do Estado Democrático, ou nos casos de enumeração taxativa constantes no §1º do art. 91. (grifei)

Percebe-se que esta autora é extremamente clara e aberta no posicionamento de que a audiência de tais Conselhos deve, sim, ser realizada de maneira prévia ao ato que pretenda realizar o Presidente da República. Inclusive, ela é clara nesse sentido justamente quando se refere ao instituto da intervenção federal, num primeiro momento fazendo referência ao Conselho da República:

A intervenção federal é o instituto que visa assegurar a integridade do Estado Federal e de suas entidades federadas contra ameaças e tendências de secessão ou desagregação. [...] A intervenção em entidades da federação, que implica restrição às respectivas autonomias, é matéria de crucial importância em um Estado Federal. Daí as cautelas que se reveste. Uma dessas cautelas é a sua submissão ao controle político do Congresso

Nacional, ao qual compete aprova-la (art. 49, IV, CF e art. 36, II, III, IV, CF). Ao Conselho da República compete, conforme a disposição normativa em exame, ser consultado e opinar nas hipóteses em que o Presidente da República, utilizando seus poderes constitucionais, ***intentar*** decretar a intervenção em Estado-membro da nação, qualquer que seja o fundamento por ele invocado e previsto no art. 34 da CF. (grifei) (FERRAZ, 2013, p. 1309)

E, num segundo momento, fazendo referência ao Conselho de Defesa Nacional:

Ao Conselho de Defesa Nacional compete opinar nas hipóteses em que o Presidente da República, utilizando seus poderes constitucionais, ***intentar*** decretar a intervenção em Estado-membro da Federação (art. 34) [...]. (grifei) (ibidem, 2013, p. 1314)

No entanto, não foi essa medida escolhida pelo Presidente Michel Temer quando, na data de 16 de fevereiro de 2018 assinou o Decreto Presidencial nº 9.288/18, decretando intervenção federal no Estado do Rio de Janeiro sem a devida oitiva prévia dos Conselhos da República e da Defesa Nacional - aparentemente percebendo seu equívoco, o Presidente em exercício convocou, na data de 19 de fevereiro de 2018, reunião com os Conselhos. Porém, entende-se que a oitiva posterior de tais Conselhos tem o mesmo efeito que nenhuma oitiva, eis que a influencia a ser exercida sobre ato que já está materializado será praticamente nula.

Pois bem. Entende-se que a inconstitucionalidade formal do Decreto nº 9.288, de 16 de fevereiro de 2018, restou plenamente demonstrada, eis que desrespeitou o trâmite normal para a utilização do instituto da intervenção federal – a oitiva dos Conselhos da República e da Defesa Nacional. É, porém, esta a única mácula de tal decreto?

A resposta, entende-se, é negativa, havendo também vício material em tal norma, por o decreto ir de encontro aos princípios da Soberania Popular e da Democracia Participativa, ambos sagrados na Constituição Federal de 1988. E isso decorre da aplicação dos princípios do efeito integrador e da interpretação conforme a Constituição.

Ora, se são princípios constitucionais a Soberania Popular – o poder emana do povo, pelo povo e para o povo – e a Democracia Participativa – existência e efetividade de exercícios diretos da aferição da vontade do povo – todo e qualquer instituto constitucional deve ser interpretado levando-os em conta, mantendo a coesão sociopolítica do sistema jurídico justamente por garantir a participação

democrática nas altas decisões estatais, bem como melhor se compatibilizando com a Constituição Cidadã, proveniente de um momento de superação de um ordenamento jurídico ditatorial e antidemocrático. Nesse sentido, válido transcrever as palavras de Ingo Sarlet (SARLET, 2016a, p. 271-273):

A concepção da democracia característica do Estado Democrático de Direito, tal como formatado também na CF, funda-se, no que diz com a legitimação democrática (em sintonia com a noção de soberania popular), na busca da *construção de consensos*. [...] o princípio da democracia constitucional garante-se especialmente (mas não exclusivamente pelo seguinte): a) pelo reconhecimento do direito fundamental de oposição e pelos direitos políticos das minorias; b) por meio das diversas formas de participação e representação política dos diversos setores da sociedade; c) pelos mecanismos participativos e representativos de fiscalização e controle do poder; d) por meio da garantia de direitos processuais de participação nos processos coletivos de deliberação [...].

Note-se que a oitiva prévia dos Conselhos da República e da Defesa Nacional é uma maneira apta a assegurar a observância de ditos princípios da Soberania Popular e da Democracia Participativa pelas composições de tais órgãos: são extremamente plurais, tanto no que tange a uma representação intrapoderes e intraestatal como uma representação popular propriamente dita, vez que auxilia-se o Presidente da República, um único homem, de um único partido e de uma ideologia específica (eleito, sim, pela maioria da população – mas frequentemente com margens apertadíssimas que demonstram uma “grande minoria”) com as opiniões e ideologias de eleitos por partidos diferentes, ocupantes de cargos diferentes, e nem sempre de cargos políticos, mas provenientes da própria hierarquia estatal, ou seja, com experiência numa área específica que nem sempre o Presidente da República, por não ser onisciente, onipotente e onipresente, detém larga experiência. E, ainda, com a possibilidade de oitiva de indivíduos provenientes de fora da atuação estatal, ou seja, sem os vícios de alguém que está dentro do sistema.

Ilustra-se tal situação com o que dispõe o artigo 3º da Lei 8.041/90:

Art. 3º O Conselho da República é presidido pelo Presidente da República e dele participam:
 I - o Vice-Presidente da República;
 II - o Presidente da Câmara dos Deputados;
 III - o Presidente do Senado Federal;
 IV - os líderes da maioria e da minoria na Câmara dos Deputados, designados na forma regimental;
 V - os líderes da maioria e da minoria no Senado Federal, designado na forma regimental;
 VI - o Ministro da Justiça;

VII - 6 (seis) cidadãos brasileiros natos, com mais de 35 (trinta e cinco) anos de idade, todos com mandato de 3 (três) anos, vedada a recondução, sendo:

- a) 2 (dois) nomeados pelo Presidente da República;
- b) 2 (dois) eleitos pelo Senado Federal; e
- c) 2 (dois) eleitos pela Câmara dos Deputados.

Bem como com o que dispõe o artigo 2º da Lei 8.183/91:

Art. 2º O Conselho de Defesa Nacional é presidido pelo Presidente da República e dele participam como membros natos:

- I - o Vice-Presidente da República;
- II - o Presidente da Câmara dos Deputados;
- III - o Presidente do Senado Federal;
- IV - o Ministro da Justiça;
- V - o Ministro da Marinha;
- VI - o Ministro do Exército;
- VII - o Ministro das Relações Exteriores;
- VIII - o Ministro da Aeronáutica;
- IX - o Ministro da Economia, Fazenda e Planejamento.

§ 1º O Presidente da República poderá designar membros eventuais para as reuniões do Conselho de Defesa Nacional, conforme a matéria a ser apreciada.

Buscou-se junto à Presidência da República, por meio do “Sistema Eletrônico de Acesso à Informação”, informações acerca das convocações de tais conselhos, bem como de seus membros, datas de posse dos cidadãos indicados para participação no Conselho da República, etc, conforme o Anexo ao final do trabalho. Porém, das informações pretendidas, infelizmente não se obteve nenhuma informação concernente ao Conselho da República, vez que “temas relacionados ao Conselho da República não são de competência do Gabinete de Segurança Institucional (GSI)” e, quanto ao Conselho de Defesa Nacional, obteve-se acesso somente às datas das reuniões de tal conselho, sendo que “As quatro últimas atas estão classificadas” e “as outras 08 (oito) atas foram recolhidas ao Arquivo Nacional por intermédio do Arquivo Central da Presidência da República”.

Sendo assim, infelizmente não se obteve informação acerca de convocações do Conselho da República outras que não a posterior ao decreto de intervenção federal no Estado do Rio de Janeiro, em 19 de fevereiro de 2018⁴⁵, não se podendo mensurar a participação da Sociedade Civil nas reuniões de tal Conselho. Quanto ao

⁴⁵ Teve-se notícia somente de que “apenas três representantes da sociedade civil participam da reunião que acontece na manhã desta segunda-feira, 19, no Palácio da Alvorada entre o presidente Michel Temer com integrantes dos conselhos da República e da Defesa Nacional [...]A última vez que o Conselho da República ficou completo foi no governo do ex-presidente Luiz Inácio Lula da Silva. Na ocasião, o petista chegou a nomear os dois representantes da sociedade civil que a Presidência tinha direito: Almino Monteiro Álvares Affonso e Aldo Lins e Silva.” (ESTADÃO, 2018).

Conselho de Defesa Nacional, porém, denota-se que foram convocadas “[...] 12 reuniões do CDN, a saber: - 10/08/93; 27/05/95; 25/11/95; 06/12/95; 21/06/96; 08/04/97; 06/08/97; 31/10/02; 03/02/04; 11/12/08; 20/10/09 e 19/02/18”, conforme consta do Anexo deste trabalho.

Em síntese, demonstra-se que descumprimento da oitiva prévia dos Conselhos da República e da Defesa Nacional afeta o caráter democrático do Estado, vez que a oitiva prévia do Conselho da República é a concretização dos princípios da soberania popular e da democracia participativa, ao abrir a influência das decisões estatais em um órgão deliberativo plural, tanto pela participação popular quanto pela ampla participação intrapoderes e intrapartidos, bem como a oitiva prévia do Conselho de Defesa Nacional, além de tornar mais democráticas eventuais decisões sobre questões militares, possibilitar aos membros das Forças Armadas de exporem seus pensamentos ao comandante supremo das Forças, bem como de realizarem votação⁴⁶, o que só contribui para um aumento de profissionalismo em assuntos em que o Presidente da República não necessariamente tenha a maior experiência de manejo.

Além disso, mas não menos importante, o descumprimento da Constituição Federal, em tempos em que se fala de extremismos políticos e de fortalecimento das instituições brasileiras, não deve ser, em nenhuma hipótese, um comportamento naturalizado. A intervenção federal no Estado do Rio de Janeiro padece, portanto, de uma inconstitucionalidade por ação, múltipla, originária, formal e material.

⁴⁶ Nesse sentido de maior democracia na tomada de decisões militares, válido citar matéria jornalística publicada na Revista Piauí, da Folha de São Paulo: “Na véspera do anúncio da intervenção federal na segurança pública do Rio de Janeiro, o general Walter Souza Braga Netto, chefe do Comando Militar do Leste, foi dormir contrariado. Naquela quinta-feira pós-carnavalesca, quando o então ministro da Defesa, Raul Jungmann, lhe apresentou a ideia, ele a rechaçou de pronto: disse que a intervenção era uma medida para casos de maior gravidade, um remédio extremo e amargo, e que a situação na cidade poderia ser controlada por meio de outras ações, como a operação de Garantia da Lei e da Ordem já em vigor. Deixou claro que, caso o Palácio do Planalto insistisse naquela direção, ele não gostaria de ser nomeado interventor. A despeito disso, o ministro o convocou para ir a Brasília no dia seguinte. [...] Braga Netto comentou com oficiais seu desconforto com a situação e viajou para Brasília a tempo de pegar o final da reunião no Quartel-General do Exército. Numa instituição pautada por planejamento e estratégia, o tom entre os generais de quatro estrelas que integram o Alto Comando foi de reprovação à intervenção em si e ao modo apressado e atabalhado com que a medida acabou sendo imposta. O plano lhes parecia um festival de improvisos. O texto sucinto do decreto resumia seu objetibo a ‘pôr termo ao grave comprometimento da ordem pública’ – conforme previsto na Constituição -, mas não embasava o propósito nem descrevia ações para atingi-lo. [...] Em sua primeira grande aparição ao país, o interventor nomeado a contragosto deu respostas especialmente monossilábicas. Não podia falar nada, disse com uma sinceridade cortante, pois acabara de receber a missão e não sabia ainda como tocá-la.” (VICTOR, 2018)

3.3. O enfrentamento da inconstitucionalidade

Estabelecido que o Decreto da intervenção federal no Estado do Rio de Janeiro padece de vícios de inconstitucionalidade, resta tentar estabelecer como enfrentar tal situação. De plano, pontuam-se as maneiras de se buscar judicialmente a declaração de inconstitucionalidade de tal decreto:

- a) Por meio de um Mandado de Segurança Coletivo;
- b) Por meio de uma Ação Direta de Inconstitucionalidade;
- c) Por meio de uma Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental;
- d) Por meio de uma Ação Popular.

Analisemos caso a caso.

A primeira maneira, e que aparenta ser a mais eficaz e com maior probabilidade de ter seu mérito analisada pelo Supremo Tribunal Federal, seria a impetração de um Mandado de Segurança Coletivo por um partido político com representação no Congresso Nacional, tendo em vista que o artigo 102, I, 'd', da Constituição Federal, postula que:

Art. 102. Compete ao Supremo Tribunal Federal, precipuamente, a guarda da Constituição, cabendo-lhe:
 I - processar e julgar, originariamente:
 [...]

 d) o *habeas corpus*, sendo paciente qualquer das pessoas referidas nas alíneas anteriores; o mandado de segurança e o *habeas data* contra atos do Presidente da República, das Mesas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, do Tribunal de Contas da União, do Procurador-Geral da República e do próprio Supremo Tribunal Federal. (BRASIL, 1988)

Descarta-se a impetração de um Mandado de Segurança Coletivo pelos demais legitimados (organização sindical, entidade de classe ou associação legalmente constituída e em funcionamento há, pelo menos, 1 (um) ano) pela necessidade de pertinência temática, que poderia levar à extinção por ilegitimidade de parte do processo.

Nesse sentido, e por isso aparenta que a melhor maneira seria mesmo a impetração de um Mandado de Segurança Coletivo por um partido político, verifica-se que existem julgados da corte no sentido de negar segmento à Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (que, num primeiro plano, parece a

maneira mais adequada de se enfrentar o decreto interventivo), pelo cabimento de Mandado de Segurança contra Decreto do Presidente da República:

Verifica-se que a ação deixa de cumprir com requisito indispensável de processamento, qual seja, a subordinação ao **princípio da subsidiariedade**, fixado no artigo 4º, §1º, da Lei 9.882/99, segundo o qual “[n]ão será admitida arguição de descumprimento de preceito fundamental quando houver qualquer outro meio eficaz de sanar a lesividade”. [...] observa-se, pois, que aquele mandado de segurança – que, embora com liminar indeferida, encontra-se em plena tramitação – ataca o mesmo ato que é objeto desta arguição, contendo, inclusive, idêntico pedido. Destaca-se que o mandado de segurança em referência constitui instrumento processual apto a sanar, de “forma ampla, geral e imediata” (ADPF nº 33/PA, Relator o Ministro **Gilmar Mendes**, DJ de 7/12/05), a lesividade suscitada nesta arguição, dada a possibilidade de, em decisão final, ser concedida a segurança requerida naquela ação, atendendo-se, conseqüentemente, ao pedido desta ADPF, nos exatos termos em que formulado. (BRASIL, ADPF 319-PB)

Caso se entenda que o Decreto Interventivo não feriu direitos coletivos ou individuais homogêneos, mas sim possua generalidade e abstração, é cabível, então, uma Ação Direta de Inconstitucionalidade, a ser ajuizada pelo Procurador Geral da República ou, também, por um partido político com representação no congresso nacional, ou, ainda, pelas Mesas do Senado Federal ou da Câmara dos Deputados ou pelo Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil. Os demais legitimados se excluem ou pela ausência de pertinência temática (Mesa da Assembleia Legislativa, Mesa da Câmara Legislativa do Distrito Federal, Governadores Estaduais ou Distrital e confederação sindical ou entidade de classe de âmbito nacional) ou então por ter sido o próprio legitimado que editou o ato (Presidente da República). Anote-se que o ajuizamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade afasta o cabimento de Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental.

Existe também a possibilidade de Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental. *A priori*, o ajuizamento de uma Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental parece ser o que melhor atenderia ao anseio de enfrentamento do decreto interventivo, até mesmo pelo caráter mais amplo e abstrato das hipóteses de cabimento de tal remédio constitucional, conforme já demonstrado em tópico próprio.

Porém, o ajuizamento de tal ação esbarra em seu expresso caráter subsidiário, ou seja, deve-se comprovar a impossibilidade de se discutir o decreto-

objeto por meio de outras ações. Conforme julgado colacionado anteriormente, o Supremo Tribunal Federal vem entendendo pelo descabimento de Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental em face de ato do chefe do Poder Executivo, tendo em vista que o Mandado de Segurança seria a maneira mais adequada de se discutir tal ato.

Nesse sentido, existe também decisão do finado ministro do Supremo Tribunal Federal Teori Zavascki, onde este indefere liminarmente o recebimento de inicial de Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental em face de um Decreto Presidencial, em razão do não atendimento do requisito da subsidiariedade da Arguição de Descumprimento Fundamental:

Bem se percebe, desses precedentes, que o cabimento de ADPF tem como pressuposto necessário a superação da cláusula da subsidiariedade, que encontra previsão no art. 4º, I, da Lei 9.882/99, a ser aferido desde logo e segundo as circunstâncias de cada caso. Trata-se de avaliação que não tem nada de trivial. A complexidade desse juízo deve-se, sobretudo, à plasticidade das hipóteses de cabimento da arguição. Como o instituto foi concebido para funcionar como mecanismo de aperfeiçoamento do nosso sistema misto de controle de constitucionalidade, suprimindo as zonas de eclipsamento existentes entre as raias dos modelos concentrado e difuso, ele teve de permitir o controle de uma variedade muito grande de atos estatais, compreendendo inclusive aqueles de natureza concreta, para cujo controle a jurisdição concentrada também passou a oferecer seus préstimos. A amplitude dessa categoria – atos concretos do poder público –, praticamente ilimitada, reclamava fossem erigidos certos moderadores legais para o acionamento da ADPF, sem o que haveria sério risco de banalização, e talvez até inviabilização, da jurisdição concentrada do Supremo Tribunal Federal. [...] Para evitar os inconvenientes de deixar essa avaliação sob a disponibilidade das partes – e assim inibir acesso direto e *per saltum* à jurisdição da Suprema Corte, em uso especulativo de instrumento processual de controle concentrado para a solução de controvérsias meramente subjetivas – a Lei 9.882/99 fez incluir, dentre as condições de conhecimento da DPF, a inexistência de “*qualquer outro meio eficaz de sanar a lesividade*” (art. 4º, §1º). [...] Ante o exposto, com fundamento no art. 4º, *caput*, da Lei 9.882/99, indefiro liminarmente a petição inicial da presente ADPF [...] (BRASIL, ADPF 391-DF)

Uma possibilidade para se evitar que a Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental tenha sua inicial liminarmente indeferida, seria pugnar pelo recebimento subsidiário da Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental como Ação Direta de Inconstitucionalidade, tendo em vista que o Supremo Tribunal Federal, quando presentes os requisitos de admissibilidade, conhece de Ação Direta de Inconstitucionalidade como Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental, e vice-versa, com base no princípio da fungibilidade.

Por fim, existe ainda a alternativa da ação popular, de manejo praticamente universal, eis que tem entre suas finalidades a tutela da moralidade administrativa, que pode ser enquadrada como violada pelo decreto interventivo:

Art. 5º Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes:

[...]

LXXIII - qualquer cidadão é parte legítima para propor ação popular que vise a anular ato lesivo ao patrimônio público ou de entidade de que o Estado participe, à moralidade administrativa, ao meio ambiente e ao patrimônio histórico e cultural, ficando o autor, salvo comprovada má-fé, isento de custas judiciais e do ônus da sucumbência. (BRASIL, 1988)

Ressalva-se que, no caso de Ação Popular, não seria o Supremo Tribunal Federal a realizar o julgamento da ação, mas sim um juízo de primeiro grau federal, bem como que a admissibilidade dela seria discutível, tendo em vista a impossibilidade de se utilizar Ação Popular como sucedâneo de Ação Direta de Inconstitucionalidade.

Enfim, o que se denota é que a resposta para “qual o método a ser utilizado para se discutir a constitucionalidade do Decreto Presidencial nº 9.288/18, que decretou a intervenção federal no Estado do Rio de Janeiro?” não é certa, existindo diversas nuances e divergências acerca do cabimento deste ou daquele remédio constitucional ou ação. Porém, se concluí que, de um modo ou de outro, tal decreto pode, sim, ser atacado, seja pelo controle difuso, seja pelo controle concentrado de constitucionalidade.

CONCLUSÃO

O instituto da intervenção federal foi primeiro introduzido no Brasil com a primeira Constituição republicana, em 1891, tendo desde então figurado em todas as demais Constituições que se seguiram. Nascido nos Estados Unidos da América, onde surgiu com o objetivo de garantir o regime democrático governo, teve, no Brasil, a função inicial de se manter o equilíbrio da federação, garantindo uma presença da União nos estados federados. Amplamente utilizado durante os períodos da República Velha e Era Vargas, foi relegado ao desuso a partir da Constituição de 1967, situação que perdurou até recentemente. Tal instituto foi positivado nos artigos 34º a 36º da Constituição Federal de 1988, sendo atualmente caracterizado como um instrumento essencial à viabilização do próprio sistema federativo, com múltiplas funções de ordem político-jurídica.

Quanto aos Conselhos da República e da Defesa Nacional, foi visto que o primeiro é uma criação totalmente original da Constituição Federal de 1988, e o segundo não é nenhuma inovação do legislador constituinte de 1988, sendo porém ambos qualificados como órgão de consulta do Presidente da República (o primeiro com o adjetivo “superior” atrelado) e que devem ser, por previsão constitucional e entendimento doutrinário, consultados de maneira prévia pelo Presidente da República se este intentar efetivar um decreto de intervenção federal.

Ato contínuo, verificou-se que, *grosso modo*, é inconstitucional toda lei ou ato administrativo/judicial que for de encontro a alguma regra ou princípio contido na Constituição que, conforme a doutrina moderna, é o dogma maior do ordenamento jurídico pátrio, sendo possível o controle das inconstitucionalidades por meio do controle difuso e do controle concentrado de constitucionalidade.

Pois bem, visto tudo isto, adentrou-se na questão principal deste trabalho: a crítica ao Decreto de intervenção federal no Estado do Rio de Janeiro. Estabelecida a possibilidade, ainda que excepcional, do controle judicial de atos políticos, tendo em vista que o decreto interventivo é um ato político. A conclusão a que se chegou com este trabalho foi a de que, da maneira como foi realizada, a intervenção no Estado do Rio de Janeiro é formal e materialmente inconstitucional, vez que o descumprimento da oitiva do Conselho da República e do Conselho da Defesa Nacional de maneira prévia ao decreto interventivo afetou, além de uma

formalidade para se decretar a intervenção federal, o próprio caráter democrático do Estado brasileiro, ferindo os princípios constitucionais da Soberania Popular e da Democracia Participativa. Essa colisão com tais princípios se deu porque a composição dos Conselhos da República e da Defesa Nacional é extremamente plural, tanto no que tange a uma representação intrapoderes e intraestatal como no que tange a uma representação popular propriamente dita, podendo, por conseguinte, o Decreto Presidencial nº 9.288/18 ter sua constitucionalidade interrogada, tanto via controle difuso quanto via controle concentrado de constitucionalidade.

REFERÊNCIAS

BARBOSA, Rui. **O art. 6º da Constituição e a intervenção de 1920 na Bahia**. Rio de Janeiro: Ministério da Educação e Cultura – Fundação Casa de Rui Barbosa, 1975.

BARRETO, Lima. **Triste fim de Policarpo Quaresma**. São Paulo: Objetivo, s/d.

BARROSO, Luís Roberto. Vinte anos da constituição brasileira de 1988: O Estado a que chegamos. **Cadernos da Escola de Direito**, Curitiba, v.1, n.8, p. 183-225, 2008. Disponível em:

<<http://revistas.unibrasil.com.br/cadernosdireito/index.php/direito/article/view/699>>.

Acesso em: 08 maio 2018.

_____. Judicialização, ativismo judicial e legitimidade democrática. **Anuário ibero-americano de justicia constitucional**. Madrid, v. x, n. 13, 2009. Disponível em: <<https://recyt.fecyt.es/index.php/AIJC/article/view/44428>>. Acesso em: 10 set. 2018.

_____. **Curso de direito constitucional contemporâneo: os conceitos fundamentais e a construção do novo modelo**. 5 ed. São Paulo: Saraiva, 2015.

BARBOZA, Estefânia Maria de Queiroz; KOZICKI, Katya. Judicialização da política e controle judicial de políticas públicas. **Revista Direito GV 15**. São Paulo, v. 8, n. 1, 2012. Disponível em: <

<http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/revdireitogv/article/view/23970/22728>>.

Acesso em: 07 set. 2018.

BARBON, Júlia. Tempo, dinheiro e apoio desafiam intervenção no Rio a 6 meses do fim. **Folha de S. Paulo**. Rio de Janeiro, 16 jul. 2018. Disponível em: <

<https://www1.folha.uol.com.br/cotidiano/2018/07/tempo-dinheiro-e-apoio-desafiam-intervencao-no-rio-a-6-meses-do-fim.shtml>>. Acesso em: 10 out. 2018.

BASTOS, Aureliano Cândido Tavares. **A Província: Estudo sobre a descentralização no Brasil**. Rio de Janeiro: B. L. Garnier, 1870. Disponível em: <<http://www2.senado.gov.br/bdsf/item/id/220526>>. Acessado em: 12 jan. 2018.

BONAVIDES, Paulo. **Curso de direito constitucional**. 31 ed. São Paulo: Malheiros, 2016.

BRASIL. **Constituição Política do Império do Brazil**. Rio de Janeiro: Conselho de Estado, 1824. Disponível em:
<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao24.htm>. Acesso em: 09 jun. 2018.

_____. **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil (de 24 de fevereiro de 1891)**. Disponível em:

<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao91.htm>. Acesso em: 17 maio 2018.

_____. **Constituição de 1891 – Publicação original**. Disponível em:

<<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/consti/1824-1899/constituicao-35081-24-fevereiro-1891-532699-publicacaooriginal-15017-pl.html>>. Acesso em: 10 jul. 2018.

_____. Lei nº 221, de 20 de novembro de 1894. **Completa a organização da Justiça Federal da República**. Disponível em:

<<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/1824-1899/lei-221-20-novembro-1894-540367-publicacaooriginal-40560-pl.html>>. Acesso em: 04 set 2018.

_____. **Emenda Constitucional de 3 de setembro de 1926**. Emendas à Constituição Federal de 1891. Disponível em:

<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc_anterior1988/emc%20de%203.9.26.htm>. Acesso em: 10 jul. 2018.

_____. **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil (de 16 de julho de 1934)**. Disponível em:

<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao34.htm>. Acesso em: 17 maio 2018.

_____. **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil (de 10 de novembro de 1937)**. Disponível em:

<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao37.htm>. Acesso em: 17 maio 2018.

_____. **Constituição dos Estados Unidos do Brasil (de 18 de setembro de 1946)**. Disponível em:

<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao46.htm>. Acesso em: 17 maio 2018.

_____. **Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964**. Estatui Normas Gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos

Estados, dos Municípios e do Distrito Federal. Disponível em:
<http://www.planalto.gov.br/CCivil_03/Leis/L4320.htm>. Acesso em: 10 jul. 2018.

_____. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1967**. Disponível em:
<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao67.htm>. Acesso em:
17 maio 2018.

_____. **Emenda Constitucional nº 1, de 17 de outubro de 1969**. Disponível em:
<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Emendas/Emc_anterior1988/emc01-69.htm>. Acesso em: 17 maio 2018.

_____. Senado Federal. **Resolução nº 93, de 1970**. Dá nova redação ao Regimento Interno do Senado Federal. Disponível em:
<<https://www25.senado.leg.br/web/atividade/regimento-interno>>. Acesso em: 04 set 2018.

_____. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em:
<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Constituicao.htm#art62>. Acesso em: 17 maio 2018.

_____. Câmara dos Deputados. **Resolução nº 17, de 1989**. Aprova o Regimento Interno da Câmara dos Deputados. Disponível em:
<<http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/legislacao/regimento-interno-da-camara-dos-deputados>>. Acesso em: 04 set 2018.

_____. **Lei nº 8.041, de 5 de junho de 1990**. Dispõe sobre a organização e o funcionamento do Conselho da República. Disponível em
<http://www.planalto.gov.br/CCivil_03/Leis/L8041.htm>. Acesso em: 11 jul 2018.

_____. **Lei nº 8.183, de 11 de abril de 1991**. Dispõe sobre a organização e o funcionamento do Conselho de Defesa Nacional e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8183.htm>. Acesso em: 11 jul. 2018.

_____. **Lei nº 9.868, de 10 de novembro de 1999. Dispõe sobre o processo e julgamento da ação direta de inconstitucionalidade e da ação declaratória de constitucionalidade perante o Supremo Tribunal Federal**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9868.htm>. Acesso em: 07 set. 2018.

_____. **Lei nº 9.882, de 3 de dezembro de 1999a. Dispõe sobre o processo e julgamento da arguição de descumprimento de preceito fundamental, nos**

termos do § 1o do art. 102 da Constituição Federal. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9882.htm>. Acesso em: 07 set. 2018.

_____. Supremo Tribunal Federal. ADFP 391-DF – Rel. Ministro – Teori Zavascki. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/arquivo/cms/noticiaNoticiaStf/anexo/adpf391.pdf>>. Acesso em: 03 out. 2018.

_____. Supremo Tribunal Federal. ADFP 319-PB - Rel. Ministro - Dias Toffoli. Disponível em: <<http://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=226360085&ext=.pdf>>. Acesso em: 19 set. 2018.

_____. Supremo Tribunal Federal. RE 192920 – Rel. Ministro – Celso de Mello. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/visualizarEmenta.asp?s1=000053120&base=baseMonocraticas>>. Acesso em: 07 set. 2018.

_____. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 21/600/DF – Rel. Ministro – Paulo Brossard. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=266151>>. Acesso em: 21 ago. 2018

_____. Supremo Tribunal Federal. Intervenção Federal nº591-9/BA – Rel. Ministro-Presidente Celso de Mello, **Diário da Justiça**, Seção I, 16 set. 1998, p. 42)

_____. Supremo Tribunal Federal. **Súmula Vinculante nº 10.** Viola a cláusula de reserva de plenário (CF, artigo 97) a decisão de órgão fracionário de tribunal que, embora não declare expressamente a inconstitucionalidade de lei ou ato normativo do Poder Público, afasta sua incidência, no todo ou em parte. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/menuSumario.asp?sumula=1216>>. Acesso em: 07 set.2018.

_____. **Lei complementar nº 141, de 13 de janeiro de 2012.** Regulamenta o § 3o do art. 198 da Constituição Federal para dispor sobre os valores mínimos a serem aplicados anualmente pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios em ações e serviços públicos de saúde; estabelece os critérios de rateio dos recursos de transferências para a saúde e as normas de fiscalização, avaliação e controle das despesas com saúde nas 3 (três) esferas de governo; revoga dispositivos das Leis nos 8.080, de 19 de setembro de 1990, e 8.689, de 27 de julho de 1993; e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LCP/Lcp141.htm>. Acesso em: 10 jul. 2018.

_____. **Decreto nº 9.288, de 16 de fevereiro de 2018a.** Decreta a 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: 17 maio 2018.

_____. **Decreto Legislativo nº 10, de 2018b.** Aprova o Decreto nº 9.288, de 16 de fevereiro de 2018, que "Decreta intervenção federal no Estado do Rio de Janeiro com o objetivo de pôr termo ao grave comprometimento da ordem pública". Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/decleg/2018/decretolegislativo-10-20-fevereiro-2018-786181-publicacaooriginal-154895-pl.html>>. Acesso em: 17 maio 2018.

BRITO, Jonas. O Governo Bernardes e a intervenção federal na Bahia (1922-1924). In: XXIX Simpósio Nacional de História – contra os preconceitos: história e democracia, 2017, Brasília. **Anais...** Brasília: UNB, 2017. Disponível em: <https://www.snh2017.anpuh.org/resources/anais/54/1502744179_ARQUIVO_OGovernoBernardeseaIntervencaoFederalnaBahia.pdf>. Acesso em: 01 jul. 2018.

CONJUR. Entidades pedem para FHC decretar intervenção federal no ES. **Revista Consultor Jurídico**, São Paulo, 30 jul. 2002. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2002-jul-30/entidades_pedem_fhc_decretar_intervencao_es>. Acesso em: 03 jul. 2018.

ESPAÑA. **Constitución Española de 1978.** Madrid: 1978. Disponível em: <<http://www.lamoncloa.gob.es/espana/leyfundamental/Paginas/index.aspx>>. Acesso em: 25 out. 2016.

ESTADÃO. **Reunião de Temer com conselhos tem apenas três representantes da sociedade civil.** Estadão Conteúdo, 19 fev. 2018. Disponível em: <<https://www.tribunapr.com.br/noticias/brasil/reuniao-de-temer-com-conselhos-tem-apenas-tres-representantes-da-sociedade-civil/>>. Acesso em: 15 set. 2018.

FERRAZ, Anna Candida da Cunha Ferraz. **Comentários aos arts. 89º a 91º.** In: CANOTILHO, J.J. Gomes; MENDES, Gilmar F.; SARLET, Ingo W.; STRECK, Lenio L. (Coords.) *Comentários à Constituição do Brasil.* São Paulo: Saraiva/Almedia, 2013, p. 1305-1315.

FRANCISCO, José Carlos. **Comentários ao art. 84º.** In: CANOTILHO, J.J. Gomes; MENDES, Gilmar F.; SARLET, Ingo W.; STRECK, Lenio L. (Coords.) *Comentários à Constituição do Brasil.* São Paulo: Saraiva/Almedia, 2013, p. 1192-1200.

FOLHA DE S. PAULO. Intervenção federal no Rio cria 'QG da compra' para gastar R\$ 1 bilhão. **Folha de São Paulo**. Rio de Janeiro, 22 set. 2018. Disponível em: < <https://www1.folha.uol.com.br/cotidiano/2018/09/intervencao-federal-no-rio-cria-qg-da-compra-para-gastar-r-1-bilhao.shtml>>. Acesso em: 10 out. 2018.

GALVÃO, Laila Maia. **História constitucional brasileira na Primeira República: um estudo da intervenção federal no Estado do Rio de Janeiro em 1923**. 2013. 222 f. Dissertação (Mestrado) - Universidade Federal de Santa Catarina, Centro de Ciências Jurídicas, Programa de Pós-Graduação em Direito, Florianópolis. 2013.

KELSEN, Hans. **Teoria pura do direito**. 9 ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2013.

LEWANDOWSKI, Enrique Ricardo. **Comentários aos arts. 34º a 46º**. In: CANOTILHO, J.J. Gomes; MENDES, Gilmar F.; SARLET, Ingo W.; STRECK, Lenio L. (Coords.) **Comentários à Constituição do Brasil**. São Paulo: Saraiva/Almedia, 2013, p. 800-818.

_____. **Pressupostos materiais e formais da intervenção federal no Brasil**. 2 ed. Belo Horizonte: Fórum, 2018.

MARINONI, Luiz Guilherme. **Controle de constitucionalidade**. In: SARLET, Ingo Wolfgang; _____. MITIDIERO, Daniel. (Coords.) **Curso de direito constitucional**. 5 ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2016, p. 881-1357.

MARTINS, Ives Gandra da Silva (coordenador). **Parlamentarismo no contexto histórico do Brasil e do mundo**. In: **Parlamentarismo: Realidade ou Utopia?** São Paulo: Fecomércio-SP, 2016.

MARTINS, Marco Antônio. Em 100 dias da intervenção federal, RJ ainda não usou verba de R\$ 1,2 bilhão e vê crimes aumentarem. **G1**. Brasília, 27 maio 2018. Disponível em: < <https://g1.globo.com/rj/rio-de-janeiro/noticia/em-100-dias-da-intervencao-federal-rj-ainda-nao-usou-verba-de-r-12-bilhao-e-ve-crimes-aumentarem.ghtml>>. Acesso em: 10 out. 2018.

MAZUI, Guilherme; MATOSO, Filipe; MARTELLO, Alexandre. Aos 2 anos, governo temer festeja economia, mas enfrenta impopularidade, denúncias e crise política; relembre. **G1**. Brasília, 12 maio 2018. Disponível em: < <https://g1.globo.com/politica/noticia/aos-2-anos-governo-temer-festeja-economia-mas-enfrenta-impopularidade-denuncias-e-crise-politica-relembre.ghtml>>. Acesso em: 17 maio 2018.

MORAES, Alexandre de. **Direito constitucional**. 33 ed. rev. e atual. São Paulo: Atlas, 2017.

PEREIRA, Jane Reis Gonçalves; GONÇALVES, Gabriel Accioly. Inconstitucionalidade sistêmica e multidimensional: transformações no diagnóstico das violações à Constituição. **Juris Poiesis – Revista do curso de Direito da Universidade Estácio de Sá**. Rio de Janeiro, v. 18, n. 18, 2015. Disponível em: <<http://revistaadmmade.estacio.br/index.php/jurispoiesis/article/viewFile/1785/909>>. Acesso em: 27 ago. 2017.

PORTUGAL. **Constituição da República Portuguesa**. Lisboa: 1976. Disponível em: <https://www.parlamento.pt/Legislacao/Paginas/ConstituicaoRepublicaPortuguesa.aspx>. Acesso em: 10 jul. 2018.

PUCCINELLI JÚNIOR, André. **Curso de direito constitucional**. São Paulo: Saraiva, 2012.

PUSSI, William Artur; PUSSI, Luciane. Engessamento hermenêutico e a vinculação subjetiva do magistrado brasileiro. **Revista pensamento jurídico**. São Paulo, v. 12, n. 1, jan/jun. 2018. Disponível em: <<http://www.fadisp.com.br/revista/ojs/index.php/pensamentojuridico/article/view/124>>. Acesso em: 07 set. 2018.

SARLET, Ingo Wolfgang. **Dos princípios fundamentais**. In: _____; MARINONI, Luiz Guilherme; MITIDIERO, Daniel. (Coords.) **Curso de direito constitucional**. 5 ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2016a, p. 254-299. ---- 271

SARLET, Ingo Wolfgang. **Linhas mestras da interpretação constitucional**. In: _____; MARINONI, Luiz Guilherme; MITIDIERO, Daniel. (Coords.) **Curso de direito constitucional**. 5 ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2016b, p. 211-226. ---- 216, 223

SARLET, Ingo Wolfgang. **Da organização do Estado e da Repartição de Competências**. In: _____; MARINONI, Luiz Guilherme; MITIDIERO, Daniel. (Coords.) **Curso de direito constitucional**. 5 ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2016c, p. 825-881

SENADO FEDERAL. Intervenção federal no Estado de Goiás (Histórico do Decreto Legislativo nº 112/64). **Revista de informação legislativa**. Brasília, v. 2, n. 5, 1965.

Disponível em: <<http://www2.senado.leg.br/bdsf/item/id/224142>>. Acesso em: 29 jun. 2018.

SILVA, José Afonso da. **Curso de direito constitucional positivo**. 39 ed. rev. e atual. São Paulo: Malheiros: 2016.

SILVA, Hélio. **1889 – A República não esperou o amanhecer**. Porto Alegre: L&PM, 2005.

UOL. Em transição, Gabinete de Intervenção ficará ativo até junho de 2019 no Rio. **UOL**. Rio de Janeiro, 03 set. 2018. Disponível em: <<https://noticias.uol.com.br/cotidiano/ultimas-noticias/2018/09/03/em-fase-de-transicao-gabinete-de-intervencao-ficara-ativo-ate-junho-de-2019-no-rio.htm>>. Acesso em: 10 out. 2018.

VICTOR, Favio. Mal estar na caserna: intervenção no Rio expõe divergências entre generais e empurra o Exército para o centro do processo eleitoral. **Revista piauí**. Rio de Janeiro, março 2018. Disponível em: <<https://piaui.folha.uol.com.br/materia/mal-estar-na-caserna/>>. Acesso em: 10 out. 2018.

ANEXO**Dados do Pedido**

Protocolo	00077000988201851
Solicitante	Eduardo Caetano Tomazoni
Data de Abertura	11/07/2018 14:42
Orgão Superior Destinatário	PR – Presidência da República
Orgão Vinculado Destinatário	GSI-PR – Gabinete de Segurança Institucional da Presidência da República
Prazo de Atendimento	03/09/2018
Situação	Respondido
Status da Situação	Acesso Parcialmente Concedido (Parte da informação é de competência de outro órgão/entidade)
Forma de Recebimento da Resposta	Pelo sistema (com avisos por email)
Resumo	Informações acerca do Conselho da República e do Conselho da Defesa Nacional
Detalhamento	Olá! Gostaria que fosse fornecido um histórico com todos os membros e respectivas datas de nomeação, posse e duração de mandato, referentes ao Conselho da República e ao Conselho de Defesa Nacional; Se possível, também, as datas em que tais conselhos foram convocados e, se não sujeitos à restrição de publicidade, resumo das atas de cada encontro. Necessito para a realização de trabalho acadêmico. Obrigado.

Dados da Resposta

Data de Resposta	10/08/2018 12:50
Tipo de Resposta	Acesso Parcialmente Concedido
Classificação do Tipo de Resposta	Parte da informação é de competência de outro órgão/entidade
Resposta	<p>Prezado Senhor,</p> <p>1. Em atenção ao pedido de informação (NUP: 00077.000988/2018-51), este Serviço de Informação ao Cidadão do Gabinete de Segurança Institucional da Presidência da República (SIC-GSIPR) informa que temas relacionados ao Conselho da República não são de competência do Gabinete de Segurança Institucional (GSI). Trata-se de um órgão de consulta do Presidente da República cuja composição está prevista na Lei Nr 8.041/90.</p> <p>2. No que se refere ao Conselho de Defesa Nacional</p>

(CDN), também com previsão na Constituição Federal, cabe ao GSI exercer a competência de Secretaria-Executiva.

Os membros do CDN (Presidente da República, Secretário Executivo, Estatutários, Assessores Militares) ficam vinculados ao Conselho, automaticamente, a partir da nomeação nos respectivos cargos previstos em Lei. Portanto, as datas de nomeação, exoneração, posse e duração de mandato estão relacionadas ao período do exercício do cargo.

3. Constam nos registros do GSI a realização de 12 reuniões do CDN, a saber: - 10/08/93; 27/05/95; 25/11/95; 06/12/95; 21/06/96; 08/04/97; 06/08/97; 31/10/02; 03/02/04; 11/12/08; 20/10/09 e 19/02/18.

As quatro últimas atas estão classificadas e os respectivos controles foram publicados na página deste Gabinete na Internet (http://www.gsi.gov.br/arquivos/roll-informacoes-classificadas-e-desclassificadas/2018/rol_info_class_2018_gsi.pdf).

Nº GSI

Código de Indexação de Documento Classificado (CIDIC)

Categoria

(A)

Dispositivo legal

(B)

Data de produção

Prazo classificação

973

00186.000154/2014-84.S.05.03/02/2004.03/02/2019.N

secreto

5

I

03/02/2004

03/02/2019

988

00186.000155/2014-29.S.05.11/12/2008.11/12/2023.N

secreto

5

I

11/12/2008

11/12/2023

989

00186.000156/2014-73.S.05.20/10/2009.20/10/2024.N

secreto

5

I

20/10/2009

01/05/2014

00184.000002/2018-25.R.05.19/02/2018.19/02/2013

reservado

5

I

19/02/2018

19/02/2023

A. Categorias: Anexo II, do Decreto nº 7.845, de 14 NOV 12. (5 = Defesa e Segurança)

B. Fundamentação Legal: Art. 25, do Decreto nº 7.724, de 16 MAIO 12 (I = pôr em risco a defesa e a soberania nacionais ou a integridade do território nacional).

4. Por fim, informamos que as outras 08 (oito) atas foram recolhidas ao Arquivo Nacional por intermédio do Arquivo Central da Presidência da República.

As informações acima foram disponibilizadas pelo Gestor do

Gabinete de Segurança Institucional da Presidência da República.

Informamos que, de acordo com o art. 15 da Lei de Acesso à Informação (nº 12.527/2011) e com o art. 21 do Decreto nº 7.724/2012, há possibilidade de recurso no prazo de 10 (dez) dias, que será dirigido ao Secretário-Executivo Adjunto do Gabinete de Segurança Institucional da Presidência da República.

Atenciosamente, Serviço de Informações ao Cidadão Palácio do Planalto - www.planalto.gov.br/acessoainformacao

Responsável pela Gestor do Gabinete de Segurança Institucional da Resposta Presidência da República.

Destinatário do Recurso Secretário-Executivo Adjunto do Gabinete de Segurança de Primeira Instância: Institucional da Presidência da República

Prazo Limite para 22/08/2018

Recurso

Classificação do Pedido

Categoria do Pedido Defesa e Segurança

Subcategoria do Pedido Serviço de Inteligência

Número de Perguntas 1

Histórico do Pedido

Data do evento	Descrição do evento	Responsável
11/07/2018 14:42	Pedido Registrado para para o Órgão SGPR – Secretaria-Geral da Presidência da República	SOLICITANTE
12/07/2018 10:20	Pedido Em Andamento	PR – Presidência da República
30/07/2018 15:21	Pedido Prorrogado	PR – Presidência da República/SGPR – Secretaria-Geral da Presidência da República
10/08/2018 08:52	Pedido Reencaminhado para para o Órgão GSI-PR – Gabinete de Segurança Institucional da Presidência da República	PR – Presidência da República/SGPR – Secretaria-Geral da Presidência da República
10/08/2018 12:50	Pedido Respondido	PR – Presidência da República/GSI-PR – Gabinete de Segurança Institucional da Presidência da República