

# Sistema penal e intervenção federal no Estado do Rio de Janeiro em 2018: um olhar inspirado na história constitucional da Primeira República

## André Nicolitt

Doutor em Direito pela Universidade Católica Portuguesa – Lisboa, 2011. Mestre em Direito pela Universidade do Estado do Rio de Janeiro – UERJ, 2003. Professor do PPGD – Faculdade Guanambi – BA. Professor Adjunto da Faculdade de Direito da Universidade Federal Fluminense – UFF. Membro do Instituto Brasileiro de Ciências Criminais – Ibccrim. Membro do Instituto Carioca de Criminologia – ICC. Juiz de Direito Titular do Juizado de Violência Doméstica – São Gonçalo – RJ. *Lattes*: <http://lattes.cnpq.br/5066963398936027>. *E-mail*: [anicolitt@gmail.com](mailto:anicolitt@gmail.com).

## Veneranda Nicolitt Roza

Mestranda em Direito – PPGDC – UFF. Graduada pela Faculdade de Direito – UFF. Bolsista da CAPES/Mestrado. *Lattes*: <http://lattes.cnpq.br/7753839079364331>. *E-mail*: [venerandanicolitt@gmail.com](mailto:venerandanicolitt@gmail.com).

---

**Resumo:** O presente estudo se propõe analisar a intervenção federal no âmbito da segurança pública do Estado do Rio de Janeiro em 2018, decretada pelo presidente Michel Temer, com o fim de “pôr termo a grave comprometimento da ordem pública”. O recurso analítico adotado é a comparação histórica com a Primeira República, recorrendo-se especificamente à intervenção federal ocorrida no Estado do Rio de Janeiro em 1923. A partir de tal metodologia será possível analisar como o sistema penal com cariz simbólico, por via da intervenção federal, pode ser posto a serviço do enfretamento de crise política e de grupos políticos de oposição.

**Palavras-chave:** Sistema Penal. Segurança Pública. Federalismo. Intervenção Federal. Primeira República. Estado do Rio de Janeiro.

**Sumário:** Introdução – **1** A regência constitucional da intervenção federal – **2** Intervenção federal no Estado do Rio de Janeiro em 1923 – **3** Intervenção Federal no Estado do Rio de Janeiro, 2018 – **4** Intervenção federal: medo, desordem e sistema penal simbólico – **5** Análise crítica comparativa – Referências

---

## Introdução

O ponto de partida da nossa reflexão é a relação entre sistema penal e intervenção federal na segurança pública. Zaffaroni conceitua o “sistema penal” como o “controle social punitivo institucionalizado”, que na prática envolve inúmeras

etapas, desde quando “se detecta ou supõe detectar-se uma suspeita de delito até que se impõe e executa uma pena”, pressupondo, por óbvio, uma atividade normativa que “cria a lei que institucionaliza o procedimento, a atuação dos funcionários e define os casos e condições para esta atuação”. Em linhas gerais, o “sistema penal” em um sentido limitado, é composto pela atividade do legislador, do público, da polícia, dos juízes, promotores e funcionários e da execução penal (ZAFFARONI, 2015, p. 70).

Nota-se desta forma que o direito penal, o processo penal, o sistema penitenciário, e as polícias como órgãos de segurança pública, integram o sistema penal. Sobre direito penal vale transcrever o conceito do penalista argentino:

[...] Teniendo en cuenta esta duplicidad, y sin pretensiones de dar una definición –sino una simple noción previa–, podemos decir provisionalmente que el derecho penal (legislación penal) es el conjunto de leyes que traducen normas que pretenden tutelar bienes jurídicos y que precisan el alcance de su tutela, cuya violación se llama ‘delito’, y aspira a que tenga como consecuencia una coerción jurídica particularmente grave, que procura evitar la comisión de nuevos delitos por parte del autor. En el segundo sentido, derecho penal (saber del derecho penal) es el sistema de comprensión (o de interpretación) de la legislación penal. (ZAFFARONI, 1999, p. 41-42)

Uma vez que um dos aspectos do direito penal consiste na legislação que define os delitos e as penas, na medida em que a ordem constitucional (art. 144 da CRF/88) cria funções e órgãos destinados a prevenir (policimento ostensivo) e a reprimir (apuração pela polícia judiciária) os delitos, nota-se com mais clareza a inserção da segurança pública no âmbito do sistema penal.

Um passo a mais se tem com nitidez a percepção de que uma intervenção federal no âmbito da segurança pública, com escopo de “pôr termo ao grave comprometimento da ordem pública” (Decreto 9.288/2018), traduz-se na utilização pelo Estado do aparato normativo que mobiliza agências do Estado com o objetivo de fazer atuar o direito penal. A intervenção federal na ordem pública revela-se um inequívoco instrumento de “controle social punitivo institucionalizado”. Basta dizer que as ações deflagradas pelas forças de segurança da intervenção consistem precipuamente no controle e vigilância de vias e regiões do Rio de Janeiro, cumprimento de mandados, operações de inteligência, prisões, etc. Atividades ligadas às funções de polícia administrativa (ostensiva) e judiciária (repressiva).

Diante do decreto presidencial de intervenção no Estado do Rio de Janeiro, o presente estudo pretende lançar os olhos sobre o instituto a partir da experiência revelada na Primeira República, destacadamente, no que tange à intervenção federal no Estado do Rio de Janeiro em 1923.

Com tal objetivo, apresentaremos uma breve nota dogmática sobre o instituto, para em seguida lançar os olhos sobre os episódios de intervenção federal no Rio de Janeiro de 1923 e o de 2018, inserindo esta última como estratégia do sistema penal simbólico. Ao final, apresentaremos algumas considerações críticas.

## 1 A regência constitucional da intervenção federal

Nas classificações tradicionais, diz-se que os estados são unitários quando possuem um poder central que é a cúpula e núcleo do poder político; ou federais, quando formados por vários centros de poder político autônomo. Frise-se que o federalismo indica uma forma de Estado e não uma forma de governo. Não obstante, é de se reconhecer um relacionamento muito estreito entre a adoção da organização federativa aos problemas de governo (DALLARI, 2009, p. 255).

Mesmo o Estado unitário pode ser centralizado ou descentralizado. O traço marcante do Estado unitário é a relação de subordinação entre o poder central e os poderes regionais ou locais. Em caso de descentralização, esta é apenas administrativa. Diversamente, no chamado Estado composto, fragmentado em confederação, na qual temos pluralidade de soberanias, fundado em tratado internacional, e federação, marcada pela unidade de soberania e pluralidade de autonomia, com fundamento em uma Constituição nacional (MORAES, 2014, p. 336-337), nestes casos, não há apenas descentralização administrativa, mas também política.

Contemporaneamente, define-se federalismo como um sistema de governo no qual o poder é dividido entre o governo central (a União) e os governos regionais. O federalismo é definido, no seu sentido positivo, como um meio termo entre um governo unitário, com os poderes exclusivamente concentrados na União, e uma confederação, na qual o poder central seria nulo ou fraco (COSER, 2008).

A centralidade do poder que marcou o Brasil imperial inspirou certa desconfiança no curso da transição para a República, levando-se a uma busca por um modelo que evitaria a continuação de problemas passados, crendo-se intensamente que o modelo americanista poderia ser a redenção. No entanto, o Brasil passou por uma tímida federação, até que com os ares da redemocratização, a Constituição de 1988 adveio a partir de reflexões que consideraram mecanismos autonomistas que visam a descentralização vertical do poder político, o que atenuava a índole centralizadora que sempre fez parte da histórica do Brasil (FERREIRA, 2012, p. 2).

O regime federativo brasileiro estruturado na Constituição de 1988 estabeleceu o sistema da separação de Poderes, na esteira da clássica doutrina política e inspirada no modelo norte-americano. Os poderes são harmônicos e independentes e se concretizam em um esquema de equilíbrio mútuo (FERREIRA, 1999, p. 91). O Estado Federal brasileiro instituído pela Constituição de 1988 tem as

seguintes características: a) União de entidades políticas autônomas, marcada pelo vínculo indissolúvel entre os entes federativos que possuem auto-organização, autogoverno e autoadministração; b) Bicameralismo (câmara dos deputados e senado) para assegurar a vontade parcial na formação da vontade geral; c) Repartição constitucional de competência (MORAES, 2014, p. 340).

Por outro lado, há mecanismos instituídos pela Lei Maior para assegurar a estrutura federativa, como o controle de constitucionalidade, a limitação ao poder constituinte decorrente e a intervenção federal (MORAES, 2014, p. 340).

O título reservado à Organização do Estado, ganha seara normativa o instituto da intervenção federal, posto como conveniente à preservação dos valores constitucionais dispostos no Art. 34 da Carta, no qual taxativamente, se enumeram os pressupostos materiais ao emprego do instituto (FERREIRA, 2012, p. 118).

A federação é contraposta à intervenção federal (MORAES, 2015, p. 349). De acordo com Amílcar Gonçalves, em seu livro “Quais os limites da intervenção nos Estados?”, ao dispor sobre a intervenção federal, diz o seguinte:

[...] é um procedimento político-administrativo de afastamento, temporário e excepcional, da autonomia política de determinada entidade federativa, com fundamento em hipóteses de cabimento enumeradas taxativamente na Constituição da República, instaurado de ofício pelo Chefe do Executivo, assim como a requerimento ou requisição de qualquer poder do Estado. (GONÇALVES, 1922, p. 4)

E ainda, segundo José Afonso da Silva:

A intervenção é antítese da autonomia, por ela afasta-se momentaneamente a atuação autônoma do Estado, Distrito Federal ou Município que a tenha sofrido. Uma vez que a Constituição assegura a essas entidades a autonomia como princípio básico da forma de Estado adotada, decorre daí que a intervenção é medida excepcional, e só há de ocorrer nos casos nela taxativamente estabelecidos e indicados como exceção ao princípio da não intervenção. (SILVA, 2005, p. 485)

Os pressupostos de fundo da intervenção federal nos Estados constituem situações críticas que põem em risco a segurança do Estado, o equilíbrio federativo, as finanças estaduais e a estabilidade da ordem constitucional. Trata-se de um instituto típico da estrutura de um Estado Federal que tem por finalidade: a defesa do Estado (art. 34, I e II, CF/1988); a defesa do princípio federativo (art. 34, II, III e IV, CF/1988); a defesa das finanças estaduais (art. 34, C, CF/1988); e a defesa da ordem constitucional (art. 34, VI e VII, CF/1988).

Os requisitos formais da intervenção federal estão expressos, *numerus apertus*, no art. 36 da CRFB, podendo ser espontânea, quando manejada pelo presidente da República, pela expedição do decreto interventivo, em decorrência

de fatos que revelem a necessidade de manutenção da integridade nacional, a repulsa à invasão estrangeira ou de uma unidade da federação em outra, a resolução de grave comprometimento da ordem pública ou a reorganização das finanças do Estado ou Distrito Federal, à luz do art. 34, I, II, III e V.

Diz-se ainda, intervenção federal provocada quando expedida pelo presidente da República, em razão de solicitação do Poder Legislativo ou Executivo estadual ou distrital, como também de requisição do Poder Judiciário nacional, conforme os arts. 34, IV, VI e VII, e 36, I, II e III, CR/1988, este último é o que contém o rol de legitimados a provocarem a intervenção.

O decreto de intervenção deve especificar a amplitude, o prazo e as condições de execução, indicando, conforme o caso, o interventor. Deve ser submetido à apreciação do Congresso Nacional ou da Assembleia Legislativa do Estado, no prazo de vinte e quatro horas, conforme parágrafo primeiro do art. 36 da CRF/88.

Ademais, a intervenção federal promove importante impacto institucional em razão da limitação circunstancial ao poder de reforma da Constituição. Dispõe o §1º, do art. 60, da CRF/88, que a Constituição não poderá ser emendada na vigência de intervenção federal.

Com efeito, este é o panorama normativo do instituto, que embora mereça inúmeras outras considerações, para o efeito do estudo proposto, estas notas afiguram-se satisfatórias para prosseguirmos com a análise que nos interessa.

## 2 Intervenção federal no Estado do Rio de Janeiro em 1923

A intervenção federal ocorrida no Estado do Rio de Janeiro em 1923 estava sob a égide da Constituição de 1891. Esta gozava de um cariz abertamente liberal. As influências para o modelo federalista republicano eram oriundas das Constituições dos Estados Unidos e da Argentina (OCTAVIO, 1897; LINCH, 2012a).

Em que pese o caráter liberal da Constituição de 1891, este não se concretizou na realidade. Talvez porque, segundo alguns, “a fidelidade do texto a essa técnica fundamental” fundada no liberalismo e neutralização do poder pessoal dos governantes, advinda de princípios e valores ideológicos incansavelmente proclamados por publicistas, não guardava correspondência com a realidade. Era corrente a voz de que a Constituição por si só não era capaz de alterar a realidade, uma vez que as instituições republicanas afiguravam-se “impotentes para romper a tradição, o costume, a menoridade cívica, os vícios sociais ingênitos, que faziam a República padecer a desforra do passado. A lição era esta: ninguém decreta a supressão da história e da realidade, com lápis e papel, ao abrigo macio das antecâmaras do poder” (BONAVIDES, 2008).

Essa interpretação da Constituição de 1891 acabou por ser cristalizada após a Revolução de 1930, como justificativa de mudança de governo através da crítica ao sistema jurídico-político que existia anteriormente.

Foi nesse cenário de crise de efetividade que a intervenção federal teve grande espaço durante a Primeira República. A importância da intervenção federal está ligada ao fato de ter se tornado um dos principais mecanismos utilizados na disputa intraoligárquica nos estados (GALVÃO, 2013). Para Victor Nunes Leal (2012, p. 111-112), a intervenção federal tornou-se a *ultima ratio* no caso de não atendimento à sistemática da política dos governadores. A natureza aberta das expressões “forma republicana federativa” (art. 6º, n. 2) e “ordem e tranquilidade nos estados” (art. 6º, n. 3) deixaram espaço para manobras aos juristas do governo com o fim de impor ou impedir a intervenção federal, a depender do caso concreto, ao sabor dos interesses.

O instituto foi transformado em arma a ser utilizada para coagir o grupo político estadual desalinhado com o governo federal, utilizada destacadamente quando a política dos governadores falhava. Em outros termos, acabava por ser um mecanismo decisivo nas disputas eleitorais e intraoligárquicas.

Para quem acha que a judicialização da política é fato recente, a história da Primeira República demonstra que não. O Supremo Tribunal Federal, naquele período, foi chamado a decidir grande quantidade de *habeas corpus* envolvendo intervenção federal. A Suprema Corte se comportava de modo variado, ora se eximindo de decidir, ora concedendo a ordem de *habeas corpus* por detectar violações a garantias individuais. Neste período não se pode falar em uma linha lógica para a aplicação do *habeas corpus* que ora se restringia à proteção do direito de locomoção, outra para assegurar um leque maior de garantias individuais. Todavia, diante da violência praticada pelo Executivo, muitas vezes o STF ampliou a aplicação do *habeas corpus* (RODRIGUES, 1991, p. 32-33). De toda sorte, a conjuntura política dos julgamentos sempre eram relevantes e o STF por vezes concedeu a ordem contra os interesses governistas, por outras não. Ademais, a composição da corte, em cada conjuntura variava sua composição com ministros mais liberais, outras com ministros mais conservadores.

Alguns sustentam que a análise das interpretações constitucionais não podem ser divorciadas do contexto histórico. Joaquín Suanzes-Carpegna explica que a história constitucional deve mesclar a perspectiva normativo-institucional com a doutrinal e a social, ou seja,

[...] para o historiador do constitucionalismo, não é suficiente confrontar a perspectiva normativo-constitucional com a doutrinal, mais que isso, deve interligar as normas, as instituições e as doutrinas constitucionais com a sociedade na qual se inserem. Essa é uma conexão que lhe obriga a conhecer, ainda que apenas de forma instrumental, a realidade histórica de seu conjunto, sobretudo a política e a intelectual. (SUANZES-CARPEGNA, 2008, p. 14)

Entre 1910 e 1922, os presidentes da República foram cautelosos na nomeação de interventores, uma vez que essa função não tinha previsão na Constituição de 1891 e que a ampliação dos poderes do interventor seria um risco à ideia dominante de autonomia estadual (GALVÃO, 2013). As mudanças de interpretação constitucional foram fruto da conjuntura, destacadamente do embate eleitoral para a Presidência da República e para o Estado do Rio de Janeiro em 1922.

Pode se dizer que na Primeira República, não ocorreram muitas eleições para Presidente com disputa acirrada e resultados apertados. As duas exceções foram as eleições de Hermes da Fonseca contra Rui Barbosa, em 1910, e a de Arthur Bernardes contra Nilo Peçanha em 1922 (VISCARDI, 2012, p. 65), esta última em razão da chamada Reação Republicana.

Para compreender a intervenção no Rio de Janeiro em 1923 é preciso conhecer um pouco do que lhe antecedeu. Apesar da chamada Reação Republicana, o grupo político hegemônico venceu as eleições de 1922, eleito que foi Arthur Bernardes à Presidência da República. Não satisfeitos com a derrota por um número pequeno de votos, a oposição passou a reivindicar a realização de um tribunal de honra que decidiria sobre o resultado das eleições (GALVÃO, 2013).

Durante as eleições de 1921 no Estado do Rio de Janeiro se iniciou uma crise política que se acentuou e culminou na intervenção federal de 1923.

Concorreram à Presidência do Estado do Rio de Janeiro Raul Fernandes contra Feliciano Sodré, tendo este e seu grupo saído perdedor tanto no governo do Estado, como nas câmaras municipais e nas prefeituras das cidades fluminenses. A partir disso, o grupo opositor a Nilo Peçanha, grupo ligado a Feliciano Sodré, tentou entrar no prédio da Assembleia, mas foi impedido por um tenente da força policial do Estado, quando então se dirigiram à Câmara Municipal de Niterói e, acolhidos pelo presidente da casa, em nome da “soberania popular do estado”, passam a funcionar como outra Assembleia do Estado (GALVÃO, 2013).

Apesar do esforço de Raul Fernandes que se reuniu pessoalmente com Arthur Bernardes para tentar alcançar um acordo, este lhe comunicou que nada poderia garantir o que levou aquele a impetrar um *habeas corpus* no STF com o escopo de garantir sua posse na Presidência do Estado. No dia 27 de dezembro de 1922, o STF conheceu do *habeas corpus* e concedeu a ordem por 6 votos a 5. Apesar de Raul Fernandes ter sido empossado com o acórdão do STF em mãos, isso não lhe garantiu o exercício da função, pois Arthur Bernardes havia sido empossado, no mesmo cargo, Feliciano Pires de Abreu Sodré (GALVÃO, 2013).

A crise instalada no Estado foi o *abre-alas* para que no dia 10 de janeiro, às onze horas da noite, Arthur Bernardes assinasse o Decreto 15.922, determinando a intervenção federal no Estado do Rio de Janeiro, nomeando como interventor o ex-chefe de polícia do Distrito Federal, Aurelino Leal que iniciou o desmonte da

máquina governista organizada por Nilo Peçanha no Estado e que perdurava por mais de uma década. Daí foram convocadas novas eleições que teve apenas uma chapa, a de Feliciano Sodré, o qual foi eleito, tomando posse ainda no ano de 1923 (GALVÃO, 2013).

Neste período, viu-se a implicação do STF, do Legislativo e da imprensa, tangenciado sempre os problemas inerentes à intromissão de um poder sobre outro e o uso da imprensa associada a grupos políticos, tudo muito como a estes contextos de crise.

O decreto de intervenção destacava a chamada “desordem” no interior em razão da deposição de autoridades municipais e da “exaltação partidária” e referia, ainda, à insubmissão da força policial do Estado que estaria se recusando a “obedecer a qualquer dos presidentes”. A suposta desordem pretendia apresentar os argumentos para uma intervenção federal de acordo com o art. 6º, n. 3, da Constituição de 1891, que previa essa possibilidade se houvesse “comoção intestina” (GALVÃO, 2013).

O decreto interventivo mencionou a previsão de intervenção com esteio no art. 6º, n. 3. Embora o dispositivo constitucional exigisse a “requisição dos respectivos governos”, o decreto não observou este requisito ao argumento de que não havia governo no Estado do Rio de Janeiro e assim, mesmo sem governo, seria necessário restabelecer “a ordem alterada no dito Estado” (GALVÃO, 2013).

Como se sabe, a regência da intervenção por força dos itens 2 e 3 do art. 6º da Constituição de 1891 exigia, no caso do número 2, a observância da competência do Congresso Nacional para o ato; e no caso do número 3, a requisição dos respectivos governos. O fato é que o decreto interventivo buscou argumentos retóricos para driblar as exigências constitucionais e impôs a medida que foi efetivada.

O Decreto de Intervenção 15.933 (BRASIL, 1923), expedia instruções ao interventor do Estado do Rio de Janeiro, a fim de regular a atividade do interventor. Curioso é que o decreto foi redigido pelo próprio interventor Aurelino Leal, receando correções do Ministro João Luiz Alves. O documento lhe conferia atribuição ampla e liberdade para atuar. O interventor substituiria em tudo o governo normal do Estado, bem como poderia afastar do cargo, “se não lhe merecessem confiança”, quaisquer funcionários do Estado. Por conseguinte, poderia convocar outros funcionários para efetuar a substituição, bem como recorrer a “pessoas estranhas ao funcionalismo local”. As atribuições na verdade legitimam qualquer ação do interventor para limpar da máquina pública fluminense os políticos ligados a Nilo Peçanha. Por outro lado, poderia escolher livremente os seus auxiliares de governo, de acordo com a lei do Estado, desde que fossem pessoas “estranhas aos partidos em luta”, evitando-se, assim, que os sodresistas ocupassem automaticamente o governo fluminense (GALVÃO, 2013).

No que tange aos poderes de polícia, o decreto atribui (n. 05) a mesma liberdade para demissões politicamente convenientes quando autoriza o interventor a “exercer suprema inspeção, por intermédio do chefe de Polícia que nomear, sobre a segurança pública do Estado, demittindo e nomeando livremente as autoridades policiais” (*sic*). De igual modo poderia nomear livremente em comissão comandante para a Força Policial do Estado e outros oficiais auxiliares dentre a oficialidade do Exército, utilizar, no serviço de segurança geral, a força federal de terra e mar que tivesse sido posta à disposição, podendo requisitar maior suporte. No número 07, o decreto autorizava ainda desarmar a polícia do Estado caso fosse necessário (BRASIL, 1923).

A toda evidência, o delineamento do processo de intervenção federal elaborado pelos constituintes de 1933 e 1934 refletia uma tentativa de dificultar possíveis abusos contra o regime federativo, a partir da experiência advinda da Primeira República. A intervenção federal foi central na Primeira República, traduzindo-se em um dos principais instrumentos de interferência em conflitos políticos. A crise que se instalaria no Estado do Rio de Janeiro em 1922 e 1923 estava diretamente vinculada à disputa política em âmbito nacional (GALVÃO, 2013).

Com efeito, uma das bases do regime da Constituição de 1891, que era a ideia de autonomia para os estados da federação, restou atingida. Ademais, com a publicação do decreto de intervenção em 10 de janeiro de 1922, tanto o Congresso Nacional como o Supremo Tribunal Federal, enfrentou situação delicada, o que depõe também contra a ideia de independência entre os poderes.

### 3 Intervenção federal no Estado do Rio de Janeiro, 2018

O Estado do Rio de Janeiro, a partir da Constituição de 1988, passou por alguns episódios de atuação das forças de segurança do governo federal em seu campo de autonomia.

Em 1992, por ocasião da ECO-92, o então presidente Fernando Collor assinou uma “garantia de ordem” enviando tropas federais para o Rio de Janeiro com o fim de ajudar na segurança pública. Em 1994, o Governado Nilo Batista, assinou um convênio com o presidente Itamar Franco, nas áreas da segurança pública. Em 1995, no governo Marcelo Alencar, ocorreu a Operação Rio II, na qual o Comando Militar do Leste atuou com escopo de conter a onda de sequestros e conter o crime organizado.

Em 2010, no Governo Sergio Cabral, uma megaoperação no Complexo do Alemão contou com a atuação das Forças Armadas Federais. Durante os grandes eventos (Copa do Mundo 2014 e Jogos Olímpicos 2016) a presidenta Dilma Rousseff emitiu Garantia de Lei e de Ordem (GLO) para que as forças armadas apoiassem a segurança do Rio. Entre abril de 2014 e junho de 2015 os militares

ocuparam o Complexo da Maré e em 2016, milhares de homens do exército e da Força Nacional patrulharam as ruas do Rio enquanto aconteciam os Jogos Olímpicos. Por fim, no segundo semestre de 2017, o Governo Temer enviou mais uma vez os militares ao Rio de Janeiro.

Estas foram, em linhas gerais, as interações entre o Governo Federal e o Estado do Rio de Janeiro, relativamente à segurança pública. Diferentemente, e de forma inédita, o governo Temer, em 2018, emitiu um decreto de intervenção federal no âmbito da segurança pública do Estado do Rio de Janeiro (Decreto 9.288/2018) com o objetivo de “pôr termo ao grave comprometimento da ordem pública”.

Numa primeira leitura, o panorama fático em matéria de segurança pública não parece muito diverso do cenário das décadas anteriores. Todavia, a medida do ponto jurídico-político é inédita na história constitucional a partir de 1988. Diante de tal quadro, há grande perplexidade, principalmente no meio jurídico, para compreender a razão da utilização de mecanismo tão extremo e tão atentatório à autonomia do Estado.

### 3.1 Breve apresentação do texto do Decreto 9.288/2018

O Decreto 9.288/2018 tem por objetivo “pôr termo ao grave comprometimento da ordem pública” e segundo dispõe, está ancorado no art. 84, *caput*, inciso X da Constituição de 1988.

Inicialmente podemos dizer que a expressão *ordem pública* é um conceito vago e indeterminado, cujas raízes autoritárias são altamente questionáveis.

Uma das principais críticas que se pode fazer ao decreto refere-se ao prazo excessivo e inexplicável para medida tão drástica, ou seja, “Fica decretada intervenção federal no Estado do Rio de Janeiro até 31 de dezembro de 2018” (art. 1º). Tal fato causa maior espanto quando estamos diante de ano eleitoral.

O §1º dispõe que a intervenção será adstrita no âmbito da segurança pública e faz remissão ao Capítulo III do Título V da CRF/88, sem, contudo, delinear as medidas a serem tomadas.

O decreto investe o interventor em poderes genéricos e indeterminados. Nota-se que no referido Capítulo III da Constituição há atribuições que nada se referem a ação interventiva, como a estruturação de carreira, a educação para o trânsito e a instituição de guarda municipal armada. O decreto não estabelece as medidas a serem tomadas. Pior ainda é que, ao se lançar os olhos sobre o art. 145 da Constituição do Estado, a questão é mais absurda, vez que as atribuições ali descritas vão desde a iniciativa para o processo legislativo até a nomeação de magistrado.

Vale dizer que não está definido quem decidirá (já que o decreto não define) sobre a relação direta ou indireta com a segurança pública das atribuições conferidas pelo indigitado art. 145 da Constituição Estadual.

Outro aspecto curioso é a construção artificial da natureza militar do cargo de interventor elaborada no art. 2º, parágrafo único do Decreto. O interventor é uma autoridade federal civil, cargo que pode ser ocupado por um civil ou por um militar. A qualidade do sujeito não pode alterar a natureza do cargo. O interventor nomeado foi o General de Exército Walter Souza Braga Netto, tal fato não transforma o cargo em militar, o que se buscou, não se sabe por que, através de artificial dispositivo.

O §1º do art. 3º demonstra grave investida contra a autonomia do Estado na medida em que o interventor não se submete à legislação estadual que conflitar com as medidas necessárias (e não previstas) à execução da intervenção.

Ademais, o decreto investe o interventor em poderes gerais de requisição.

### 3.2 Contextualizando a intervenção federal no Estado do Rio de Janeiro em 2018

Como realçamos anteriormente com esteio na doutrina (SUANZES-CARPEGNA, 2008, p. 14) da história constitucional, a análise da aplicação do instituto constitucional não pode se divorciar do momento vivido pela sociedade brasileira.

A toda evidência, o país vive um período de crise política iniciada com a disputa eleitoral de 2014, entre Dilma Rousseff e Aécio Neves, quando a primeira saiu vitoriosa com um resultado muito apertado, como não se via há muito em outros pleitos.

A partir de então a polarização entre governo e oposição acirrou-se até que culminou com o *impeachment* da presidenta eleita e a entrega do cargo de presidente da República ao seu vice, Michel Temer. A crise não parou por aí, vez que grandes escândalos de corrupção se revelaram no país, ganhando espaço tanto na mídia como nos tribunais. O apogeu ocorre quando o presidente Michel Temer, em fato inédito na história do Brasil, é denunciado pela Procuradoria-Geral da República por corrupção, obstrução da justiça e organização criminosa.

Ademais, o contexto político atual do ano eleitoral evidencia uma carência de presidenciáveis com aceitação popular e o líder nas pesquisas eleitorais, o ex-presidente Luiz Inácio Lula da Silva, acaba de ser preso e está às vésperas de se tornar inelegível.

Por outro lado, o Estado do Rio de Janeiro atolado em uma crise econômica talvez sem precedentes, crise esta temperada com um ex-governador preso, bem como preso restou o então presidente da Assembleia Legislativa do Rio, além de outras lideranças do legislativo estadual, bem como membros do Tribunal de Contas do Estado.

Neste cenário, curiosamente, o presidente acusado de corrupção e de participar de organização criminosa se manifesta publicamente no sentido da necessidade

extrema de dar respostas “firmes” ao crime organizado, emitindo um decreto de intervenção federal no Estado do Rio de Janeiro em 2018, agregando à disputa eleitoral vindoura mais um ingrediente complicador.

Neste quadro temporal notamos intensa atividade do Judiciário relativamente à judicialização da política e até mesmo da criminalização da política.

A situação chegou ao ponto de se sustentar que no Brasil se vive um Estado Pós-Democrático (CASARA, 2017, p. 23). A expressão “pós-democracia” (CROUCH, 2004) designa o momento em que há o pleno funcionamento (formal) das instituições democráticas (eleições, liberdade de expressão, etc.), mas no qual a dinâmica democrática progressivamente desaparece. Há um simulacro de democracia, um mero elemento discursivo (CASARA, 2017, p. 23).

### 3.3 Porque um decreto de intervenção federal ao invés de um decreto de Garantia da Lei e da Ordem (GLO)

Como se antecipou acima, diante de inúmeras atuações das forças federais no Estado do Rio de Janeiro ao longo das três décadas após a Constituição de 1988 sem que se tivesse a necessidade de se lançar mão de mecanismo tão traumático ao sistema federativo, destacadamente à autonomia do Estado, é de se indagar o que há de diferente no quadro atual para justificar o decreto de intervenção no lugar de um decreto de Garantia da Lei e da Ordem (GLO), cujas consequências e repercussões são tão menores sem que o formato da atuação se modifique tanto.

A Lei 11.473/2007 regulou detidamente a possibilidade de cooperação federativa no âmbito da segurança pública, dispondo que a União pode firmar convênio com os Estados e o Distrito Federal para executar atividades e serviços imprescindíveis à preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio, implicando a possibilidade de operações conjuntas, transferências de recursos e desenvolvimento de atividades de capacitação e qualificação de profissionais no âmbito da Secretaria Nacional de Segurança Pública.

O art. 3º da referida lei dispõe que:

Art. 3º Consideram-se atividades e serviços imprescindíveis à preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio, para os fins desta Lei:

I – o policiamento ostensivo; II – o cumprimento de mandados de prisão; III – o cumprimento de alvarás de soltura; IV – a guarda, a vigilância e a custódia de presos; V – os serviços técnico-periciais, qualquer que seja sua modalidade; VI – o registro e a investigação de ocorrências policiais; VII – as atividades relacionadas à segurança dos grandes eventos; VIII – as atividades de inteligência de segurança

pública; IX – a coordenação de ações e operações integradas de segurança pública; e X – o apoio administrativo às atividades e serviços referidos nos incisos I, II, III, IV, V, VI, VII, VIII e IX deste artigo.

Registre-se que a lei é atualíssima, pois sofreu revisão em 2017 por força da Lei 13.500/17. Ademais, as atividades de cooperação federativa têm caráter consensual e serão desenvolvidas sob a coordenação conjunta da União e do Ente convenente.

Neste particular da consensualidade prescrita pela Lei 11.743/07, a perplexidade e o questionamento se justificam ainda mais diante da evidente concordância e adesão do poder local, ou seja, ausência absoluta de resistência por parte do governador do Estado, para com a atuação federal na esfera da segurança pública do Rio.

A intervenção federal é tratada pelos alemães como execução federal ou *Bundesexekution*, definida como “coação federal” (*Bundeszwang*), ou seja, uma execução para forçar a cumprir os deveres federais (FERREIRA, 1999, p. 281). Com efeito, o evidente consenso entre os governos federal e estadual, diante da natureza coativa, traumática à autonomia estatal e excepcional de que se reveste a intervenção, demonstra ser injustificável sua adoção no lugar de outros mecanismos legais à disposição do presidente e do governador.

A concussão a que se pode chegar é que há evidentemente desvio de finalidade. Há interesses subjacentes, ocultos e não declarados mascarados pela expressão “comprometimento da ordem pública”.

Aqui vale lembrar que toda autoridade, seja política, jurídica ou religiosa, possui uma dupla dimensão conforme a teoria dos dois corpos do rei. Assim, há uma imbricação – simultânea – entre a esfera pública e a esfera privada, o espiritual e o secular, o sagrado e o profano (TRINDADE; KARAM; AXT, 2012). A partir dessa distinção, é possível afirmar que a autoridade possui um corpo político-jurídico que lhe conduz ao direito e um corpo civil, que lhe restaura a subjetividade. Talvez daí nosso confinamento em um estado de direito com permanente estado de polícia, como faces da mesma moeda (DUCLERC, 2015). Todavia tal paradoxo, não raro, passa longe da percepção do cidadão comum dando realce ao que os gregos chamavam de doxa e episteme, aquela representando a crença comum, a opinião popular e esta o conhecimento, o saber verdadeiro (ESPÍNDOLA; SEEGER, 2018).

#### 4 Intervenção federal: medo, desordem e sistema penal simbólico

Para refletir sobre a intervenção federal no Estado do Rio de Janeiro em 2018 é bem oportuno revisitar o trabalho de Vera Malaguti Batista intitulado “O

medo na cidade do Rio de Janeiro: dois tempos de uma história”. Ensina a professora carioca que no Brasil a difusão do medo do caos e da desordem sempre se põe a serviço para “detonar estratégias de neutralização e disciplinamento planejado do povo brasileiro”. Ilustra uma sociedade que precisa do “cerimonial de morte como espetáculo de lei e de ordem”, indicando o medo como porta de entrada para “políticas genocidas de controle social” (2003, p. 53).

Adverte Anitua, que nos últimos anos, governados pelos “medos” dos mais diversos, reais ou não, a ideia de “segurança” traduz-se em um suporte ideológico emocional. As burocracias políticas lançam mão de velhas ferramentas punitivas dando em oferta para uma comunidade assustada (ANITUA, 2008, p. 816), com pura função simbólica e tranquilizadora. Tal estratégia é o que se definiu por política de “populismo penal”.

No neoliberalismo globalizado, que produz um estado social mínimo, o serviço mais importante do Estado é a instituição de um sistema penal voltado a conter o risco para estrutura socioeconômica deste tipo de sociedade. As funções de destaque do sistema penal passam a ser “segurança e eficiência”. Nesta sociedade a segurança passa a ser, no domínio da economia, uma mercadoria e no âmbito jurídico, um direito fundamental por excelência, um supradireito fundamental (FRAGOSO, 2015, p. 331-332). Todavia, é bom lembrar que Bauman (1998) alerta que numa civilização que escolhe limitar a liberdade em nome da segurança, a busca por mais ordem significa mais mal-estar.

Pode se dizer, parafraseando-se Odone Sanguiné (1992), que a intervenção federal, embora declare funções instrumentais, realiza na verdade funções simbólicas. O que temos realmente é o fato de que “a disposição de aplicar penas severas a criminosos condenados compensa, magicamente, o fracasso em prover segurança para a população em geral” (GARLAND, 2008).

Deste sistema penal simbólico descende o famigerado direito penal do inimigo (MELIÁ, 2010, p. 78). A existência do inimigo “coloca em risco a sociedade” dominada pelo medo e, portanto, este atrai para si toda ferramenta produzida por verdadeiro “movimento belicista” voltado ao tratamento do inimigo, agora ser coisificado.<sup>1</sup> Tem-se desta forma um ideário funcionalista que deflagra política criminal extremada, repressiva e seletiva.

Não se deve esquecer que a chamada solução final alemã tratava-se na verdade de um projeto estético contra a desordem, a não harmonia (OZICK *apud* BAUMAN, 2008, p. 13), o caos movediço. Por isso, é preciso estar atento à advertência de Agamben (2007) no sentido de que o campo de concentração é o *nómos* do moderno e temos que ver que o campo é a matriz oculta da política em

<sup>1</sup> Sobre o tema: VALENTE, Manuel Monteiro Guedes. *Direito Penal do Inimigo e o Terrorismo*. São Paulo: Almedina, 2016, p. 77.

que ainda vivemos, que devemos aprender a reconhecer através de todas as suas metamorfoses (AGAMBEN, 2007, p. 182) e travestimentos (AGAMBEN, 2007, p. 129). Com efeito, a ideia de campo, vida nua (AGAMBEN, 2007), inimigo, classes perigosas,<sup>2</sup> são conceitos imprescindíveis para se compreender a intervenção federal no Rio de Janeiro em 2018.

Segundo Coimbra, desde o final do século XIX, as elites brasileiras edificaram a noção da periculosidade com base na concepção de que, “dependendo de uma certa natureza (pobre, negro, semialfabetizado, morador de periferia etc.)”, o indivíduo poderia desenvolver atos perigosos e entrar para a criminalidade, cunhando-se desta forma a visão sobre as “classes perigosas” que devem ser controladas (COIMBRA, 2007).

Essas construções ideológicas desenvolvidas no final do século XIX e início do XX, pavimentaram a via do chamado Movimento Higienista, que pregava “o aperfeiçoamento da raça, colocando-se abertamente contra negros e mestiços”. O conjunto dessas teorias serviram de base para a construção de ações públicas segregacionistas do espaço urbano, em que os territórios de maior concentração de pobres e negros precisariam ser levados para longe da visibilidade urbana e “civilizada”, condição para a garantia da “ordem social”, da “segurança” e da “salubridade” (COIMBRA, 2007, p. 135).

Não obstante, a geografia da cidade aproximou os distantes e há muito a nova técnica de segregação traduz-se no controle policial dessas áreas. É exatamente neste cenário que a intervenção federal na segurança pública do Rio de Janeiro se apresenta, não só como técnica extrema de controle punitivo seletivo, mas destacadamente como ilusão simbólica, no seio de um Estado que se quer neoliberal.

## 5 Análise crítica comparativa

A partir dos elementos acima colimados é possível afirmar que a opção pela intervenção federal no lugar de outras medidas menos gravosas e igualmente “adequadas” aos fins indicados demonstra a existência de um agir estratégico ainda não revelado. A contribuição crítica que se pode fazer no presente ensaio tem por base a análise comparativa entre o contexto político da intervenção de 1923 e a de 2018.

Como se disse anteriormente em relação à intervenção de 1923, as intervenções federais, durante a Primeira República sempre foram utilizadas como instrumento de enfretamento de crise política e reação aos opositores, com escopo de manutenção das oligarquias.

<sup>2</sup> Sobre o tema: COIMBRA, C. M. B. *Operação Rio: o mito das classes perigosas – Um estudo sobre a violência urbana, a mídia impressa e os discursos de segurança pública*. Niterói: Intertexto, 2001.

Impende reconhecer as seguintes semelhanças entre os períodos de 1922-1923 e 2014-2018, a saber: 1. Disputa eleitoral para a sucessão presidencial intensa, com resultados que apresentam pequena diferença de votos; 2. Polarização político-partidária intensa entre grupos governistas e oposição; 3. Crise política no Estado do Rio de Janeiro; 4. Envolvimento do judiciário e da mídia nas disputas; 5. Proximidade de eleições presidenciais.

Diante de tal quadro, por óbvio não é possível apontar o objetivo específico da intervenção federal de 2018, ou seja, qual o resultado político esperado. Contudo, é possível concluir que a opção pela intervenção federal ao invés de aplicação da Lei 11.743/2007 ou de um decreto de Garantia da Lei e da Ordem (GLO), representa uma estratégia política, tal qual ocorreram na primeira República, com o escopo de enfrentar a crise política e tirar partido relativamente às eleições de 2018.

A intervenção federal na segurança pública do Estado do Rio de Janeiro em 2018, além de apresentar desdobramento extremo da política de controle punitivo estatal no bojo de um sistema penal autoritário, apresenta uma faceta simbólica ainda mais evidente, cujas funções não declaradas diante do contexto eleitoral, ainda não podem ser identificadas, mas que a história seguramente as evidenciará.

---

#### **Penal system and federal intervention in the Rio de Janeiro State in 2018: a inspired view in the constitutional history of the First Republic**

**Abstract:** The present study intends to analyze the federal intervention in the field of public security of Rio de Janeiro State in 2018, decreed by President Michel Temer, for the purpose of “ending the serious commitment of public order”. The analytical resource adopted is the historical comparison with the First Republic, using specifically the federal intervention occurred in the State of Rio de Janeiro in 1923. From this methodology it will be possible to analyze how the penal system with a symbolic character, through government federal intervention, can be put at the service of the confrontation of political crisis and opposition political groups.

**Keywords:** Criminal System. Public Security. Federalism. Federal Intervention. First Republic. Rio de Janeiro State.

---

## Referências

- AGAMBEN, Giorgio. *Homo Sacer*. O poder soberano e a vida nua I. Tradução de Henrique Burigo. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2007.
- ANITUA, Gabriel Ignacio. *Histórias dos pensamentos criminológicos*. Rio de Janeiro: Revan, 2008.
- BATISTA, Vera Malaguti. *O medo na cidade do Rio de Janeiro: dois tempos de uma história*. Rio de Janeiro: Revan, 2003.

- BAUMAN, Zygmunt. *O Mal-estar da pós-modernidade*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor, 1998.
- BONAVIDES, Paulo; ANDRADE, Paes de. *História constitucional do Brasil*. Brasília: OAB Editora, 2008.
- BRASIL. Decreto nº 15.932, de 10 de janeiro de 1923. Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1920-1929/decreto-15923-10-janeiro-1923-517611-publicacaooriginal-1-pe.html>. Acesso em: 10 jan. 2019.
- CANCIO MELIÁ, Manuel. De novo: Direito Penal do Inimigo? In: JAKOBS, Günther; CANCIO MELIÁ, Manuel. *Direito Penal do Inimigo – Noções e críticas*. Organização e tradução de André Luís Callegari e Nereu José Giacomolli. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2010.
- CASARA, Rubens. *Estado Pós-Democrático*. Neo-obscurantismo e gestão dos indesejáveis. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2017.
- COIMBRA, C. M. B. Direitos humanos e criminalização da pobreza. In: FREIRE, S. M. (Org.). *Direitos humanos, violência e pobreza na América Latina contemporânea*. Rio de Janeiro: Letra e Imagem, 2007.
- COIMBRA, C. M. B. *Operação Rio: o mito das classes perigosas – Um estudo sobre a violência urbana, a mídia impressa e os discursos de segurança pública*. Niterói: Intertexto, 2001.
- COSER, Ivo. *Visconde do Uruguai*: Centralização e Federalismo no Brasil 1823-1866. Belo Horizonte: Editora da UFMG, 2008.
- CROUCH, Colin. *Pós-democracia*. Madri: Taurus, 2004.
- DALLARI, Dalmo de Abreu. *Elementos de Teoria Geral do Estado*. São Paulo: Saraiva, 2009.
- DUCLERC, Elmir; TEIXEIRA FILHO, Manoel. Qual Direito Processual Penal? *Revista do Instituto de Hermenêutica Jurídica – RIHJ*, Belo Horizonte, ano 13, n. 17, p. 171-194, jan./jun. 2015.
- ESPÍNOLA, Ângela da Silveira; SEEGER, Luana da Silva. O ensino jurídico no Brasil e o senso comum teórico dos juristas: um “olhar” a partir de Warat. *RDFG – Revista de Direito da Faculdade Guanambi*, v. 5, n. 2, julho-dezembro 2018.
- FERREIRA, Gustavo Sampaio. *Federalismo Constitucional e Reforma Federativa*. Poder Local e Cidade-Estado. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2012.
- FERREIRA, Pinto. *Curso de Direito Constitucional*. São Paulo: Saraiva, 1999.
- FRAGOSO, Christiano Falk. *Autoritarismo e Sistema Penal*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2015.
- GALVÃO, Laila Maia. *História constitucional brasileira na Primeira República: um estudo da intervenção federal no Estado do Rio de Janeiro em 1923*. Programa de Pós- Graduação em Direito. Dissertação de Mestrado – Universidade Federal de Santa Catarina, Centro de Ciências Jurídicas. Florianópolis, SC, 2013.
- GARLAND, David. *A cultura do controle*. Tradução de André Nascimento. Rio de Janeiro: Revan, 2008.
- GONÇALVES, Amílcar. *Quais os limites da intervenção nos Estados?* São Paulo: USP, 1922.
- LEAL, Victor Nunes. *Coronelismo, enxada e voto: o município e o regime representativo no Brasil*. 7. ed. São Paulo: Companhia das Letras, 2012.
- LYNCH, Christian Edward Cyril. Entre a jurisdição constitucional e o estado de sítio: o fantasma do poder moderador no debate político da Primeira República. In: *Revista Brasileira de Estudos Constitucionais*, v. 6, n. 23, p. 601-653, jul./set. 2012.
- MORAES, Guilherme Peña de. *Curso de Direito Constitucional*. 7. ed. São Paulo: Atlas, 2015.

- MORAES, Guilherme Peña de. *Curso de Direito Constitucional*. São Paulo: Atlas, 2014.
- OCTAVIO, Rodrigo. *Constituições federaes: confronto da constituição federal dos E.U. do Brasil com as constituições da Republica Argentina, dos E.U. da America e da Suissa acompanhado do texto completo das mesmas constituições*. Rio de Janeiro: Livraria Clássica de Alves & Cia., 1897.
- RODRIGUES, Lêda Boechat. *História do Supremo Tribunal Federal*. Volume III – Doutrina brasileira do habeas corpus (1910-1926). Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1991.
- SANGUINÉ, Odone. Função Simbólica da Pena. In: *Fascículos de Ciências Penais*: edição especial de penas e prisões, Porto Alegre: Sérgio Antônio Fabris Editor, 1992.
- SILVA, José Afonso da. *Curso de Direito Constitucional Positivo*. 25. ed. São Paulo: Malheiros, 2005.
- SUANZES-CARPEGNA, Joaquín Varela. Algumas reflexões metodológicas sobre a história constitucional. In: *Revista IHGB*. Rio de Janeiro, jul./set. 2008.
- TRINDADE, André Karam; KARAM, Henriete; AXT, Dieter. Juiz ou Deus? O imaginário social na sociedade órfã. *Revista do Instituto de Hermenêutica Jurídica – RIHJ*, Belo Horizonte, ano 9, n. 9/10, p. 13-32, jan./dez. 2011.
- VALENTE, Manuel Monteiro Guedes. *Direito Penal do Inimigo e o Terrorismo*. São Paulo: Almedina, 2016.
- VISCARDI, Cláudia. *O teatro das oligarquias: uma revisão da política do “café com leite”*. 2. ed. Belo Horizonte: Fino Traço, 2012.
- ZAFFARONI, Eugenio Raul. *Manual de Derecho Penal*. Parte General. Buenos Aires: Ediar, 1999.
- ZAFFARONI, Eugenio Raul; PIERANGELI, José Henrique. *Manual de Direito Penal Brasileiro: Parte Geral*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2015.

---

Informação bibliográfica deste texto, conforme a NBR 6023:2018 da Associação Brasileira de Normas Técnicas (ABNT):

NICOLITT, André; ROZA, Veneranda Nicolitt. Sistema penal e intervenção federal no Estado do Rio de Janeiro em 2018: um olhar inspirado na história constitucional da Primeira República. *Revista do Instituto de Hermenêutica Jurídica – RIHJ*, Belo Horizonte, ano 16, n. 24, p. 11-28, jul./dez. 2018.

---

Autores convidados.