

**X ENCONTRO INTERNACIONAL DO  
CONPEDI VALÊNCIA – ESPANHA**

**FILOSOFIA, ARTE, LITERATURA, HERMENÊUTICA  
JURÍDICA E TEORIAS DO DIREITO**

**JOSÉ ALCEBIADES DE OLIVEIRA JUNIOR**

**SÉRGIO HENRIQUES ZANDONA FREITAS**

**CRISTINA GARCÍA PASCUAL**

**Diretoria – CONPEDI**

**Presidente** - Prof. Dr. Orides Mezzaroba - UFSC – Santa Catarina

**Vice-presidente Centro-Oeste** - Prof. Dr. José Querino Tavares Neto - UFG – Goiás

**Vice-presidente Sudeste** - Prof. Dr. César Augusto de Castro Fiuza - UFMG/PUCMG – Minas Gerais

**Vice-presidente Nordeste** - Prof. Dr. Lucas Gonçalves da Silva - UFS – Sergipe

**Vice-presidente Norte** - Prof. Dr. Jean Carlos Dias - Cesupa – Pará

**Vice-presidente Sul** - Prof. Dr. Leonel Severo Rocha - Unisinos – Rio Grande do Sul

**Secretário Executivo** - Profa. Dra. Samyra Haydêe Dal Farra Napolini - Unimar/Uninove – São Paulo

**Representante Discente – FEPODI**

Yuri Nathan da Costa Lannes - Mackenzie – São Paulo

**Conselho Fiscal:**

Prof. Dr. João Marcelo de Lima Assafim - UCAM – Rio de Janeiro

Prof. Dr. Aires José Rover - UFSC – Santa Catarina

Prof. Dr. Edinilson Donisete Machado - UNIVEM/UENP – São Paulo

Prof. Dr. Marcus Firmino Santiago da Silva - UDF – Distrito Federal (suplente)

Prof. Dr. Ilton Garcia da Costa - UENP – São Paulo (suplente)

**Secretarias:**

**Relações Institucionais**

Prof. Dr. Horácio Wanderlei Rodrigues - UNIVEM – Santa Catarina

Prof. Dr. Valter Moura do Carmo - UNIMAR – Ceará

Prof. Dr. José Barroso Filho - UPIS/ENAJUM – Distrito Federal

**Relações Internacionais para o Continente Americano**

Prof. Dr. Fernando Antônio de Carvalho Dantas - UFG – Goiás

Prof. Dr. Heron José de Santana Gordilho - UFBA – Bahia

Prof. Dr. Paulo Roberto Barbosa Ramos - UFMA – Maranhão

**Relações Internacionais para os demais Continentes**

Profa. Dra. Viviane Coêlho de Séllos Knoerr - Unicuitiba – Paraná

Prof. Dr. Rubens Beçak - USP – São Paulo

Profa. Dra. Maria Aurea Baroni Cecato - Unipê/UFPB – Paraíba

**Eventos:**

Prof. Dr. Jerônimo Siqueira Tybusch – UFSM – Rio Grande do Sul

Prof. Dr. José Filomeno de Moraes Filho – Unifor – Ceará

Prof. Dr. Antônio Carlos Diniz Murta – Fumec – Minas Gerais

**Comunicação:**

Prof. Dr. Matheus Felipe de Castro – UNOESC – Santa Catarina

Prof. Dr. Liton Lanes Pilau Sobrinho – UPF/Univali – Rio Grande do Sul

Prof. Dr. Caio Augusto Souza Lara – ESDHC – Minas Gerais

**Membro Nato** – Presidência anterior Prof. Dr. Raymundo Juliano Feitosa - UNICAP – Pernambuco

---

F488

Filosofia, arte, literatura, hermenêutica jurídica e teorias do direito [Recurso eletrônico on-line] organização CONPEDI/2020  
Coordenadores: Cristina García Pascual; José Alcebiades De Oliveira Junior; Sérgio Henriques Zandona Freitas – Florianópolis:  
CONPEDI, 2020 / Valência: Tirant lo blanch, 2020.

Inclui bibliografia

ISBN: 978-65-5648-020-6

Modo de acesso: [www.conpedi.org.br](http://www.conpedi.org.br) em publicações

Tema: Crise do Estado Social

1. Direito – Estudo e ensino (Pós-graduação) – Congressos Nacionais. 2. Assistência. 3. Isonomia. X Encontro Internacional do CONPEDI Valência – Espanha (10:2019 :Valência, Espanha).

CDU: 34

# **X ENCONTRO INTERNACIONAL DO CONPEDI VALÊNCIA – ESPANHA**

## **FILOSOFIA, ARTE, LITERATURA, HERMENÊUTICA JURÍDICA E TEORIAS DO DIREITO**

---

### **Apresentação**

É com muita satisfação que apresentamos o Grupo de Trabalho e Pesquisa (GT) denominado “FILOSOFIA, ARTE, LITERATURA, HERMENÊUTICA JURÍDICA E TEORIAS DO DIREITO I” do X Encontro Internacional do CONPEDI Valência/Espanha promovido pelo CONPEDI em parceria com a Universidade de Valência (UV), com enfoque na temática “Crise do Estado Social”, o evento foi realizado entre os dias 04 e 06 de setembro de 2019 na Universitat de València (Facultad de Derecho), no Campus Tarongers, na Av. dels Tarongers, s/n, València, España.

Trata-se de publicação que reúne artigos de temáticas diversas atinentes a filosofia, arte, literatura, hermenêutica jurídica e teorias do direito, apresentados e discutidos pelos autores e coordenadores brasileiros e espanhóis no âmbito do Grupo de Trabalho e Linha de pesquisa. Compõe-se de artigos doutrinários, advindos de projetos de pesquisa e estudos distintos de vários programas de pós-graduação, em especial do Brasil e da Espanha, que colocam em evidência para debate da comunidade científica assuntos jurídicos relevantes.

Assim, a coletânea reúne gama de artigos que apontam questões jurídicas relevantes na sociedade contemporânea.

O primeiro artigo com o título “A análise do lugar da liberdade na igualdade de recursos de Ronald Dworkin”, dos autores Ana Carolina Farias Ribeiro e José Claudio Monteiro de Brito Filho, destaca na obra “A Virtude Soberana” a teoria central para justificar a distribuição de recursos, para que possa ser concretizado o princípio igualitário abstrato e, posteriormente, analisa a relação da igualdade com a liberdade e os eventuais conflitos que ocorrer entre elas.

O segundo artigo “A idade e o tempo de contribuição como existenciais: uma contribuição heideggeriana às regras de transição em matéria previdenciária” da lavra dos autores Nilton Rodrigues da Paixão Júnior e Darleth Lousan Do Nascimento Paixão aponta, com enfoque na idade e no tempo, a contribuição heideggeriana para a análise das regras de transição contidas nas emendas constitucionais relativas às alterações no regime jurídico próprio dos servidores públicos.

“A longa marcha do princípio da legalidade”, terceiro da coletânea, é o trabalho do autor Luciano Medeiros de Andrade Bicalho, colaciona estudo de que desde a antiguidade até os dias de hoje, a ideia de direito tem sido continuamente transformada, como vetor para a redução da arbitrariedade e a garantia da liberdade individual. Aponta, em juízo crítico, que a tendência foi interrompida após a Segunda Guerra Mundial, com o advento do chamado neoconstitucionalismo.

O quarto texto com o verbete “Breves considerações sobre a judicialização da política e o ativismo judicial” de autoria de Daniela Meca Borges e Luiz Henrique Beltramini debruçam seus estudos sobre a diferenciação entre os fenômenos da judicialização da política e do ativismo judicial, e concluem que a primeira não representa nenhuma anomalia do sistema, já que se insere dentro da função típica do Judiciário de fiscalizar o cumprimento das normas jurídicas pelos demais poderes; enquanto que o segundo fenômeno se relaciona aos excessos interpretativos, ao subjetivismo das decisões judiciais e à deficiência da fundamentação.

O quinto texto, da lavra da autora Mara Regina De Oliveira, intitulado “Direito e moral na pós-modernidade: diálogos filosóficos com o filme ladrões de bicicletas” analisa, de forma crítica e com base no clássico do neorealismo italiano, a visão racionalista da moralidade moderna, vista como um código moral único, ao qual todos devem obedecer e que legitima as normas jurídicas de forma racional.

No sexto artigo intitulado “Filmes e tiras – da ‘pop culture’ à ‘cop culture’: cultura policial, crime e justiça na série ‘true detective’”, de autoria de Eliezer Gomes Da Silva e Victor Hugo De Araujo Barbosa, fazem importante estudo comparativo à luz da criminologia cultural, a primeira temporada do seriado televisivo “True Detective”, como corpus empírico ficcional para a discussão da “cultura policial” (“cop culture”), na ficção e na realidade, como são constituídas as tensões entre o cumprimento ou descumprimento das leis e de que forma essas tensões funcionam como óbices culturais para a efetiva aplicação do Estado de Direito Democrático e dos Direitos Humanos.

O sétimo texto da coletânea, das autoras Denise Pires Fincato e Jaqueline Mielke Silva, com o verbete “Interpretação sistêmica e a necessária (re)construção do direito do trabalho” discorre sobre as transformações socioculturais dos últimos séculos, tendo por parâmetro a evolução tecnológica no cenário das relações de trabalho, bem como a problemática na transposição da Modernidade para a Pós-Modernidade e a pertinência do arcabouço normativo trabalhista brasileiro (moderno) reformado à realidade do trabalho globalizado, digital e flexisseguro (pós-moderno).

“O humanismo como pressuposto para o direito transnacional” é o título do oitavo texto da coletânea, com autoria de Maria Cláudia da Silva Antunes De Souza e Josemar Sidinei Soares, aponta importante interlocução das diversidades sociais em um mundo globalizado, como fenômeno que relativiza culturas e instituições, e transforma o mundo em uma rede e, como efeito, há uma grande mudança da dimensão existencial das pessoas e do Direito, que não pode mais ser pensado apenas no âmbito nacional, diante de seus reflexos no país e em todo o mundo.

O nono texto, intitulado “O placebo jurídico da intervenção federal no Rio de Janeiro”, do autor João Hélio Ferreira Pes, aponta a presença de inconstitucionalidade no decreto de intervenção federal no Estado do Rio de Janeiro, eis que configurada norma jurídica de efeito placebo, adotada exclusivamente para agradar setores da sociedade e atender interesses não republicanos.

“Quem faz parte da família dos grandes primatas? Um diálogo entre os discurso jurídico e o discurso artístico”, apresenta-se como décimo texto da coletânea, dos autores Heron José de Santana Gordilho e Andréa Biasin Dias, fazem importante reflexão sobre o quadro-escultura denominado “Voce faz parte” para compará-lo com o discurso jurídico da teoria brasileira do Habeas Corpus para os grandes primatas, apresentando temática inovadora que promove mudanças sociais e o aperfeiçoamento da democracia.

O décimo-primeiro texto da coletânea, da lavra do autor Isaac Ronalitti Sarah da Costa Saraiva, intitulado “Realismo jurídico e ativismo judicial na ADI 5874: o caso da discussão dos limites da discricionariedade do indulto presidencial” questiona, tendo por marco teórico a Teoria Crítica Hermenêutica de Lenio Streck, artifício metodológico embasado na fenomenologia, a influência do Realismo Jurídico e do Ativismo Judicial nas decisões do Ministro Luís Roberto Barroso e seus impactos na democracia.

O décimo-segundo texto da coletânea, intitulado “Reflexões jurídicas em torno da obra espanhola o fotógrafo de Mauthausen” apresenta-se, em interlocução do Direito com o cinema, como temática abordada pelo autor Sergio Leandro Carmo Dobarro, ao comparar questionamentos, reflexões e análises críticas que enriquecem o raciocínio jurídico, possibilitando a divulgação de ideias voltadas para a ampla consciência humanística.

O décimo-terceiro texto intitulado “Sistema tributário à luz do liberalismo rawlsiano”, das autoras Amanda de Souza Gonçalves e Lise Tupiassu, aborda o liberalismo rawlsiano,

defensor de uma sociedade justa, e apresenta a tributação como mecanismo para garantir os direitos fundamentais, com a conclusão de que o sistema adotado nos países nórdicos é um exemplo compatível com o ideal e que se aproxima da concepção de justiça de John Rawls.

“Sobre o conceito ontológico de direito nas dinâmicas existenciais de constituição jurídica: o risco da fragilidade ética entre a facticidade e a normatividade”, de autoria de Luiz Fernando Coelho e Mauricio Martins Reis, como décimo-quarto texto, apresentam estudo, com marco teórico fundamentado no pensamento hermenêutico-existencial em Martin Heidegger, com a premissa de que o fenômeno jurídico se mostra como radicalmente histórico nas suas elaborações cotidianas, por meio de uma teia de argumentos e de onde se concluirá que o Direito consistirá em histórico e transitivo empreendimento prático, cuja realização não se reduz às decisões judiciais ou culmina em discursos de autoridade.

Os autores Sérgio Henriques Zandona Freitas e Letícia da Silva Almeida apresentam importante temática, com estudo na hermenêutica jurídica e com base em teorias do direito, no décimo-quinto e último texto da coletânea, com o artigo intitulado “A proteção da criança e adolescente com transtorno de déficit de atenção: Estatuto da Pessoa com Deficiência e (in)efetividade de referida norma no resguardo de infantes que possuem de TDAH”, ao colacionarem o conceito e a natureza jurídica do Transtorno de Déficit de Atenção com Hiperatividade (TDAH), que acomete crianças e adolescentes em idade escolar, bem como ao analisarem a (in)aplicabilidade e a (in)efetividade do Estatuto da Pessoa com Deficiência no resguardo de infantes que possuem TDAH. O estudo é fundamental na análise da lei de inclusão e seu vínculo aos Direitos Humanos e Fundamentais, ambos consagrados no Estado Democrático de Direito.

Em linhas gerais, os textos reunidos traduzem discursos interdisciplinares maduros e profícuos. Percebe-se uma preocupação salutar dos autores em combinar o exame dos principais contornos teórico-filosóficos dos institutos, aliando a visão atual de efetividade na busca pelo consenso na sociedade, os Direitos Humanos e Fundamentais. A publicação apresentada ao público possibilita acurada reflexão sobre tópicos avançados e desafiadores do Direito Contemporâneo. Os textos são ainda enriquecidos com investigações legais e doutrinárias da experiência jurídica estrangeira a possibilitar um intercâmbio essencial à busca de soluções para as imperfeições do sistema jurídico brasileiro e internacional.

É imprescindível dizer que os trabalhos apresentados são de extrema relevância para a pesquisa em direito no Brasil e na Espanha, demonstrando notável rigor técnico, sensibilidade e originalidade, desenvolvidos em uma perspectiva contemporânea. De fato, a teoria a respeito das formas de solução de conflitos, bem como a aplicação, especialmente

aquela orientada a efetividade dos direitos fundamentais e a materialização da Justiça, fortalece o desenvolvimento e a construção de uma sociedade mais justa e menos desigual. A presente publicação coletiva demonstra uma visão lúcida e enriquecedora sobre filosofia, arte, literatura, hermenêutica jurídica e teorias do direito, suas problemáticas e sutilezas, sua importância para o direito e os desafios nas temáticas para o século XXI, pelo que certamente será de vigorosa aceitação junto à comunidade acadêmica.

O fomento das discussões a partir da apresentação de cada um dos trabalhos ora editados, permite o contínuo debruçar dos pesquisadores do Direito visando ainda o incentivo aos demais membros da comunidade acadêmica a submissão de trabalhos aos vindouros encontros e congressos do CONPEDI.

Sem dúvida, esta publicação fornece instrumentos para que pesquisadores e aplicadores do Direito compreendam as múltiplas dimensões que o mundo contemporâneo assume na busca da conjugação da promoção dos interesses individuais e coletivos para a consolidação de uma sociedade dinâmica, multifacetada e de consenso.

Na oportunidade, os Organizadores prestam sua homenagem e agradecimento a todos que contribuíram para esta louvável iniciativa do Conselho Nacional de Pesquisa e Pós-Graduação em Direito (CONPEDI) e da Universitat de València (UV) por sua Facultad de Derecho e, em especial, a todos os autores que participaram da presente coletânea de publicação, com destaque pelo comprometimento e seriedade demonstrados nas pesquisas realizadas e na elaboração dos textos de excelência.

Convida-se a uma leitura prazerosa dos artigos apresentados de forma dinâmica e comprometida com a formação de pensamento crítico, a possibilitar a construção de um Direito voltado à concretização de preceitos insculpidos no Estado Democrático Constitucional de Direito.

Valência, setembro de 2019.

Professora Dra. Cristina García Pascual - Facultad de Derecho - Universitat de València

Professor Dr. José Alcebiades De Oliveira Junior - Universidade Federal do Rio Grande do Sul e Universidade Regional Integrada do Alto Uruguai e das Missões

Professor Dr. Sérgio Henriques Zandona Freitas - PPGD Universidade FUMEC e Instituto Mineiro de Direito Processual (IMDP)





# O PLACEBO JURÍDICO DA INTERVENÇÃO FEDERAL NO RIO DE JANEIRO

## THE LEGAL PLACEBO OF THE FEDERAL INTERVENTION IN RIO DE JANEIRO

João Hélio Ferreira Pes <sup>1</sup>

### Resumo

Este artigo analisa o decreto de intervenção federal no Estado do Rio de Janeiro. O objetivo central é analisar se a medida jurídica adotada configura norma jurídica de efeito placebo. O estudo é delineado por pesquisa bibliográfica, documental e análise de dados estatísticos. O método de abordagem é o indutivo. A análise do conteúdo do decreto aponta para a presença de inconstitucionalidade no texto legal. Já os resultados da intervenção induzem à conclusão de que o decreto de intervenção é placebo jurídico que foi adotado para agradar setores da sociedade e atender interesses não republicanos

**Palavras-chave:** Intervenção federal, Intervenção militar, Rio de Janeiro, Inconstitucionalidade, Placebo jurídico

### Abstract/Resumen/Résumé

This article analyzes the federal intervention decree in the State of Rio de Janeiro. The central objective is to analyze if the adopted legal measure confers legal rule of placebo effect. The study is delineated by bibliographical research, documentary research and analysis of statistical data. The method of approach is the inductive one. The analysis of the content of the decree points to the presence of unconstitutionality in the legal text. The results of the intervention lead to the conclusion that the Intervention Decree is a legal placebo that was adopted to please sections of society and serve non-Republican interests.

**Keywords/Palabras-claves/Mots-clés:** Federal intervention, Military intervention, Rio de Janeiro, Unconstitutionality, Legal placebo

---

<sup>1</sup> Doutor em Ciências Jurídico-Políticas da Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa; Mestre Mila /UFSM e Professor do Curso de Direito da Universidade Franciscana, Santa Maria, RS, Brasil; joaheliopes@gmail.com

## INTRODUÇÃO

Este trabalho analisa o decreto de intervenção federal no Estado do Rio de Janeiro, Decreto nº 9.288, de 16 de fevereiro de 2018, que instituiu uma intervenção de natureza militar por meio do instrumento constitucional de intervenção entre os entes federativos. Analisa, também, os resultados obtidos durante os mais de dez meses de duração da intervenção federal.

A partir da evidência de que tal medida jurídica poderia ter sido adotada para atender outras finalidades além daquelas expostas no momento da adoção pelo Poder Executivo, delimitou-se a pesquisa em analisar o texto do Decreto nº 9.288/2018 e o resultado obtido durante a intervenção com vistas a observar, inicialmente, a possibilidade de configurar a hipótese de norma simbólica. Assim que refutada, de pronto, tal hipótese a alternativa logo em seguida analisada e confirmada é de que, inegavelmente, trata-se de placebo jurídico.

Placebo jurídico é a descrição introdutória de uma ideia em construção que se consubstancia pela inclusão no ordenamento jurídico de normas de efeito placebo. Essas normas são elaboradas com o objetivo de simplesmente agradar determinados setores sem a preocupação com os efeitos concretos, ou seja, sem a preocupação com a efetividade. O efeito placebo assegura a validade da norma enquanto não for desvendado o teor placebo. Tal efeito pode ser finalizado com a revogação da norma ou com a declaração de inconstitucionalidade. Esse tipo de norma vem sendo utilizada com maior intensidade no contexto daquilo que tem sido denominado de pós-verdade, em que facilmente ocorre a propagação de notícias falsas, *fake news* e mentiras com o objetivo claro de ludibriar os destinatários das informações e dos comandos normativos.

Assim, o objetivo deste artigo é o de analisar se a medida jurídica da intervenção federal no Rio de Janeiro configura norma jurídica de efeito placebo. O estudo é delineado por pesquisa bibliográfica, documental e análise de dados estatísticos. O método de abordagem é o indutivo, pois a conclusão a que se chegou de tratar-se de placebo jurídico, somente foi possível depois de analisar na primeira parte a inconstitucionalidade do decreto e na segunda parte a caracterização da intervenção como placebo jurídico, verificando, notadamente, os resultados da intervenção que induzem à conclusão de que o decreto foi adotado para agradar setores da sociedade e atender interesses não republicanos.

## 1 A INCONSTITUCIONALIDADE DA INTERVENÇÃO MILITAR

A intervenção federal no Estado do Rio de Janeiro, foi adotada pelo Decreto nº 9.288, de 16 de fevereiro de 2018, fixando a data de término no dia 31 de dezembro de 2018, com a justificativa de pôr termo ao grave comprometimento da ordem pública. Dentre as graves contradições jurídicas, formais e substanciais, do ato adotado está aquela que é formal e materialmente inconstitucional por ser disposição jurídica não prevista na Constituição e por ferir frontalmente o conteúdo regulado na própria constituição. Trata-se da intervenção militar claramente expressa no parágrafo único do artigo 2º do Decreto de intervenção, sem qualquer previsão constitucional. Além disso, o instituto jurídico foi adotado sem observar todas as formalidades constitucionais previstas para atos excepcionais como o da intervenção entre os entes federativos.

O decreto de intervenção ao dispor que no artigo 2º que “o cargo de Interventor é de natureza militar” (BRASIL, 2018) afronta diretamente a Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Isso por que, simplesmente, não há previsão na Constituição de intervenção de natureza militar e, também, por que tal disposição seria um verdadeiro atentado ao regime democrático adotado pelo constituinte de 1988, principalmente pelo fato dessa constituição ter sido elaborada após um longo período de ditadura militar e como contraponto a um regime de intervenção militar antidemocrático.

Inicialmente, é preciso ressaltar que a intervenção, prevista entre os artigos 34 e 36 da Constituição Federal, é mecanismo que visa preservar o sistema federativo. A regra é a não intervenção entre os entes federativos e as exceções previstas no artigo 34, quando a União poderá excepcionalmente intervir nos Estados, e no artigo 35, quando prevê as hipótese em que os Estados poderão intervir nos Municípios, são medidas que devem ser adotadas a partir da constatação de que sejam imprescindíveis para a manutenção da Federação brasileira e para o respeito aos princípios constitucionais que regem o Estado Democrático de Direito, tais como a democracia, a liberdade, a igualdade e a dignidade humana.

Nesse sentido, é salutar e ao mesmo tempo irônico referir a uma contradição entre o ato político-administrativo adotado pelo Presidente da República e o texto escrito pelo constitucionalista Michel Temer sobre o tema da intervenção federal nos Estados. O constitucionalista afirma que a intervenção federal nos Estados é da essência do sistema federativo, eis que “visa manter a integridade dos princípios basilares da Constituição” (TEMER, 1998, p. 78).

Portanto, a natureza militar da intervenção decretada não está prevista no texto constitucional e por isso a norma jurídica instituidora dessa situação é inegavelmente inconstitucional e apresenta as características de ‘placebo jurídico’, conforme será demonstrado no último tópico desse trabalho.

Outro aspecto da inconstitucionalidade desse decreto pode ser observada pela omissão da justificativa de intervenção, não há nada de referências sobre quais ocorrências se enquadrariam na disposição constitucional prevista no artigo 34, inciso III, da Constituição brasileira para caracterizar o “grave comprometimento da ordem pública”. Não há qualquer menção a quais atos concretos poderiam justificar a adoção de medida excepcional que deve ser usada apenas em situações limites de ameaça ou risco à manutenção do Estado Democrático de Direito na sua forma federativa, ou seja, quais atos poderiam servir como fundamento para a adoção de medida diferente daquelas que vinham sendo adotadas para casos semelhantes no âmbito da segurança pública como a adoção da Garantia da Lei e da Ordem - GLO.

Outra contradição entre o que fez e o que escreveu o constitucionalista e presidente Michel Temer (1998) diz respeito aos procedimentos relativo a decretação da intervenção federal no Estado do Rio de Janeiro. O decreto foi submetido aos Conselhos da República e de Defesa Nacional somente após a publicação do ato normativo já consolidado. O Decreto nº 9.288/2018 foi publicado no Diário Oficial no dia 16 de fevereiro de 2018 e os Conselhos se reuniram para apreciar e opinar no dia 19 de fevereiro de 2018, portanto sem poder exercer o papel de conselhos consultivos, de previamente analisar o ato político-administrativo e emitir parecer sobre sua viabilidade e pertinência.

É importante atentar que no artigo 90 da Constituição Federal há previsão de que o Conselho da República tem a competência de pronunciar-se sobre a intervenção federal. Pronunciar-se ‘sobre’ significa ser consultado sobre a amplitude, o prazo e as condições de execução do futuro decreto de intervenção e não sobre o texto normativo já consolidado. É preciso observar, ainda, que no artigo 89 da Constituição brasileira está estipulado que o Conselho da República tem 15 (quinze) membros, sendo que apenas 5 (cinco) são representantes do Poder Executivo (Presidente, Vice-presidente da República, Ministro da Justiça e dois cidadãos indicados pelo Presidente) os demais representam o povo (Presidente da Câmara dos Deputados, líder da maioria, líder da minoria na Câmara e dois cidadãos indicados pela Câmara), e representam os Estados (Presidente do Senado, líder da maioria, líder da minoria no Senado e dois cidadãos indicados pelo Senado). A própria norma que regulamenta o Conselho da República, Lei nº 8.041, de 05 de julho de 1990 (BRASIL, 1990), salienta que esse conselho é órgão superior de consulta do Presidente da República, portanto, têm na sua

composição a representação do povo e dos Estados federados não só para legitimar os atos praticados pelo chefe do Poder Executivo, mas principalmente para opinar sobre a forma, o alcance e as condições desses atos.

Já o Conselho de Defesa Nacional tem entre as suas atribuições, previstas no artigo 91 da Constituição Federal, opinar em caso de decretação de intervenção federal. A lei que regulamenta a organização e o funcionamento do Conselho de Defesa Nacional, Lei nº 8.183, de 11 de abril de 1991 (BRASIL, 1991) preconiza que esse conselho é também um órgão de consulta do Presidente da República. O conselho de Defesa Nacional têm na sua composição ministérios e órgãos estreitamente vinculados a assuntos relacionados com a soberania nacional e a defesa do estado democrático, portanto, a opinião desse conselho, mesmo não sendo vinculativa, por não ter poder deliberativo, deve servir para subsidiar a atuação do Presidente da República nos assuntos atinentes a defesa nacional, principalmente na formulação de atos a serem praticados e não apenas para referendar atos normativos já consolidados, como ocorreu no episódio do decreto de intervenção federal no Estado do Rio de Janeiro. Nesse caso, os conselhos da República e de Defesa Nacional desempenharam o mesmo papel do Congresso Nacional de apenas apreciar o Decreto nº 9.288/2018, com uma diferença significativa, a de que o Congresso Nacional teria a prerrogativa de não aprovar o Decreto. Inegavelmente, esses conselhos devem desempenhar a função republicana de previamente analisar a intenção do Chefe de Estado de uma possível intervenção federal.

A contradição do Presidente Temer com a do constitucionalista Michel Temer pode ser claramente verificada no texto de sua obra ‘Elementos de Direito Constitucional’ ao abordar sobre o processo da intervenção federal e fazer referências de que “ o exame do ato pelo Legislativo visa a permitir a participação de todos os Estados (que têm representação no Senado) e do povo brasileiro (que tem representação na Câmara dos Deputados) no processo interventivo” (TEMER, 1998, p. 80). Logo em seguida, Michel Temer (1998, p.80) afirma que são os deputados e senadores “que decidem sobre a intervenção, tanto que deliberarão a respeito de sua amplitude, prazo e condições de execução, circunstâncias que deverão constar, necessariamente, do decreto de intervenção”). No entanto, o decreto de intervenção no Estado do Rio de Janeiro foi elaborado pelo governo Temer sem sequer ouvir a opinião dos representantes do povo e dos Estados, por meio da pequena representação que há no Conselho da República.

Portanto, configura-se a inconstitucionalidade do Decreto nº 9.288/2018 pela afronta aos dispositivos constitucionais que estipulam, em casos de intervenção federal, a necessidade de que os Conselhos da República e de Defesa Nacional sejam previamente consultados. É

preciso enfatizar que tal consulta não é mera formalidade e sim, atos não deliberativos, mas substanciais, de conselhos consultivos do Presidente da República quando no desempenho da função de Chefe de Estado. Nesse sentido, é importante lembrar que os dois conselhos estão localizados no Capítulo do Poder Executivo e que tal poder é exercido pelo Presidente da República que ocupa as funções de chefe de governo e chefe de Estado. Esses conselhos desempenham funções republicanas vinculadas ao Estado brasileiro, portanto são conselhos da República Federativa do Brasil.

Inegavelmente a norma que reveste o ato político-administrativo da intervenção federal no Estado do Rio de Janeiro é inconstitucional. Além das inconstitucionalidades já mencionadas há outras referidas nas petições impetradas no Supremo Tribunal Federal, dentre elas a petição de Ação Direta de Inconstitucionalidade - ADI nº 5915, impetrada pelo Partido Socialismo e Liberdade – PSOL (BRASIL. Supremo Tribunal Federal, 2018). Assim, o Decreto interventivo nº 9.288/2018 afrontou a Constituição, notadamente por não observar o princípio basilar da forma de estado adotada pelo constituinte de 1988 que é de um Estado Federal calcado no respeito a autonomia político-administrativa de cada ente federado e no princípio da indissolubilidade, previsto no artigo 1º da Constituição Brasileira, que preconiza a união indissolúvel entre os entes federativos e enfatiza a importância da regra da não intervenção da União sobre os Estados Federados, prevista no artigo 34, admitindo a intervenção apenas de forma excepcional para garantir a estabilidade da federação. Esse decreto interventivo desconsiderou, também, a Constituição vigente ao não observar as regras procedimentais na prática de atos político-administrativo relevantes para a manutenção do Estado Democrático de Direito, principalmente, ao atribuir natureza militar a uma intervenção entre entes federativos. Esses e outros aspectos relacionados ao decreto de intervenção federal no Estado Rio de Janeiro serão aprofundados no próximo tópico ao ser efetuada a análise da pertinência de deduzir a presença de placebo jurídico.

## **2 A CARACTERIZAÇÃO DA INTERVENÇÃO COMO PLACEBO JURÍDICO**

Para uma boa compreensão do que significa a afirmação, neste trabalho enfatizada, de que a intervenção federal no Rio de Janeiro foi placebo jurídico é necessário apontar, inicialmente nessa seção, alguns elementos do conceito e da configuração do que se concebe como norma jurídica com efeito placebo ou, simplesmente, “placebo jurídico”. Já na segunda parte desta seção, aponta-se quais os fundamentos que podem ser utilizados para justificar a

conclusão de que a norma que implementou a intervenção federal no Rio de Janeiro pode ser caracterizada como placebo jurídico.

## 2.1 Características das normas de efeito placebo

O termo placebo é originário do verbo latim “*placere*” que significa agradar, aceitar ou aprazer. No latim “*placebo*” está conjugado na primeira pessoa do singular do futuro, podendo ser traduzido para o português para “eu agradarei”. É exatamente nesse sentido de agradar que a expressão ‘placebo jurídico’ é, no presente trabalho, utilizada. Portanto, norma placebo é aquela norma que é elaborada com o objetivo de agradar, sem a preocupação com os efeitos concretos, ainda, sem considerar a efetividade dos comandos normativos, ou seja, sem considerar a eficácia social ou, até mesmo, a eficácia jurídica da norma.

É importante ressaltar a distinção entre alguns conceitos de termos ou expressões jurídicas que serão utilizados no decorrer deste artigo, tais como, “eficácia jurídica”, de um lado, e “eficácia social” ou “efetividade”, de outro. É preciso distingui-los precisamente.

A “eficácia” do Direito pode ser vista sob dois prismas. O primeiro, da eficácia social, quando a conduta humana é praticada em observância à norma que é aplicada, ocorrendo a sua “efetividade”. Eficácia é a capacidade de a norma alcançar as finalidades estabelecidas. Eficácia jurídica significa a aptidão da norma para gerar efeitos jurídicos, de maior ou menor intensidade, de imediato, às relações jurídicas por ela reguladas e, assim, diz com a sua aplicabilidade, exigibilidade ou executoriedade (PES, 2010, p. 289).

Assim, para José Afonso da Silva (2007, p. 66):

O alcance dos objetivos da norma constitui a sua efetividade. Esta é, portanto, a medida da extensão em que o objetivo é alcançado, relacionando-se ao produto final. Por isso é que, tratando-se de normas jurídicas, se fala em eficácia social em relação à efetividade, porque o produto final objetivado pela norma se consubstancia no controle social que ela pretende, enquanto a eficácia jurídica é apenas a possibilidade de que isso venha a acontecer.

Nesse sentido, a norma pode ter eficácia jurídica e não ter eficácia social ou efetividade, porque não observada pela sociedade, a exemplo das regras que ao serem editadas revogam as anteriores sem que sejam cumpridas no âmbito social.

A “aplicabilidade”, para José Afonso da Silva, “significa qualidade do que é aplicável” (SILVA, 2007, p. 13). No sentido jurídico, diz-se da norma que tem possibilidade de ser aplicada, isto é, da norma que tem capacidade de produzir efeitos jurídicos. Não se cogita de saber se ela produz efetivamente esses efeitos. No sentido sociológico, diz respeito à sua eficácia social.

Em Portugal, encontram-se doutrinadores que utilizam o vocábulo “aplicabilidade” e, outros, “efetividade”, por exemplo, José Joaquim Gomes Canotilho (2003, p. 1050-1054) refere-se ao termo “aplicabilidade” enquanto que Vieira de Andrade utiliza o vocábulo “efetividade” como “uma questão do grau ou intensidade da sua real força normativa, medida pela capacidade do ordenamento jurídico-constitucional de assegurar a sua realização na vida comunitária” (ANDRADE, 2001, p. 253).

Portanto, este trabalho, por se situar no campo da ciência jurídica e tratar de normas previstas na Constituição para, de forma excepcional, definir a intervenção de um ente federativo sobre outro, adota o termo “efetividade” com o significado de “alcance dos objetivos da norma”, sendo impossível verificar tal alcance se não incidir em aspectos próprios da sociologia jurídica. Ainda, adota-se o termo efetividade como sinônimo da expressão “eficácia social”, diferenciando-se, assim, da expressão “eficácia jurídica” que, por sua vez, significa aplicabilidade das normas no âmbito jurídico sem a preocupação com a sua efetividade.

Ademais, o termo placebo é utilizado de forma considerável nas pesquisas científicas para indicar substância similar à substância medicamentosa, mas que não gera qualquer efeito concreto relacionado a tal substância, podendo gerar apenas efeitos psicológicos. No Dicionário Houaiss da língua portuguesa (HOUAISS; VILLAR, 2009, p. 1505) placebo é definido como “preparação neutra quanto a efeitos farmacológicos, ministrada em substituição de um medicamento, com a finalidade de suscitar ou controlar as reações, geralmente de natureza psicológica, que acompanham tal procedimento terapêutico”.

Na área da Ciências da Saúde a definição de placebo está diretamente relacionada à substância sem efeito. Nesse sentido, "a palavra placebo é normalmente usada para designar um medicamento que não exerce nenhum efeito físico sobre o paciente, que não traz nenhum benefício físico a ele, mas que deve ter um efeito psicológico definido e importante" (COLEMAN, 1974, p. 79).

Assim, a expressão “efeito placebo” significa o fenômeno resultante da utilização de substâncias que não tenham as propriedades necessárias para provocar qualquer efeito físico concreto sobre o paciente. Daí que:

O efeito placebo age fisiologicamente no indivíduo, tanto psicológica quanto neurologicamente. Do ponto de vista psicológico, a expectativa, condicionamento, aprendizado, memorização, motivação, foco somático e a redução da ansiedade são mecanismos que estão diretamente relacionados com o efeito placebo. Sendo a expectativa e o condicionamento os mais conhecidos. Estudos mostram que a presença de um protocolo de condicionamento aumenta as expectativas do paciente (ALENCAR; CORTELLI, 2014).



Entre as espécies de placebo as mais conhecidas são: o placebo puro, que é uma substância inerte tal como lactose para as pessoas com tolerância a essa substância, ou comprimidos de açúcar ou de amido, água ou solução salina isotônica que fisiológica, biológica e organicamente são inativas; outro é o placebo impuro, adulterado que contém algum ingrediente ativo, mas que não exerce nenhum efeito sobre a doença do paciente. O placebo impuro deve conter uma substância certamente ativa, mas é dado em circunstâncias inapropriadas ou em dosagens inadequadas (SHAPIRO, 1959, p. 298-304).

Portanto, a definição de placebo jurídico guarda relação direta com o conceito de placebo utilizado na área da Ciência da Saúde, principalmente com a definição de placebo impuro, como será claramente demonstrado na última parte dessa seção.

Antes de analisar elementos de uma definição de placebo jurídico é relevante observar alguns traços conjunturais que sinalizam a utilização mais intensa de normas placebos, notadamente, no período mais recente em que prepondera a propagação de notícias falsas, *fake news* e mentiras, enfim, naquilo que vem sendo denominado de pós-verdade. Desde 2016 o Dicionário *Oxford* definiu “pós-verdade” com o seguinte significado: “um adjetivo relacionado ou evidenciado por circunstâncias em que fatos objetivos têm menos poder de influência na formação da opinião pública do que apelos por emoções ou crenças pessoais” (GENESINI, 2018, p. 47).

Portanto, facilmente é possível constatar que as novas formas de comunicação, notadamente por meio da internet, potencializam a falsificação da política através da distorção de fatos e de informações. Assim, não há o que estranhar quando se depara com o fenômeno que está em curso no ordenamento jurídico brasileiro, que é o aumento da utilização de normas placebo. Nesse contexto, a mentira é o elemento central, eis que o placebo jurídico tem como objetivo apenas agradar os destinatários da norma ou alguns setores sociais específicos, sem a garantia da eficácia social, ou seja, é irrelevante a realização efetiva dos comandos normativos.

Derradeiramente, resta traçar algumas características de um possível conceito de placebo jurídico. Portanto, placebo jurídico ou legislação placebo é a norma elaborada com o objetivo de agradar a totalidade dos destinatários das normas jurídicas ou de alguns setores, tais como um determinado setor econômico ou social, sem a preocupação com os efeitos concretos, sem considerar a efetividade dos comandos normativos, ou seja, sem considerar a eficácia social. Quanto à eficácia jurídica, a norma placebo tem a sua validade assegurada enquanto não for desvendado o teor placebo, ou seja, enquanto persistir o efeito placebo a norma será tratada como válida. Já as normas-placebo perdem a sua validade, enquanto normas jurídicas, assim que finalizado o efeito placebo, com a revogação da norma ou com a declaração de

inconstitucionalidade. Além de agradar alguns setores, a finalidade da legislação placebo é ludibriar a totalidade dos destinatários da norma, dando entender a todos que há uma norma válida que pode ser eficaz naquilo que se propõe. Por vezes, a finalidade da norma-placebo não é aquela que está expressa na justificativa para a sua adoção e sim implícita, de forma velada, visando atender outros interesses não republicanos, interesses que não são expressos no texto legislativo. Esses interesses espúrios são protagonizados pelos mesmos titulares dos interesses presentes na falsificação da política, na distorção dos fatos e na manipulação de informações.

## **2.2 A Intervenção Federal no Rio de Janeiro foi placebo jurídico**

Ao analisar o Decreto nº 9.288, de 16 de fevereiro de 2018, que instituiu a intervenção federal no Rio de Janeiro, para verificar a presença de norma-placebo é preciso, antes, descartar a hipótese de classificar essa norma jurídica como legislação simbólica, considerando que há uma tênue diferença entre legislação simbólica e “placebo jurídico”. Nesse sentido, é necessário demonstrar alguns traços que diferenciam essa expressão do conceito de “legislação simbólica”, essa última largamente utilizada a partir de estudos desenvolvidos por Marcelo Neves (2011), baseando-se em tese de Kindermann, sobre o fenômeno da constitucionalização simbólica.

Os três tipos de legislações simbólicas têm pontos de contato com a legislação placebo. Aquela que é destinada a corroborar de determinados valores sociais têm aspectos que se assemelham às normas-placebo, no entanto, a diferença fundamental está na finalidade da norma. Para Kindermann esse tipo de norma simbólica é o resultado de posições tomadas pelos legisladores com o objetivo de adotar determinado posicionamento a respeito dos conflitos sociais, os quais aparecem calcados, basicamente, em valores. As legislações simbólicas com essas características assumem posturas sem qualquer relevância normativo-jurídica, apenas descrevendo crenças e valores de determinados grupos. É o caso do episódio “lei seca” dos Estados Unidos em que a legislação aprovada funcionou simbolicamente como uma vitória legislativa dos defensores da proibição de consumo de bebidas alcoólicas, protestantes e nativos, e ao mesmo tempo, uma derrota dos católicos e imigrantes que eram contrários à proibição. Nesse caso, o interesse dos defensores da proibição de consumo de bebidas era apenas o de adquirir maior respeito social, portanto, não interessava a eficácia social da norma aprovada (NEVES, 2011, p. 34).

Assim, a legislação simbólica destinada a reafirmar determinados valores sociais tem pontos de contato com a legislação placebo, notadamente, no que se refere a ineficácia social, no entanto, a finalidade da legislação placebo é ludibriar o destinatário da norma, ou seja, dar a

entender a todos que há uma norma válida que pode ser eficaz naquilo que se propõe. Já a norma simbólica, desse tipo, tem como finalidade reafirmar determinados valores para parte dos destinatários das normas, ou seja, aqueles que terão os seus valores ou as suas posições expressas na legislação.

A outra espécie de legislação simbólica, denominada legislação-álibi, tem como objetivo fortalecer a confiança dos cidadãos nos sistemas político e jurídico, diferenciando-se do tipo anterior que objetivava confirmar valores sociais de determinado grupo. Esse tipo de legislação surge quando o legislador, sob pressão do público, elabora diplomas normativos para satisfazer as expectativas populares, mesmo sabendo que tais normas não serão efetivas, assim, ele se livra das pressões políticas e sinaliza que o Estado ou governo é sensível às expectativas da sociedade.

Para Marcelo Neves a legislação-álibi serve como um álibi do legislador, frente a população irrequieta, apenas para acalmar os ânimos: “Em face da insatisfação popular perante determinados acontecimentos ou da emergência de problemas sociais, exige-se do Estado muito frequentemente uma reação solucionadora imediata” (NEVES, 2011, p. 37).

É possível citar como exemplo de legislação-álibi textos jurídicos de Direito Penal que são aprovados para sancionar problemas emergentes como ocorreu, no final da década de 1990, com a instituição da Lei dos Crimes Ambientais, Lei nº 9.605, de 12 de fevereiro de 1998 (BRASIL, 1998), que apresenta cerca de 50% dos crimes tipificados entre os artigos 29 e 69, com penas máximas que não ultrapassam a um (1) ano de detenção, numa total desconsideração ao Princípio da Intervenção Mínima, ou seja, a finalidade dessa inflada quantidade de tipificações penais, com sanções ínfimas, não é proteger efetivamente os bens ambientais pretensamente tutelados, mas sim, demonstrar para todos que o Estado brasileiro está preocupado com o meio ambiente. A demonstração mais clara de que o Princípio da Intervenção Mínima não foi observado na Lei dos Crimes Ambientais é a previsão do artigo 49, que estipula a pena de detenção de até um ano para quem destruir, danificar, lesar ou maltratar, por qualquer modo ou meio, plantas de ornamentação de logradouros públicos ou em propriedade privada alheia. Ato como esse poderiam ser objeto apenas de sanções administrativas e os bens ambientais efetivamente tutelados, mas o legislador utilizou essa norma simbólica como álibi diante da emergência do tema ambiental naquele período. Outros exemplos de legislação-álibi são de normas jurídicas de direito penal que são alteradas para incluir sanções mais rigorosas após alguns acontecimentos que causam grande indignação na população, muitas vezes, corroborada pelos efeitos midiáticos. Nesses casos, a norma penal mais rigorosa é apresentada como um álibi, “uma vez que o problema não decorre da falta de legislação tipificadora, mas

sim, fundamentalmente, da inexistência dos pressupostos socioeconômicos e políticos para a efetivação da legislação penal em vigor” ((NEVES, 2011, p. 38).

Dessa forma, a legislação-álibi assim como a legislação placebo apresentam a característica de não ter eficácia social ou efetividade, no entanto, diferenciam-se, quanto à eficácia jurídica, enquanto a legislação-álibi é norma juridicamente eficaz, a norma-placebo tem a sua eficácia jurídica questionada, especificamente, no tocante a validade jurídica no tempo. As normas do tipo legislação-álibi são introduzidas no ordenamento jurídico para cumprir com a sua finalidade, de norma simbólica, por tempo indeterminado. Já as normas placebo terão a sua validade assegurada enquanto não for desvendado o teor placebo, ou seja, enquanto persistir o efeito placebo a norma será tratada como válida. No entanto, assim que ocorrer a revelação de que se tratava de uma simples experiência, a legislação placebo será extirpada do ordenamento, via revogação legislativa ou via judicial, com a declaração de inconstitucionalidade.

Por último, o tipo ‘legislação simbólica como fórmula de compromisso dilatatório’ é aquele em que a sua função tem por finalidade a publicação de normas com o intuito de adiar a resolução de conflitos sociais, colocando-se uma promessa de possível solução para um momento posterior. Dessa forma, no lugar de se adotar uma resolução objetiva para determinado conflito, pondo um fim a sua discussão por meio de norma efetiva, serve apenas para afastá-lo e adiá-lo para o futuro, utilizando-se de falsos compromissos, sem eficácia prática. O ato legislativo é simbólico e representa um acordo entre as partes envolvidas no sentido de que posteriormente poderá ser resolvido o litígio. “O acordo não se funda então no conteúdo do diploma normativo, mas sim na transferência da solução do conflito para um futuro indeterminado” (NEVES, 2011, p. 41).

Essa espécie de legislação simbólica também é semelhante à legislação placebo, porém, alguns traços de diferenciação podem ser apresentados. A legislação simbólica elaborada como fórmula de compromisso dilatatório, assim como as legislações-álibi e as legislações destinadas a reafirmar determinados valores sociais, têm em comum as características de não serem socialmente eficazes, ou seja, não apresentam efetividade e são juridicamente eficazes, normas válidas. Assim, as principais diferenças da legislação como fórmula de compromisso dilatatório em relação a legislação placebo dizem respeito a finalidade da norma e à eficácia jurídica no tempo. Sendo que a finalidade da legislação simbólica desse tipo é postergar para o futuro a resolução definitiva do conflito social e a legislação placebo tem como objetivo agradar os destinatários da norma sem a preocupação com a efetividade. Quanto à eficácia jurídica, a legislação simbólica desse tipo é válida por tempo indeterminado,

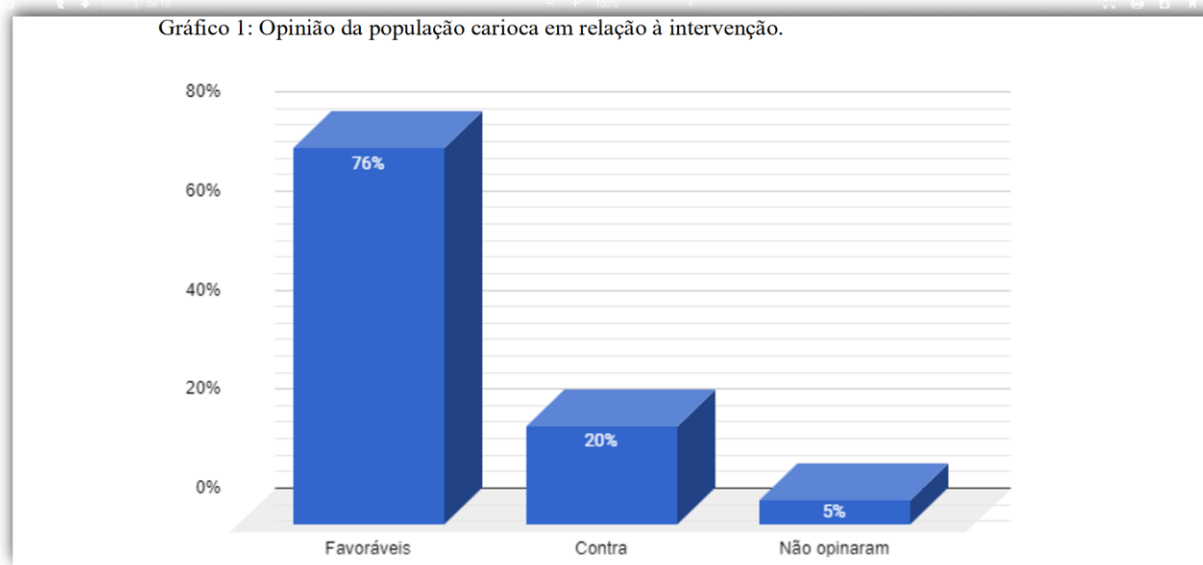
enquanto estiverem em vigor produzirão os efeitos jurídicos delineados de satisfazer as partes em conflito com a promessa de solução definitiva no futuro. Já as normas-placebo perdem a sua validade, enquanto normas jurídicas, assim que finalizado o efeito placebo, com a revogação da norma ou com a declaração de inconstitucionalidade.

Nesse sentido, o decreto de intervenção Federal no Rio de Janeiro não pode ser caracterizado como norma simbólica por que não há qualquer possibilidade de classificar em uma das três espécies de legislação simbólica. Não é norma destinada a corroboração de determinados valores sociais por que a finalidade do decreto não é reafirmar determinados valores para parte dos destinatários das normas. Ademais, não é norma da espécie legislação-álibi por que, mesmo que o decreto tenha sido elaborado para satisfazer as expectativas de alguns setores conservadores da sociedade, ele foi adotado, principalmente, para atender outros interesses não expressos no texto normativo. Além disso, a finalidade de atender as expectativas daqueles que defendem ações militares para enfrentar a violência poderiam ser sanadas com o instituto da Garantia da Lei e da Ordem. Por fim, não é da espécie legislação simbólica como fórmula de compromisso dilatatório por que no decreto inexistia o intuito de adiar a resolução de conflitos sociais e nem colocou uma promessa de possível solução para o futuro, eis que o decreto de intervenção definiu a medida por prazo determinado e não fixou quais problemas sociais iria enfrentar deixando como único objetivo, de forma extremamente vaga, a promessa de pôr fim a grave comprometimento da ordem pública.

No entanto, o decreto de intervenção é norma de efeito placebo. Norma que foi instituída com o objetivo de agradar setores da sociedade brasileira, simpáticos à militarização e a utilização da violência em potencial, representada pelas forças armadas, para enfrentar o problema da violência, sem a preocupação com a solução definitiva do problema. Portanto, não há como deixar de caracterizar como norma placebo essa medida jurídica adotada para agradar parcelas significativas da população sem a garantia de eficácia e nem mesmo de projeção de uma possível solução eficaz para o grave problema da segurança pública que, ressalta-se, não era um episódio eventual, pelo contrário, é uma constante há um tempo considerável, basta ver os dados da criminalidade nos últimos anos no Rio de Janeiro e no Brasil.

No gráfico 1, abaixo, fica demonstrada a aceitação popular de parcela significativa da população carioca em relação a intervenção federal no Rio de Janeiro no período inicial. A pesquisa de opinião do Data folha, realizada entre 20 e 22 de março de 2018, apontou que 76% da população carioca eram favoráveis à intervenção federal na segurança pública do estado, contra 20% contrários e 5% que não opinaram. Portanto, a adoção da medida preenche a

primeira característica de uma norma placebo que é agradar parcela ou a totalidade dos destinatários da norma.



Fonte: Data Folha

É placebo jurídico por que mesmo sendo inconstitucional o decreto interventivo foi adotado para ludibriar os destinatários. A inconstitucionalidade do decreto está ligeiramente demonstrada, no primeiro tópico deste trabalho, com referências à natureza militar da intervenção decretada sem correspondência com o texto constitucional, com a falta de justificativa concreta para a adoção da intervenção e a não observância das regras procedimentais de previamente consultar os Conselhos da República e de Defesa Nacional. Portanto, o placebo jurídico somente não foi desvendado por não ter ocorrido durante a vigência do Decreto Interventivo a apreciação dos vários pedidos de inconstitucionalidade pelo Supremo Tribunal Federal.

O decreto de intervenção é norma que aponta como finalidade por termo a grave comprometimento da ordem pública sem especificar quais fatos comprometiam a ordem pública no Rio de Janeiro, por isso, é norma com a finalidade velada de chamar a atenção para o instituto da intervenção num momento em que o governo estava enfraquecido, sem apoio popular, envolvido numa série de denúncias e operações policiais e, principalmente, na iminência de sofrer uma avassaladora derrota no Congresso com a votação da emenda constitucional da reforma previdenciária. Essa emenda constitucional, que implementaria uma reforma previdenciária, de iniciativa do chefe do Poder Executivo, era a principal motivação para a maioria dos parlamentares da Câmara dos Deputados manter o Presidente da República no governo. A principal argumentação dos 251 parlamentares que votaram em outubro de 2017

pela rejeição da segunda denúncia contra Michel Temer, acusado de participação em organização criminosa e obstrução à justiça, era exatamente a de que a aceitação da denúncia criaria uma crise que poderia afetar a tramitação da reforma da previdência (CAMARA, 2017). Assim, fica claro que o decreto de intervenção foi instituído com justificativa falseada de enfrentar os graves problemas de segurança pública e que de forma velada foi utilizado pelos governantes como álibi para atingir outros objetivos vinculados a interesses espúrios não legitimados pelo interesse público. O que visivelmente verificou-se foi a intervenção sendo decretada para agradar alguns e desviar a atenção dos graves problemas que o governo enfrentava, no que diz respeito à governabilidade e justificar o recuo do propósito de fazer a reforma previdenciária, que ficou suspensa por conta das regras constitucionais que fixam o impedimento de apreciação de Reforma Constitucional durante a vigência de decreto de intervenção federal, conforme prevê o artigo 60, § 1º da Constituição brasileira (BRASIL, 1988), por tudo, isso, inegavelmente, trata-se de placebo jurídico.

O placebo jurídico está claramente caracterizado na norma que autorizou a intervenção federal no Estado do Rio de Janeiro por que essa norma foi editada com objetivo de agradar alguns setores simpáticos ao combate ao crime com ostensiva violência, sem a preocupação com os efeitos concretos, sem considerar a efetividade dos comandos normativos, ou seja, sem considerar a eficácia social. Nesse sentido, é a principal conclusão de um grupo de pesquisadores vinculados a Universidade Cândido Mendes (OBSERVATÓRIO, 2019) de que a intervenção federal não produziu mudanças significativas na segurança do Rio de Janeiro e não deve ser copiada em outros Estados, principalmente, pelo alto custo das operações sem resultados efetivos na redução da criminalidade (INTERVENÇÃO, 2019).

Assim, é necessário analisar alguns dados que demonstram com nítida clareza os resultados negativos da intervenção ou, no mínimo, dados que evidenciam a adoção da intervenção como medida que não foi efetiva no enfrentamento do problema relacionado à segurança pública. Notadamente, na comparação de alguns dados do período de 10 meses da intervenção e de 10 meses do ano anterior, nos mesmos meses de fevereiro a dezembro, verifica-se o quão ineficaz foi a medida da intervenção federal no Estado do Rio de Janeiro:

<b>TIROTEIOS/DISPAROS DE ARMA DE FOGO</b>				
<b>2017 X 2018   REGIÃO METROPOLITANA*</b>				
<b>BALANÇO DA INTERVENÇÃO (16/02/18 A 31/12/18)</b>				
	<b>TIROTEIOS DISPAROS</b>	<b>PRESEÇA AG. SEG.**</b>	<b>MORTOS</b>	<b>FERIDOS</b>
<b>TOTAL</b>	<b>8613</b>	<b>1742</b>	<b>1268</b>	<b>1140</b>
<b>1. RIO DE JANEIRO</b>	<b>5081</b>	<b>1015</b>	<b>433</b>	<b>612</b>
<b>2. SÃO GONÇALO</b>	<b>807</b>	<b>214</b>	<b>214</b>	<b>160</b>
<b>3. BELFORD ROXO</b>	<b>666</b>	<b>98</b>	<b>106</b>	<b>64</b>
<b>4. NITERÓI</b>	<b>484</b>	<b>113</b>	<b>86</b>	<b>72</b>
<b>5. DUQUE DE CAXIAS</b>	<b>390</b>	<b>72</b>	<b>74</b>	<b>42</b>
<b>PERÍODO 2017 (16/02/17 A 31/12/17)</b>				
	<b>TIROTEIOS DISPAROS</b>	<b>PRESEÇA AG. SEG.**</b>	<b>MORTOS</b>	<b>FERIDOS</b>
<b>TOTAL</b>	<b>5500</b>	<b>936</b>	<b>1281</b>	<b>1202</b>
<b>1. RIO DE JANEIRO</b>	<b>3641</b>	<b>629</b>	<b>550</b>	<b>774</b>
<b>2. SÃO GONÇALO</b>	<b>547</b>	<b>95</b>	<b>211</b>	<b>147</b>
<b>3. NITERÓI</b>	<b>286</b>	<b>47</b>	<b>75</b>	<b>58</b>
<b>4. DUQUE DE CAXIAS</b>	<b>248</b>	<b>34</b>	<b>62</b>	<b>46</b>
<b>5. NOVA IGUAÇU</b>	<b>191</b>	<b>31</b>	<b>117</b>	<b>48</b>
<small>* OS DADOS DO FOGO CRUZADO SÃO COLETADOS VIA USUÁRIOS, IMPRENSA E POLÍCIAS.  ** PODEM SE REFERIR A OPERAÇÕES/AÇÕES POLICIAIS OU A CASOS EM QUE AGENTES PÚBLICOS DE SEGURANÇA FORAM VÍTIMAS DE DISPAROS OU ESTAVAM PRESENTES NA OCASIÃO.</small>				
<b>BALANÇO DA INTERVENÇÃO</b>  <b>FOGO CRUZADO RJ</b>				

Fonte: Laboratório de Dados Fogo Cruzado

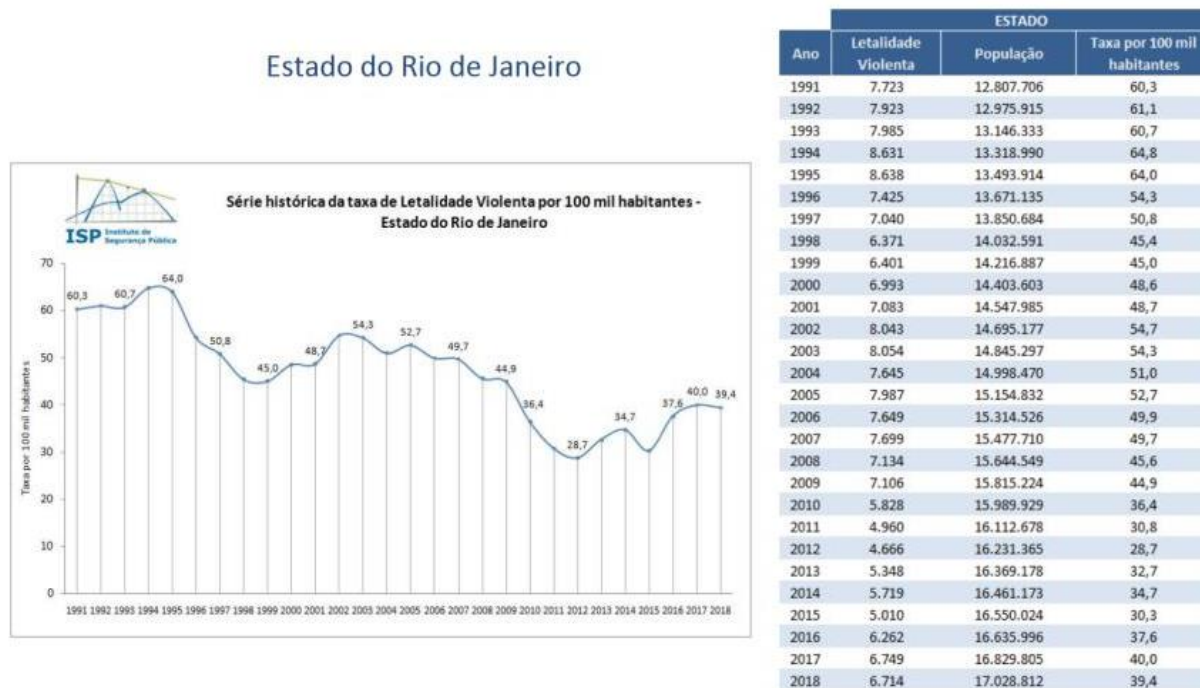
Os dados do balanço da intervenção, publicados pelo laboratório de dados Fogo Cruzado (FOGO CRUZADO, 2019), obtidos a partir de uma plataforma digital colaborativa que registra a incidência de violência armada na região metropolitana do Rio de Janeiro através de um aplicativo para a tecnologia mobile combinado a um banco de dados, demonstram vários problemas estruturais de segurança que persistem no Rio de Janeiro e que não foram resolvidos com a Intervenção. O número de tiroteios cresceu aproximadamente 50% no período da intervenção se comparado com o mesmo período de 2017; as mortes ocorridas no período comparado reduziram de forma insignificante, mantendo números absurdos de vítimas da violência; o número de feridos também foi reduzido de maneira insignificante.

No gráfico e tabela, abaixo, são apresentados os dados oficiais de um relatório do Instituto de Segurança Pública do Estado do Rio de Janeiro – ISP (INSTITUTO, 2019), elaborado com base em informações da SEPOL e do IBGE, no quais consta a taxa de letalidade



violenta por 100 mil habitantes do Estado do Rio de Janeiro, desde que iniciou o levantamento em 1991.

Grafico e tabela com a Taxa de Letalidade por 100 mil habitantes do Estado do Rio de Janeiro



Fonte: Elaborado pelo ISP com base em informações da SEPOL e do IBGE.

É possível observar que o número de mortes violentas no ano de 2018, ano da intervenção de 10 meses, no Estado do Rio de Janeiro foi de 6.714. Esse número não é diferente do ano anterior à intervenção, quando ocorreu a morte violenta de 6.749 pessoas, nem abaixo da média dos últimos cinco anos, pelo contrário, é acima dessa média. A taxa de letalidade violenta por 100 mil habitantes em 2018 foi de 39,4 enquanto que a média dos últimos cinco, anteriores à intervenção federal, foi de 34,1 mortes violentas para cada 100 mil habitantes. Portanto, a intervenção federal não alterou o quadro caótico da segurança pública no Estado do Rio de Janeiro, não surtiu efeito concreto a alterar os dados do principal indicador da violência que é a morte violenta para cada 100 mil habitantes, assim, a medida jurídica da intervenção não teve efetividade concreta a alterar a realidade social, portanto, foi medida jurídica adotada para agradar parcelas da população e ao, mesmo tempo, atender interesses não republicanos de governantes que utilizam essa alternativa para ludibriar a totalidade dos destinatários da norma jurídica. Não restando a menor dúvida de que tal decreto de intervenção federal foi placebo jurídico.

Por fim, ao se fazer uma analogia com o placebo utilizado na área da saúde é possível identificar que o efeito placebo do decreto de intervenção é do tipo impuro, pois contém alguns elementos jurídicos similares aos já adotados nos casos de Garantia da Lei e da Ordem – GLO, mas que não são efetivos, como já demasiadamente comprovado, na solução dos problemas de segurança pública do Rio de Janeiro, ou seja, como o medicamento placebo não exercem nenhum efeito sobre a doença do paciente. Além disso, o placebo jurídico presente no decreto de intervenção não pode ser caracterizado como simples desvio de finalidade, eis que desvio de finalidade de qualquer norma ocorre na fase de execução dos comandos normativos a partir de uma interpretação falseada, enquanto que a norma com teor placebo é instituída, de forma ostensiva, para determinada finalidade que já, de antemão, sabe-se da sua ineficácia, acrescentando-se, ainda, a presença, de forma velada, de outros interesses ou finalidades não republicanos. Esse foi o caso do decreto de intervenção no Rio de Janeiro que aparentemente foi instituído para enfrentar o problema da segurança pública e pôr termo ao grave comprometimento da ordem pública, mas que alcançou apenas os velados objetivos dos governantes no sentido de desviar a atenção dos graves problemas de governabilidade e de justificar o recuo, sem a vexatória derrota, no intento de aprovar a reforma previdenciária.

## **CONCLUSÃO**

O Decreto nº 9.288, de 16 de fevereiro de 2018, que instituiu a intervenção federal no Estado do Rio de Janeiro, visando pôr fim ao grave comprometimento da ordem pública, não teve a sua inconstitucionalidade analisada por que durante o período de sua vigência não ocorreu a apreciação dos vários pedidos de inconstitucionalidade que tramitaram no Supremo Tribunal Federal. No entanto, ficou demonstrado na primeira parte deste trabalho que a intervenção militar prevista no ato político-administrativo da intervenção é inconstitucional por ser disposição jurídica não prevista na Constituição, além de ter sido adotado sem observar as formalidades constitucionais previstas para atos excepcionais de intervenção entre os entes federados.

Na segunda parte do artigo, verificou-se, inicialmente, alguns elementos do conceito e da configuração do que se concebe como norma jurídica com efeito placebo para logo em seguida, analisar quais os fundamentos que induzem a concluir que a norma que implementou a intervenção federal no Rio de Janeiro pode ser caracterizada como placebo jurídico.

Após ter sido descartada a hipótese de classificar o decreto de intervenção como legislação simbólica, verificou-se, inequivocamente, que se trata de norma com efeito placebo.

É norma que foi adotada com a finalidade velada de agradar parcela da população, simpáticos à militarização da segurança pública e a utilização das forças armadas no combate à violência. Nesse sentido, a pesquisa de opinião do Data folha, realizada logo no início do período da intervenção, apontou que 76% da população do Rio de Janeiro eram favoráveis à intervenção federal na segurança pública do estado.

Ao mesmo tempo, o placebo jurídico está configurado pelo fato de a intervenção ter sido adotada como medida jurídica que serviu para agradar alguns setores da sociedade e desviar a atenção dos graves problemas que o governo enfrentava, no que diz respeito à governabilidade e envolvimento numa série de denúncias e operações policiais. Além disso, serviu, também, para justificar o recuo do propósito de fazer a reforma previdenciária, que ficou suspensa por conta das regras constitucionais.

Portanto, ficou claramente demonstrado pelos dados estatísticos relativos a intervenção federal no Estado do Rio de Janeiro que o Decreto nº 9.288/2018 foi placebo jurídico. São vários os dados que confirmam a adoção da intervenção como medida que não foi efetiva no enfrentamento do problema relacionado à finalidade na norma jurídica adotada. Numa comparação do período de 10 meses da intervenção com os 10 meses do ano anterior, nos mesmos meses de fevereiro a dezembro, verificou-se que o número de tiroteios cresceu; as mortes ocorridas reduziram de forma insignificante, mantendo números absurdos de vítimas da violência; o número de feridos também foi reduzido de maneira insignificante. Além disso, a taxa de letalidade violenta por 100 mil habitantes em 2018, ano da intervenção, foi de 39,4 enquanto que a média dos últimos cinco, anteriores à intervenção federal, foi de 34,1 mortes violentas para cada 100 mil habitantes. Assim, inegavelmente o resultado da intervenção federal no Rio de Janeiro não logrou efetividade quanto ao enfrentamento do problema de segurança pública, mas atingiu o objetivo velado de atender os interesses de parcela da população e desviar a atenção dos problemas dos governantes, numa clara demonstração de que a norma instituída foi placebo jurídico.

## **REFERÊNCIAS**

ALENCAR, Camila Oliveira de; CORTELLI, José Roberto. Considerações atuais sobre o uso do placeto: uma revisão de literatura. Revista SOBRAPE, September 2014 - volume 24.

Disponível em

<[http://www.revistasobrape.com.br/arquivos/2014/setembro/REVPERIO\\_SETEMBRO\\_2014\\_PUBL\\_SITE\\_PAG-31\\_A\\_34.pdf](http://www.revistasobrape.com.br/arquivos/2014/setembro/REVPERIO_SETEMBRO_2014_PUBL_SITE_PAG-31_A_34.pdf)> Acesso em 28 dez. 2018.

ANDRADE, José Carlos Vieira de. Os direitos fundamentais na Constituição Portuguesa de 1976, Coimbra: Livraria Almedina, 2ª Ed., 2001.

BRASIL. Constituição brasileira de 1988. Disponível em <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm) > Disponível em 13 mai 2019.

BRASIL. Decreto nº 9.288, de 16 de fevereiro de 2018. Decreta intervenção federal no Estado do Rio de Janeiro. Disponível em <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/2018/decreto-9288-16-fevereiro-2018-786175-publicacaooriginal-154875-pe.html>> Acesso em 14 abr. 2019.

BRASIL. Lei nº 8.041, de 5 de julho 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](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L8041.htm)> Acesso em 29 mai. 2019. BRASIL.

\_\_\_\_\_. Lei nº 8.183, de 11 de abril de 1991. Dispõe sobre a organização e o funcionamento do Conselho de Defesa Nacional. Disponível em <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/8183.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/8183.htm)> Acesso em 29 mai. 2019.

\_\_\_\_\_. Lei nº 9.605, de 12 de fevereiro de 1998. Dispõe sobre as sanções penais e administrativas derivadas de condutas e atividades lesivas ao meio ambiente. Disponível em <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L9605.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9605.htm)> Acesso em 14 jan. 2019.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade - ADI nº 5915. Proposta pelo Partido Socialismo e Liberdade – PSOL. 2018. Relator: Ministro RICARDO LEWANDOWSKI. Disponível em <<http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=5372424>>. Acesso em 02 jun. 2018.

CÂMARA dos Deputados rejeita segunda denúncia contra Temer. O GLOBO. Rio de Janeiro, 25 out. 2017. Disponível em <<https://oglobo.globo.com/brasil/camara-dos-deputados-rejeita-segunda-denuncia-contratemer-21993126> > Acesso em 22 mai. 2019.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes. Direito Constitucional e Teoria da Constituição, Coimbra: Almedina, 7ª Ed., 4ª reimpressão, 2003, p. 1050-1054.

COLEMAN, V. *On placebos*. Nurs. Mirror, Sussex, 139(13):79, Sept. 1974.

FOGO CRUZADO. Mais de 8 mil tiroteios foram registrados durante a intervenção no Rio. Rio de Janeiro, 05 fev. 2019. Disponível em <<https://fogocruzado.org.br/mais-de-8-mil-tiroteios-foram-registrados-durante-intervencao-no-rio/>> Acesso em 02 jun. 2019.

GENESINI, Silvio. A pós-verdade é uma notícia falsa. Revista USP, São Paulo, n. 116, p. 45-58, janeiro/fevereiro/março 2018.

INTERVENÇÃO no rio não gerou mudanças efetivas, conclui estudo. FOLHA DE SÃO PAULO. São Paulo, 14 fev. 2019. Disponível em <<https://www1.folha.uol.com.br/cotidiano/2019/02/intervencao-no-rio-nao-gerou-mudancas-efetivas-conclui-estudo.shtml>> Acesso em 13 mai 2019.

INSTITUTO de Segurança Pública - ISP. Séries históricas anuais de taxa de letalidade violenta no estado do Rio de Janeiro e grandes regiões. Rio de Janeiro, mar. 2019. Disponível

em < <http://www.ispdados.rj.gov.br/Arquivos/SeriesHistoricasLetalidadeViolenta.pdf> >  
Acesso em 02 jun. 2019.

HOUAISS, Antônio; VILLAR, Mauro de Salles. Dicionário Houaiss da língua portuguesa. Rio de Janeiro: Editora Objetiva, 2009.

NEVES, Marcelo. **A Constitucionalização Simbólica**. São Paulo: Martins fontes, 2011.

OBSERVATÓRIO da intervenção. Relatórios. Rio de Janeiro, fev. 2019. Disponível em <<http://www.observatoriodaintervencao.com.br/dados/relatorios1/>> Acesso mai. 2019.

PES, João Hélio Ferreira. *A efetividade da ação popular e de instrumentos similares na tutela dos bens ambientais do Brasil e Portugal*. In MOSCON, Cledi de Fátima Manica. Temas de Direito Público: Justiça e Administração Pública (org.). Porto Alegre: Editora Nuria Frabris, 2010.

SHAPIRO, A. K. *The placebo effect in the history of medical tretment: implications for psychiatry*. Amer. J. Psychiatry, Washington, 1 16(4):298-304 , Oct. 1959.

SILVA, José Afonso da. Aplicabilidade das normas constitucionais. 7ª ed., São Paulo: Malheiros, 2007.

TEMER, Michel. Elementos de direito constitucional. 14ª ed. São Paulo: Melhoramentos, 1998.