

# **VI ENCONTRO VIRTUAL DO CONPEDI**

**TEORIAS DA DEMOCRACIA, DIREITOS  
POLITICOS, MOVIMENTOS SOCIAIS E FILOSOFIA  
DO ESTADO II**

**PAULO ROBERTO BARBOSA RAMOS**

**RUBENS BEÇAK**

**CEZAR CARDOSO DE SOUZA NETO**

Todos os direitos reservados e protegidos. Nenhuma parte destes anais poderá ser reproduzida ou transmitida sejam quais forem os meios empregados sem prévia autorização dos editores.

**Diretoria - CONPEDI**

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

**Diretora Executiva** - Profa. Dra. Samyra Haydêe Dal Farra Naspolini - UNIVEM/FMU - São Paulo

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

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

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

**Vice-presidente Sudeste** - Profa. Dra. Rosângela Lunardelli Cavallazzi - UFRJ/PUCRio - Rio de Janeiro

**Vice-presidente Nordeste** - Profa. Dra. Gina Vidal Marcilio Pompeu - UNIFOR - Ceará

**Representante Discente:** Prof. Dra. Sinara Lacerda Andrade - UNIMAR/FEPODI - São Paulo

**Conselho Fiscal:**

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

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

Prof. Dr. José Filomeno de Moraes Filho - Ceará

Prof. Dr. Lucas Gonçalves da Silva - UFS - Sergipe

Prof. Dr. Valter Moura do Carmo - UNIMAR - São Paulo

**Secretarias**

**Relações Institucionais:**

Prof. Dra. Daniela Marques De Moraes - UNB - Distrito Federal

Prof. Dr. Horácio Wanderlei Rodrigues - UNIVEM - São Paulo

Prof. Dr. Yuri Nathan da Costa Lannes - Mackenzie - São Paulo

**Comunicação:**

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

Profa. Dra. Maria Creusa De Araújo Borges - UFPB - Paraíba

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

**Relações Internacionais para o Continente Americano:**

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

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

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

**Relações Internacionais para os demais Continentes:**

Prof. Dr. José Barroso Filho - ENAJUM

Prof. Dr. Rubens Beçak - USP - São Paulo

Profa. Dra. Viviane Coêlho de Séllos Knoerr - Unicuritiba - Paraná

**Eventos:**

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

Profa. Dra. Cinthia Obladen de Almendra Freitas - PUC - Paraná

Profa. Dra. Livia Gaigher Bosio Campello - UFMS - Mato Grosso do Sul

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

T314

Teorias da democracia, direitos políticos, movimentos sociais e filosofia do estado II [Recurso eletrônico on-line]  
organização CONPEDI

Coordenadores: Cezar Cardoso de Souza Neto; Paulo Roberto Barbosa Ramos; Rubens Beçak – Florianópolis;  
CONPEDI, 2023.

Inclui bibliografia

ISBN: 978-65-5648-694-9

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

Tema: Direito e Políticas Públicas na era digital

1. Direito – Estudo e ensino (Pós-graduação) – Encontros Nacionais. 2. Teorias da democracia e direitos políticos. 3. Movimentos sociais e filosofia do estado. VI Encontro Virtual do CONPEDI (1; 2023; Florianópolis, Brasil).

CDU: 34



# **VI ENCONTRO VIRTUAL DO CONPEDI**

## **TEORIAS DA DEMOCRACIA, DIREITOS POLITICOS, MOVIMENTOS SOCIAIS E FILOSOFIA DO ESTADO II**

---

### **Apresentação**

O Grupo de Trabalho Teorias da Democracia, Direitos Políticos, Movimentos Sociais e Filosofia do Estado II, do VI ENCONTRO VIRTUAL DO CONSELHO NACIONAL DE PESQUISA E PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO – CONPEDI apresenta os Artigos submetidos, selecionados e apresentados neste evento.

Após a apresentação dos Textos pelos autores foi realizado um amplo debate, com a participação de todos os participantes deste Grupo de Trabalho coordenado pelos Professores-Doutores Rubens Beçak, FDRP – USP, Paulo Roberto Barbosa Ramos, UFMA e Cezar Cardoso de Souza Neto, FDRP – USP.

Este evento, realizado por meio da plataforma online do CONPEDI, entre os dias 20 a 24 de junho de 2023, teve como parceiros institucionais a Faculdade de Direito de Franca, SP., e as Faculdades Londrina, PR.

Os temas apresentados possibilitaram um rico debate acerca da teoria democrática e suas interconexões políticas, éticas e institucionais, promovendo o aprofundamento necessários nas pesquisas do Direito,

Assim, os Artigos apresentados demonstram a riqueza e diversidade temática presentes nos programas de pós-graduação, mantidos por instituições de ensino superior distribuídas por todo o Brasil, o que evidencia a abrangência e atualidade das pesquisas apresentadas.

Seguindo a ordem de apresentação, os autores apresentaram os seguintes trabalhos:

**INTERVENÇÃO FEDERAL: O CASO DAS INTERVENÇÕES FEDERAIS RESTRITAS À ÁREA DA SEGURANÇA PÚBLICA (DECRETOS EXECUTIVOS Nº 9.288/2018 E Nº 11.377/2023)**, Alexandre Weihrauch Pedro; **DIREITOS FUNDAMENTAIS E A CRISE DA DEMOCRACIA LIBERAL BRASILEIRA: CONTORNOS DO SURGIMENTO DE UMA DEMOCRACIA ILIBERAL EM TEMPOS DE SOCIEDADE EM REDE**, Pablo Domingues de Mello, Nina Tricia Disconzi Rodrigues e Rosane Leal Da Silva; **DEMOCRACIA TAMBÉM SE APRENDE**, Edilia Ayres Neta Costa; **DIREITO DAS PESSOAS COM CANCER: real acesso à justiça?** Cibele Faustino de Sousa, Alexander Perazo Nunes de

Carvalho e Thereza Maria Magalhães Moreira; DEMOCRACIA DELIBERATIVA E PARTICIPAÇÃO POPULAR: OS CONSELHOS DOS DIREITOS DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE NO BRASIL, Ana Luiza Godoy Pulcinelli, Vinicius Consoli Ireno Franco e Fernando De Brito Alves; INSTITUIÇÕES DE GARANTIA: GLOBALIZAÇÃO E MERCADO A SERVIÇO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL, Raul Durizzo de Oliveira, Otavio Augusto Reis Santos e Marcos Antônio Striquer Soares; CRISE DE REPRESENTATIVIDADE NO BRASIL NO SÉCULO XXI E O PAPEL DO PODER JUDICIÁRIO: COMO SUPERAR ESSE IMPASSE DEMOCRÁTICO? Carolline Leal Ribas e Gabriela Oliveira Freitas; CONQUISTAS SOCIAIS E ARGUMENTAÇÃO JURÍDICA, Gislane Junqueira Brandão; BIOPOLÍTICA, ANACRONISMOS E SUJEIÇÕES, Gabriela Teixeira Cunha; ATOS ANTIDEMOCRÁTICOS E A INOBSERVÂNCIA AO PRINCÍPIO DA IGUALDADE NO BRASIL: O DIREITO IGUALITÁRIO DE VOTO, Morgan Stefan Grando, Talissa Truccolo Reato e Aline Hoffmann; LIBERDADE E DEMOCRACIA: perspectivas neorepublicanas às crises econômicas no Estado Democrático de Direito, Otavio Augusto Reis Santos, Raul Durizzo de Oliveira e Marcos Antônio Striquer Soares; AS REFORMAS CONSTITUCIONAIS SOB AGENDA/DOCTRINA/(IR) RACIONALIDADE NEOLIBERAL E SUAS CONTRADIÇÕES COM A PROMOÇÃO DO ESTADO DE BEM-ESTAR SOCIAL PRETENDIDA PELA VIGENTE CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL, Evandro Borges Martins Bisneto e Raissa Maria Fernandez Nascimento Aguilera; O SENTIDO DA REPARAÇÃO ÀS VÍTIMAS DE VIOLÊNCIA DO ESTADO E AS MUDANÇAS INSTITUCIONAIS EM FACE DO NEGACIONISMO HISTÓRICO, Eneá De Stutz E Almeida, Isabella Arruda Pimentel e Zilda Letícia Correia Silva; ANISTIA POLÍTICA COLETIVA ? REFLEXÕES SOBRE UMA NOVA PERSPECTIVA DA JUSTIÇA DE TRANSIÇÃO NO BRASIL, Eneá De Stutz E Almeida, Thiago Gomes Viana e Maíra de Oliveira Carneiro; APORTE DO SISTEMA SEMIPRESIDENCIALISTA PORTUGUÊS: a possibilidade de implementação do tertium genus político-morfológico na dinâmica governamental brasileira, Thanius Silvano Martins; O DIREITO DE ACESSO À INFORMAÇÃO PÚBLICA E SUA ESSENCIALIDADE PARA A DEMOCRACIA DELIBERATIVA, Rubens Beçak e Maiara Carlos Melara.

Após as discussões, o Grupo de Trabalho foi encerrado por seus coordenadores: Prof. Dr. Rubens Beçak, Prof. Dr. Paulo Roberto Barbosa Ramos e Prof. Dr. Cezar Cardoso de Souza Neto.

**INTERVENÇÃO FEDERAL: O CASO DAS INTERVENÇÕES FEDERAIS  
RESTRITAS À ÁREA DA SEGURANÇA PÚBLICA (DECRETOS EXECUTIVOS Nº  
9.288/2018 E Nº 11.377/2023)**

**FEDERAL INTERVENTION: THE CASE OF FEDERAL INTERVENTIONS  
RESTRICTED TO THE AREA OF PUBLIC SECURITY (EXECUTIVE ORDERS  
NO. 9,288/2018 AND NO. 11,377/2023)**

**Alexandre Weihrauch Pedro <sup>1</sup>  
Carlos Eduardo Dieder Reverbel <sup>2</sup>**

**Resumo**

este trabalho desenvolveu-se com o objetivo de se analisar, sob o prisma da teoria do Estado e do federalismo, as intervenções federais restritas à área da segurança pública no Estado do Rio de Janeiro em 2018 (Decreto Executivo nº 9.288/18) e no Distrito Federal em 2023 (Decreto Executivo nº 11.377/2023). Para esse fim, primordialmente, delineou-se, historicamente, a concepção de federalismo enquanto forma de organização política estatal, transitando-se, então, pelas respectivas peculiaridades concretizadas na República Federativa do Brasil. Após, observa-se o instituto da intervenção federal em sua conformação constitucional, de maneira a se cotejar com a análise específica das intervenções federais levadas a cabo no Estado fluminense e no Distrito Federal. Destaca-se que estas intervenções ocorreram apenas no âmbito da segurança pública estadual e distrital, com a nomeação de interventores federais sem, contudo, afastar os Governadores de seus cargos. Por fim, e se esta tese se sustentar, conclui-se que é contrária tanto à teoria do federalismo quanto à organização constitucional do Estado brasileiro a propositura de uma intervenção federal apenas em um órgão específico da estrutura interna do Executivo Estadual/Distrital, por acarretar uma cisão da estrutura político-administrativa do Estado-membro que sofre a intervenção.

**Palavras-chave:** Federalismo, Estado federal brasileiro, Intervenção federal, Estado do rio de janeiro, Distrito federal

**Abstract/Resumen/Résumé**

the present paper has been developed to analyze, under the prism of both State and federalism theory, the Federal Intervention that was performed in the State of Rio de Janeiro in 2018 (Executive Order No. 9,288/2018) and in the Federal District in 2023 (Executive Order No. 11,377/2023). To that end, primarily, it outlines the concept of federalism as a

---

<sup>1</sup> Mestre em Direito pelo Centro de Estudos Europeus e Alemães – CDEA (UFRGS-PUCRS-DAAD). Doutorando em Direito UFRGS. Bacharel em Direito pela PUCRS. Assessor de Procuradoria no MPC-RS. E-mail: alexandrew.advogado@gmail.com.

<sup>2</sup> Doutor em Direito pela USP. Doutor em Direito pela UFRGS. Mestre em Direito do Estado pela UFRGS. Bacharel em Direito pela PUCRS. Professor de Graduação, Mestrado e Doutorado pela UFRGS.

form of political state organization, passing through the respective peculiarities that have been concretized in the Brazilian federated state. Afterward, it observes the federal intervention in its constitutional shaping, to compare with the specific analysis of the federal interventions carried out in the State of Rio de Janeiro and in the Federal District. It highlights that this intervention's incidence has been occurred only within the state public security's scope, appointing a federal intervenor, however, not removing the Governor from his office. Finally, if this thesis sustains itself, it concludes that it is against federalism theory and Brazilian constitutional organization to propose a federal intervention only in a specific organ of the Executive's internal structure. That because it entails a split in the political and administrative structure of this Power, establishing a parallel leadership power.

**Keywords/Palabras-claves/Mots-clés:** Federalism theory, Brazilian federal state, Federal intervention, State of rio de janeiro, Federal district

## 1 Introdução

O presente trabalho tem como finalidade analisar brevemente as intervenções federais restritas à área da segurança pública levadas a cabo no Estado do Rio de Janeiro no ano de 2018 – por meio do Decreto nº 9.288/2018 – e no Distrito Federal – por meio do Decreto nº 11.377/2023. Essas intervenções federais ao ficarem limitadas à área da segurança pública, não afastaram por completo os Governadores Estadual e Distrital, mas sim nomearam um interventor federal com poderes para atuar apenas na área da segurança pública<sup>1</sup>.

Como o advento do Decreto nº 9.288/2018, o Rio de Janeiro foi o primeiro caso de utilização do instituto da intervenção federal após a promulgação da Constituição Federal de 1988, sendo natural que se coloquem dúvidas a respeito de sua correta utilização em conformidade com o novo marco jurídico-constitucional representado pela Constituição cidadã. Dessa forma, a pergunta-problema que se coloca é a seguinte: do ponto de vista da teoria do Estado e do federalismo, é adequada a intervenção federal em apenas um órgão (uma única área ou secretaria) do Executivo estadual, sem, para tanto, afastar o Chefe desse Poder? Isto é, será que é possível que um decreto interventivo federal possa se limitar a apenas uma área específica da competência governamental-administrativa do Estado-membro, nomeando-se um interventor para atuar na estrutura interna daquele Poder, sem, contudo, afastar o Governador do Estado?

Nesse desiderato, utilizou-se o método histórico para se chegar a uma melhor compreensão da noção de federalismo e do instituto da intervenção federal em nosso país. Após, realizou-se um cotejo da teoria abordada com o caso concreto das intervenções federais analisadas. Por conseguinte, o presente trabalho estruturou-se nesta breve introdução seguida pelo desenvolvimento do tema - subdividido em quatro tópicos - e por uma conclusão sob o ponto de vista da teoria do federalismo. Especificamente, desenvolveu-se o tema, primeiramente, analisando-se (2) o federalismo enquanto uma teoria da forma estatal de organização política, bem como a

---

<sup>1</sup> Conforme se verifica nos respectivos decretos interventivos: “Art. 1º Fica decretada intervenção federal no Estado do Rio de Janeiro até 31 de dezembro de 2018. § 1º **A intervenção de que trata o caput se limita à área de segurança pública**, conforme o disposto no Capítulo III do Título V da Constituição e no Título V da Constituição do Estado do Rio de Janeiro. § 2º O objetivo da intervenção é pôr termo a grave comprometimento da ordem pública no Estado do Rio de Janeiro” (BRASIL, 2018b); “Art. 1º Fica decretada intervenção federal no Distrito Federal até 31 de janeiro de 2023. § 1º **A intervenção de que trata o caput se limita à área de segurança pública**, conforme o disposto no art. 117-A da Lei Orgânica do Distrito Federal. § 2º O objetivo da intervenção é pôr termo ao grave comprometimento da ordem pública no Distrito Federal, marcado por atos de violência e invasão de prédios públicos” (BRASIL, 2023b).

organização específica do (3) Estado federal brasileiro. Em sequência, observou-se (4) o instituto da intervenção federal em sua conformação constitucional e, por fim, realizou-se a (4) discussão da intervenção federal na área da segurança pública concretizada pelos Decretos nº 9.288/18 e nº 11.377/2023, respectivamente.

## **2 O Federalismo Enquanto Forma de Organização Política**

Dentre as formas de organização política do Estado, que nada mais são do que o modo como se pode repartir o poder político dentro de um território, está o federalismo, fundamentado em um ideal de descentralização política do poder (REVERBEL, 2018). O termo federação, por sua vez, vem do latim *foedus*, *foederis* que traz o significado de uma aliança, um pacto ou uma união entre Estados (TEMER, 2015).

Nesse sentido, Oliveira Torres (2017) definia a federação como um corpo político constituído de coletividades e não de indivíduos. Definição essa que relembra, de forma bastante clara, a pioneira teoria da república federativa de matriz pactista-contratual desenvolvida pelo Barão de Montesquieu do século XVIII<sup>2</sup>.

Assim, Montesquieu, ao elaborar um processo racional de instituição do federalismo enquanto forma de organização política do Estado, desenvolveu a “teoria das repúblicas federativas” de forma a minimizar um duplo inconveniente que se verificava nos Estados modernos de sua época. Isto é, ao pensar em um processo de encadeamento de uma “república de repúblicas”, contando com a integração e o apoio recíproco de corpos políticos diversos, Montesquieu procurava (i) maximizar a liberdade interna (individual e coletiva) e (ii) minimizar a insegurança estatal no plano externo, ou seja, reduzir a possibilidade de uma pequena república ser conquistada por um Estado estrangeiro (REVERBEL, 2012b).

Organizado, então, o federalismo como propusera Montesquieu, do ponto de vista externo, o Estado federal mostra-se como uma unidade, uma vez que a sua soberania reside na união dos Estados-membros, a União federal. Contudo, do ponto de vista interno, o Estado federal demonstra-se em toda a sua complexidade e diversidade, apresentando uma ordem jurídica na qual coexistem

---

<sup>2</sup> Nas palavras de Montesquieu, referindo-se às repúblicas federativas: “Essa forma de governo é uma convenção, pela qual diversos corpos políticos consentem em se tornar cidadãos de um Estado maior que querem formar. É uma sociedade de sociedades, que forma uma nova sociedade, [...] Essa espécie de República, capaz de resistir à força exterior, pode conservar-se em sua grandeza, sem que o interior se corrompa [...] e, em relação ao exterior, goza, pela força da associação, de todas as vantagens das grandes monarquias” (MONTESQUIEU, 2010, p. 144–145).



e concorrem centros de poder político em distintos níveis – normalmente a nível nacional (federal, central ou da União) e a nível subnacional (regional ou dos Estados federados) (AZAMBUJA, 2008). Nesse aspecto, diferenciando-se das confederações, as federações não admitem a secessão como aquelas; ou seja, no federalismo, o rompimento do vínculo federativo por parte de um Estado membro não é permitido (LEWANDOWSKI, 2018).

Aprofundando a definição no ponto de vista do Direito constitucional, ressalta Jorge Miranda (2011) que a federação repousa numa estrutura de sobreposição de esferas jurídico-políticas, no sentido de se constituir um poder federal conjugado com o poder dos Estados membros da federação. E, para evitar conflitos entre essas esferas, há uma clara repartição e delimitação constitucional de competências entre os entes da federação. Repartição de competências que deve atender ao princípio da subsidiariedade<sup>3</sup> e a uma distribuição das receitas na proporção das competências de cada ente federado.

Desse modo, cada cidadão simultaneamente ficaria sujeito a, pelo menos, dois órgãos legislativos, dois governativos e dois administrativos, bem como duas Constituições (a da União federal e a do Estado membro) (MIRANDA, 2011). Isto é, diferentemente do Estado unitário, o qual possui uma estrutura político-jurídica de poder única e centralizada, o Estado federal caracteriza-se por uma descentralização política que se dá com a coexistência simultânea de diversas unidades político-jurídicas de poder dotadas de auto-organização e de uma certa autonomia em relação ao poder central (SARLET; MARINONI; MITIDIERO, 2015).

Destaca-se que, no contexto de formação do Estado federal norte-americano, é bastante clara essa ideia de pluralidade e de preservação e garantia da diversidade regional interna, mediante a descentralização do exercício do poder político-jurídico, em uma espécie de superposição de ordens político-jurídicas como uma separação vertical de poderes e competências (LOEWENSTEIN, 1986).

Assim, a Constituição dos Estados Unidos da América inovava ao institucionalizar uma república federativa, em substituição aos Artigos da Confederação, firmados logo após a independência em 1781. Dessa forma, a Federação norte-americana nascia como um pacto político-jurídico entre Estados independentes, fruto de negociações políticas entre eles, constituindo, por

---

<sup>3</sup> Conforme destaca Starck (2017), o princípio da subsidiariedade prevê, como regra, que as decisões devem ser tomadas no âmbito da federação com maior proximidade das pessoas e dos problemas a serem solvidos, isto é, tudo que pode ser bem realizado pela ente menor da federação, deve ser atribuído à competência deste.

seu intermédio, os Estados Unidos da América como a primeira república federativa moderna (LIMONGI, 2011).

É de se notar que, nos Estados Unidos, existe, ainda hoje, a prática de um radical *self-government* tanto territorial quanto funcionalmente. Territorialmente, a atividade governamental é atribuída, em um primeiro plano, ao nível local, da municipalidade, e, em um segundo plano, ao nível estadual, restando muito pouco da atividade governamental para o nível nacional. Funcionalmente, os serviços públicos, em sua maioria, são deixados para serem desenvolvidos pela própria sociedade civil, sob a supervisão de uma rede de agências reguladoras (SOUZA JUNIOR; REVERBEL, 2016).

Para mais, conforme advertência de Souza Junior, o termo federalismo é um conceito teórico-normativo, de forma que pertence ao campo da história das ideias políticas. Assim, há diversas doutrinas do federalismo, conforme a variedade de ideologias políticas que justificam a ordem político-jurídica implementada em um Estado federal em concreto (SOUZA JUNIOR, 2007).

Portanto, o federalismo, enquanto um conjunto de valores, é um ideal que orienta a institucionalização da diversidade na unidade; e a federação, enquanto atuação concreta, designa a forma de organização e distribuição vertical do poder político em um determinado Estado, descentralizando e delimitando as competências de cada ente federativo. Nesse sentido, o termo federação revela uma aplicação concreta e específica do conceito teórico de federalismo (REVERBEL, 2007).

Tem-se, então, que o cerne do federalismo se funda no arranjo teórico-institucional que promove uma combinação e equilíbrio entre unidade e diversidade, escalonando-se o governo em níveis. Assim, em todo Estado federal há um governo central, detentor da soberania e representante do todo nacional, e demais corpos políticos autônomos e regionais, participantes da formação da vontade do governo central (FERNANDES, 2015).

### **3 O Estado Federal no Brasil**

A unidade nacional sempre foi uma preocupação central no período do Brasil Império; contudo, com a Proclamação da República em 1889, o federalismo – junto com o presidencialismo

– passou a ser um dos eixos centrais da organização do Estado Brasileiro<sup>4</sup>. Assim, a noção de federação tornou-se uma das constantes essenciais da identidade constitucional brasileira desde a primeira Constituição Republicana, datada de 1891. De fato, após a queda do Império em 1889, o primeiro decreto editado<sup>5</sup> já instaurava uma república federativa no Brasil, de forma provisória<sup>6</sup>, antes mesmo da promulgação da primeira Constituição republicana do país (MENDES; MUDROVITSCH, 2017).

Com nítida inspiração norte-americana, a primeira Constituição republicana, por sua vez, demarcava competências enumeradas à União e atribuía todas as competências remanescentes aos Estados membros, em um modelo bastante aproximado ao federalismo dual norte-americano. Em 1926, a primeira Constituição republicana foi emendada para incluir cláusulas explícitas dos princípios constitucionais aos quais os Estados federados deveriam seguir, dentre eles, estabeleceu-se uma uniformidade de instituições governamentais (FERREIRA FILHO, 1982).

Essa forma de repartição de competências foi preservada até o advento da Constituição de 1934, que também trouxe competências privativas aos Estados membros, mas delegou competências concorrentes da União com os Estados federados (REVERBEL, 2018), estabelecendo um tímido federalismo cooperativo no país (FERREIRA FILHO, 1982). Competências, contudo, que não duraram muito, uma vez que, com a Constituição outorgada de 1937, voltou-se a centralizar as competências majoritariamente nas mãos da União, ainda que se mantivesse formalmente um Estado federado no papel<sup>7</sup>.

---

<sup>4</sup> Ainda que, como destaca Virgílio Afonso da Silva (2021), a configuração concreta de federação talvez tenha sido a variável institucional que mais sofreu os impactos das diversas turbulências políticas, institucionais e constitucionais ao longo do século XX no Brasil.

<sup>5</sup> Como destaca Ferreira Filho (FERREIRA FILHO, 1982), a declaração da República e a instituição de uma federação se formalizaram num mesmo e único ato, o Decreto nº 1, de 15 de novembro de 1889, que proclamava a República como forma de governo e a federação como forma de Estado no país, numa típica manifestação do federalismo de segregação. Como se verifica neste trecho do Decreto: “Art. 1º - **Fica proclamada provisoriamente e decretada como a forma de governo da Nação brasileira - a República Federativa.** Art. 2º - **As Províncias do Brasil, reunidas pelo laço da Federação, ficam constituindo os Estados Unidos do Brasil.** Art. 3º - **Cada um desses Estados, no exercício de sua legítima soberania, decretará oportunamente a sua constituição definitiva, elegendo os seus corpos deliberantes e os seus Governos locais**” (BRASIL, 1889, grifou-se).

<sup>6</sup> Como destaca Michel Temer (2015, p. 73): “A Federação surge, provisoriamente, no Brasil por meio do Decreto 1, de 15 de novembro de 1889, que também instituiu a República como forma de governo e estabeleceu ‘as normas pelas quais se devem reger os Estados Federais’”.

<sup>7</sup> Como destaca Michel Temer (2015, p. 73–74) neste trecho: “A Constituição de 1937, outorgada pelo Presidente da República ao povo brasileiro, fez subsistir, formalmente, a Federação. Na realidade, porém, ela não se conservou. [...] Assim, embora formalmente federal, a forma de Estado foi, realmente, unitária”.

Com a Constituição 1946, retomou-se uma descentralização federativa real, orientando-se, mais uma vez, pelo modelo norte-americano de federação (STARCK, 2017), embora adotando-se um modelo de federalismo bastante cooperativo (FERREIRA FILHO, 1982).

Após, acentuou-se, novamente, uma tendência de centralização do poder político nas mãos da União, quase desnaturando a federação, com o estabelecimento da ditadura cívico-militar iniciada em 1964. Este contexto preservado durante a Constituição de 1967, atinge o seu auge com o Ato Institucional nº 5 (AI-5)<sup>8</sup>, que passou a conviver com a Emenda Constitucional nº 1 de 1969 até a revogação de todos os Atos Institucionais pela Emenda Constitucional nº 11 de 1978 (TEMER, 2015).

A partir da Constituição de 1988, então, há o renascimento da ideia de federação no país, estabelecendo-se, também, os municípios e o Distrito Federal como entes componentes da federação<sup>9</sup>.

Em um olhar mais atento à repartição de competências e receitas entre os entes federados, entretanto, verifica-se que o Brasil seguiu adotando um modelo de federalismo ainda bastante centralizado. O País aglutinou de forma majoritária, na União, tanto as competências executivas e legislativas quanto as receitas, restando, ainda, aos Estados e Municípios inúmeras competências executivas, as quais precisam suportar sem possuir os recursos necessários ou proporcionais para executá-las (REVERBEL, 2018). E como ressalta Ferreira Filho (1991), a repartição de competências e de receitas entre os entes federados é questão fundamental na organização de qualquer Estado Federal.

---

<sup>8</sup> Era tão nítida a hegemonia da União no federalismo brasileiro à época que, como expõe Ferreira Filho (1982), o federalismo era mantido quase que apenas nominalmente. Se a Constituição de 1967 já era de cunho centralizador, com a Emenda Constitucional nº 1 de 1969 (EC nº 1/1969), e as alterações posteriores, foi bastante acentuada a tendência centralista vigente na prática da época: “Não se deve ocultar que, na realidade, a centralização do Estado brasileiro é maior ainda do que exprime a imagem traçada na Constituição [EC nº 1/1969]. Primeiro, porque os Governadores de Estado, salvo exceção, têm sido efetivamente escolhidos pelo Poder federal, cabendo aos Colégios eleitorais estaduais que os elegiam, uma função de mera homologação. E no plano estadual o Poder Executivo prepondera como no federal. Segundo, porque, salvo exceção, os Estados não contam com recursos para desempenhar adequadamente as suas funções. Por isso, encontram-se na dependência do Executivo federal que pode, ou não, conceder-lhes empréstimos ou auxílios acima de limites autorizados pelo Senado”.

<sup>9</sup> Como ressalta Virgílio Afonso da Silva (2021, p. 358, grifos do original): “Isso não significa que a federação [brasileira] tenha quatro níveis. Na verdade, são apenas três os níveis: União, estados e municípios. [...] o Distrito Federal tem um *status* especial e, em boa parte dos casos, tem tanto as competências típicas dos estados quanto aquelas dos municípios”.

#### 4 O Instituto da Intervenção Federal

De início, deve-se ter em mente que os Estados membros são instituições típicas de uma federação, no sentido de que não se conhece federações que não possuam entes subnacionais autônomos que o compõe; estes são os elementos que dão a própria estrutura conceitual do federalismo<sup>10</sup>. E a autonomia assegurada a esses entes, nada mais é do que a capacidade de agir dentro de um espaço pré-estabelecido de competência. Assim, diferentemente da soberania<sup>11</sup>, a autonomia é sempre um poder limitado; circunscrito por regras de competência (FERREIRA FILHO, 1991)<sup>12</sup>.

Tendo-se isso em conta, destaca-se que a intervenção federal<sup>13</sup> implica um transpasse temporário desses limites que circunscrevem a autonomia constitucionalmente prevista de um ente federado, configurando-se como uma exceção ao princípio reitor da autonomia dos entes no federalismo. Assim, toda intervenção deverá ter um nítido caráter de excepcionalidade e ser restrita ao mínimo necessário para cumprir com o seu objetivo constitucionalmente delimitado (SARLET; MARINONI; MITIDIERO, 2015).

---

<sup>10</sup> Como destaca José Afonso da Silva (2004, p. 471, grifos do original): “Sem Estados federados não se conhece federação, chamem-se Estados (EUA, Venezuela, Brasil), Províncias (Argentina), Cantões (Suíça), *Länder* (Alemanha). Não é o nome que lhes dá a natureza, mas o regime de autonomia”.

<sup>11</sup> Conforme destaca Dalmo Dallari (1991, p. 72, grifos do original), atualmente a noção de soberania pode ser concebida principalmente de duas maneiras distintas e complementares: “como sinônimo de *independência*, e assim tem sido invocada pelos dirigentes dos Estados que desejam afirmar, sobretudo ao seu próprio povo, não serem mais submissos a qualquer potência estrangeira; ou como expressão de *poder jurídico mais alto*, significando que, dentro dos limites da jurisdição do Estado, este é que tem o poder de decisão em última instância, sobre a eficácia de qualquer norma jurídica”.

<sup>12</sup> Como distingue Ferreira Filho (1991), a característica por excelência dos Estados-membros é a autonomia. Já a soberania, é a característica do todo, do Estado Federal.

<sup>13</sup> Conforme destaca Lewandowski (2018, p. 42–43, grifos do original): “A origem do instituto prende-se à aprovação da chamada *Lei Hamilton*, pelo Congresso dos Estados Unidos, em 1791, que estabeleceu um imposto sobre o *whisky*, causando uma série de revoltas e motins nas unidades federadas que tinham nessa bebida a principal fonte de renda, em particular a Pennsylvania. Para debelar a agitação, conhecida como a *rebelião do whisky* (*whisky insurrection*), o Legislativo Federal aprovou, no ano seguinte, com fundamento no art. I, seção 8, item 15, da Constituição, uma outra lei que permitia ao Presidente convocar a milícia no caso de rebelião contra o governo federal. Ela também facultava ao Estado-membro, na hipótese de defrontar-se com uma desordem que escapasse ao seu controle, recorrer ao apoio do governo central. Munido dessa autorização do Congresso, Washington interveio na Pennsylvania, em 1794, com o objetivo de restaurar a ordem, recrutando milícias de quatro Estados. A ação interventiva, desencadeada com grande rigor, representou uma vitória do Governo da União sobre os Estados-membros, diante da delegação que o Congresso, titular da competência para determinar a medida, lhe outorgou para atuar nessa situação emergencial”.

De qualquer sorte, o instituto da intervenção federal é um ato político que, ainda que seja antitético à autonomia dos entes federados<sup>14</sup>, opera como um mecanismo de garantia da integridade e do equilíbrio da federação. Nessa lógica, as cláusulas autorizativas para a aplicação da intervenção objetivam preservar o interesse maior da federação e dos demais entes federados em detrimento do interesse daquele ente que sofre a intervenção (SARLET; MARINONI; MITIDIERO, 2015).

Logo, quando há intervenção federal em um dado Estado, é a federação, como um todo – a União agindo em nome de todos os demais entes federados –, que está intervindo, e não, apenas o ente de nível nacional. Tanto é assim, que a manutenção do decreto de intervenção depende de processo do qual participam tanto os representantes dos Estados e do Distrito Federal (por meio do Senado Federal) quanto do povo (por meio da Câmara dos Deputados)<sup>15</sup>.

Ademais, entende-se que a intervenção federal é um mecanismo clássico do federalismo, que conta com disciplina expressa também na Constituição brasileira<sup>16</sup>. Como tal, a decretação de uma intervenção federal se sujeita, desde a sua concepção até a sua execução, a modalidades de controle político, judicial e social (BRASIL, 2018d).

Com efeito, ressalta-se que, desde a primeira Constituição republicana do Brasil, todas as Cartas constitucionais mantiveram esse instituto em seus textos, salvo a de 1937. E sob todas essas Constituições brasileiras, a intervenção federal sempre foi estabelecida como uma medida excepcional, no sentido de que a regra seria a União abster-se de intromissões nos assuntos de competência das demais entidades federativas (LEWANDOWSKI, 2018).

## **5 A Discussão da Intervenção Federal na Área da Segurança**

Como já foi dito, desde a promulgação da Constituição Federal de 1988 até o ano de 2018 não havia sido decretada nenhuma intervenção da União nos Estados-membros, embora já houvera

---

<sup>14</sup> Nas palavras de José Afonso da Silva (2004, p. 482–483, grifos do original): “A intervenção é *ato político* que consiste na *incursão da entidade interventora nos negócios da entidade que a suporta*. Constitui o *punctum dolens* do Estado federal, onde se entrecruzam as *tendências unitaristas* e as *tendências desagregantes*. Intervenção é antítese da autonomia. Por ela afasta-se momentaneamente a atuação autônoma do Estado, Distrito Federal ou Município”.

<sup>15</sup> Como destaca Michel Temer (2015, p. 82): “a intervenção [federal] é ato de que participam todos os Estados federados por meio da União. Por isso, o decreto de intervenção é submetido à apreciação do Congresso Nacional, em prazo máximo de 24 horas, como dispõe o art. 36, §1º, da CF. Se não estiver funcionando, o Congresso será convocado, no mesmo prazo de 24 horas, para deliberar a respeito do decreto presidencial”.

<sup>16</sup> Conforme o previsto nos arts. 34 e 36 da Constituição Federal de 1988 (CF/88).

diversas intervenções de Estados em municípios. Desde 2018, a Presidência da República rompeu com essa curta tradição ao decretar três intervenções federais: a primeira, em fevereiro de 2018 no Estado do Rio de Janeiro (Decreto nº 9.288/2018); a segunda, em dezembro de 2018 no Estado de Roraima (Decreto nº 9.602/2018); e a terceira em janeiro de 2023 no Distrito Federal (Decreto nº 11.377/2023). Todas essas intervenções foram aprovadas pelo Congresso Nacional, por meio dos Decretos Legislativos nº 10/2018, nº 174/2018 e Nº 1/2023, respectivamente (SILVA, 2021).

Diferentemente do que ocorreu com a Intervenção Federal no Estado de Roraima<sup>17</sup>, no caso das intervenções Federais no Estado do Rio de Janeiro e no Distrito Federal – todas as intervenções com o mesmo propósito de pôr termo a grave comprometimento da ordem pública – os decretos interventivos se limitaram apenas à área de segurança pública. E é neste ponto que se retoma o questionamento inicial: é possível que uma intervenção federal possa ocorrer em apenas um órgão específico da estrutura governamental-administrativa do Estado membro, nomeando-se um interventor federal para atuar na estrutura interna do Executivo Estadual/Distrital, sem, contudo, afastar o Governador do Estado?

De início, deve-se entender como funciona as estruturas do Executivo estadual/Distrital, bem como quais são as funções tipicamente desempenhadas por essas estruturas. A estrutura estadual não difere muito daquela dos Executivos nos demais níveis (federal e municipal), pois, enquanto Chefe do Executivo, o Governador acumula e desempenha as funções representativa-moderadora, governamental e de chefia da Administração. Isto é, concentra-se na figura do Governador, respectivamente, a representação do seu ente federado, a moderação político-jurídica, a determinação das políticas públicas a serem concretizadas e a chefia da Administração Pública estadual/distrital, executora das leis e das políticas de governo por excelência<sup>18</sup>.

---

<sup>17</sup> Como se verifica no parágrafo único do art. 1º e no art. 3º do Decreto nº 9.602/2018: “Art. 1º É decretada intervenção federal no Estado de Roraima até 31 de dezembro de 2018, para, nos termos do art. 34, caput, inciso III, da Constituição, pôr termo a grave comprometimento da ordem pública. Parágrafo único. A intervenção de que trata o caput abrange todo o Poder Executivo do Estado de Roraima. [...] Art. 3º As atribuições do Interventor são aquelas previstas para o Governador do Estado de Roraima” (BRASIL, 2018c).

<sup>18</sup> De forma bastante didática, Souza Junior (2002) separa essas funções em três níveis distintos: o nível dos *fins últimos*, a cargo da Chefia de Estado; o nível dos *fins intermediários*, a cargo da Chefia de Governo; e o nível dos *fins próximos*, a cargo da Administração Pública. Já a separação de funções preconizada por Loewenstein (1986), também separada em três níveis distintos, divide as funções em *policy determination*, a qual se ocuparia da deliberação e da tomada das decisões políticas conformadoras; em *policy execution*, a qual se ocuparia da aplicação concreta das decisões políticas tomadas; e, por fim, em *policy control*, a qual se ocuparia da fiscalização e controle político das outras duas funções.

A função representativa-moderadora cuida dos fins últimos do Estado, defendendo a busca do bem comum da respectiva comunidade política. Assim, ela abarca tanto a representação política do ente federado (interna e externa) quanto a moderação do jogo político e da produção do Direito (REVERBEL, 2012a). Isto é, cabe o Chefe de Estado atuar coordenando a política, bem como sancionando e vetando a produção legislativa, de modo a funcionar como instituição de última instância do campo político (SOUZA JUNIOR; REVERBEL, 2016).

É na função governamental, por sua vez, que se planejam e se desenvolvem as políticas públicas a serem implementadas pela Administração Pública. Portanto, é nessa função que se deve concertar as ações políticas que tocam aos interesses conflitantes de setores, grupos e indivíduos que compõem a sociedade, indicando a direção e imprimindo impulso à Administração Pública (SOUZA JUNIOR; REVERBEL, 2016). Desse modo, o governo é entendido como o conjunto de órgãos incumbidos de formular e expressar a vontade estatal, com atribuição de decisão política, comportando prerrogativas de edição de atos normativos infralegais com caráter de generalidade e impessoalidade (SILVA, 2004).

Já a função administrativa é aquela que se encarrega de organizar os meios práticos, de recursos e de pessoal, para pôr em ação e realizar a direção indicada pelo Governo. Enquanto atividade, ela envolve o acompanhamento e a fiel execução das leis, a operação contínua da máquina pública, o assessoramento do governo do dia e a concretização das políticas públicas formuladas e determinadas pelos decisores políticos. Nesse desiderato, a Administração Pública, enquanto conjunto estrutural orgânico e hierarquizado<sup>19</sup>, subordina-se ao Poder político do Estado ao qual integra, possuindo relativa autonomia deste na forma da lei e do Direito (SILVA, 2004).

Nesse sentido, a Administração Pública compõe-se de um corpo técnico-burocrático hierarquizado, que deve executar – de forma disciplinada, leal e eficiente – as leis e as políticas públicas endereçadas pelos órgãos políticos. Logo, não cabe a ela substituir o Governo ou o Parlamento no estabelecimento dos meios e fins políticos que devem ser seguidos. Dessa forma, a direção política emanada pelo Governo e pelo Parlamento deve possuir uma ordem unificada para

---

<sup>19</sup> Como destaca José Afonso da Silva (2004, p. 636, grifos do original) neste trecho: “O art. 37 da Constituição emprega a expressão *Administração Pública* nos dois sentidos. Como conjunto orgânico, ao falar em Administração Pública *direta e indireta* de qualquer dos Poderes da *União*, dos *Estados*, do *Distrito Federal* e dos *Municípios*. Como atividade administrativa, quando determina sua submissão aos princípios de *legalidade*, *impessoalidade*, *moralidade*, *publicidade*, *eficiência*, da *licitação* e os de *organização do pessoal administrativo*”.



que possa ser executada pela Administração Pública e seus agentes (SOUZA JUNIOR; REVERBEL, 2016).

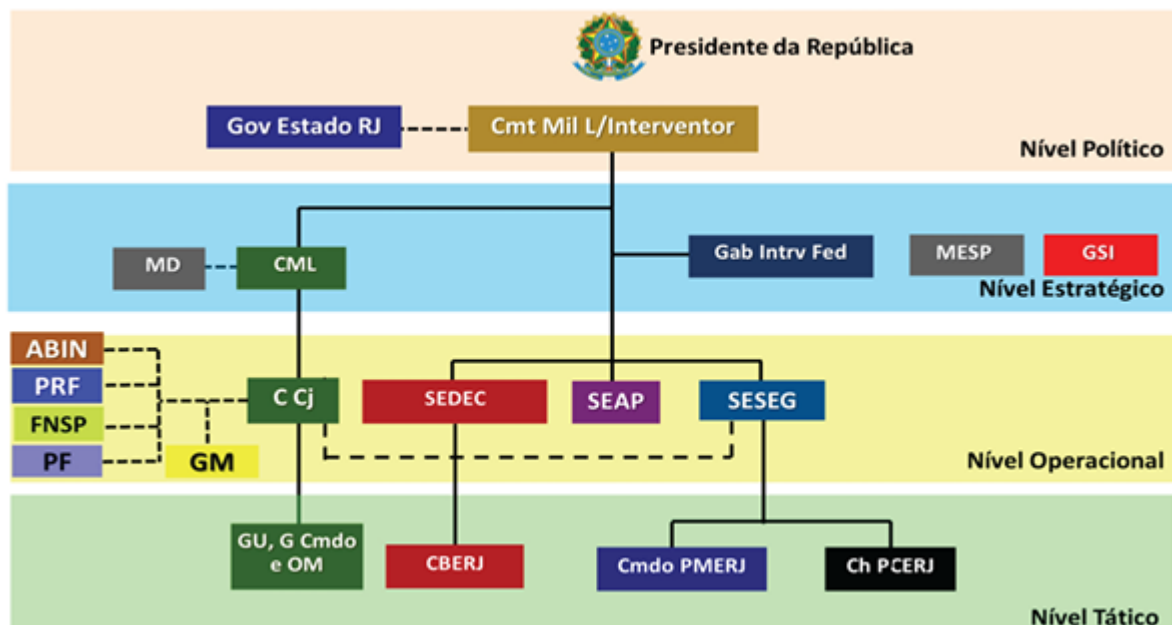
Contudo, ao se analisar os decretos interventivos no Rio de Janeiro e no Distrito Federal (Decretos nº 9.288/2018 e nº 11.377/2023, respectivamente), verifica-se que, com a intervenção Federal, nomeou-se um interventor sem, para tanto, afastar o Governador do Estado. Desse modo, criou-se uma estrutura político-administrativa verticalmente paralela nestes entes federados, nas quais ao interventor foram atribuídas apenas as competências estaduais relativas à segurança pública, permanecendo com o Governador todas as demais competências político-administrativas estaduais<sup>20</sup>.

Por conseguinte, os decretos interventivos separaram a Chefia de Estado, de Governo e da Administração Pública estadual em duas partes independentes: uma responsável pela segurança pública – a cargo do Interventor –, e a outra, responsável pelo restante dos serviços públicos estaduais – a cargo do Governador estadual. Isso é o que se depreende do próprio esquema organizacional confeccionado pelo Gabinete de Intervenção Federal no Rio de Janeiro, como se vê na figura 1:

---

<sup>20</sup> Conforme se verifica nos seguintes trechos dos Decretos: “Art. 3º As atribuições do Interventor são aquelas previstas no art. 145 da Constituição do Estado do Rio de Janeiro necessárias às ações de segurança pública, previstas no Título V da Constituição do Estado do Rio de Janeiro. [...] § 4º As atribuições previstas no art. 145 da Constituição do Estado do Rio de Janeiro que não tiverem relação direta ou indireta com a segurança pública permanecerão sob a titularidade do Governador do Estado do Rio de Janeiro. § 5º O Interventor, no âmbito do Estado do Rio de Janeiro, exercerá o controle operacional de todos os órgãos estaduais de segurança pública previstos no art. 144 da Constituição e no Título V da Constituição do Estado do Rio de Janeiro” (BRASIL, 2018b); “Art. 3º As atribuições do Interventor são aquelas necessárias às ações de segurança pública, em conformidade com os princípios e objetivos previstos no art. 117-A da Lei Orgânica do Distrito Federal. [...] § 4º As atribuições previstas no art. 117-A da Lei Orgânica do Distrito Federal que não tiverem relação direta ou indireta com a segurança pública permanecerão sob a titularidade do Governador do Distrito Federal. § 5º O Interventor, no âmbito do Distrito Federal, exercerá o controle operacional de todos os órgãos distritais de segurança pública previstos no art. 144 da Constituição Federal e no art. 117-A da Lei Orgânica do Distrito Federal” (BRASIL, 2023b).

Figura 1 – Arquitetura de Comando e Controle e Relações Institucionais da Intervenção Federal no Rio de Janeiro



Fonte: (RAMOS; SILVA; SANTOS, 2018)

Fato que passou despercebido pelos parlamentares não só nos debates, mas também no parecer ofertado pela relatoria na Comissão de Constituição e Justiça (CCJ), durante as duas sessões deliberativas extraordinárias realizadas no dia 19 de fevereiro de 2018 na Câmara dos Deputados (BRASIL, 2018f) por ocasião da intervenção federal no Estado do Rio de Janeiro. Com a aprovação do respectivo projeto, o Congresso Nacional transformou-o no Decreto Legislativo nº 10/2018 (BRASIL, 2018a), sendo que estes trechos do Parecer da relatoria foram as únicas menções ao fato de a intervenção federal ter sido decretada apenas na área de segurança pública:

Em terceiro lugar, o decreto especificou a **amplitude** da intervenção, que vem a ser a **área da segurança pública**. Da leitura do art. 1º, § 1º; do art. 3º, *caput* e §§ 4º e 5º; e do art. 4º do Decreto Interventivo, resta claro que a intervenção é específica para a área de segurança pública com abrangência para as Secretarias de Estado de Segurança, de Administração Penitenciária, de Defesa Civil, em cuja estrutura se encontra a do Corpo de Bombeiros Militar do Estado do Rio de Janeiro. [...]

**O novo gestor**, General Braga Netto, **será o responsável pela coordenação de três secretarias de Estado**, substituindo o governador, e poderá, para isso, utilizar todos os meios disponíveis em órgãos civis e militares da União e do Estado. [...]

Entretanto, muito mais é necessário. As políticas implementadas durante a vigência da intervenção, na confiança de que gerem os resultados almejados, devem se transformar em políticas de Estado, e não apenas de Governo (BRASIL, 2018e, grifou-se).

Já na intervenção levada a cabo no Distrito Federal, tanto nos debates quanto no parecer da relatoria ofertado na CCJ, que ocorreu na sessão deliberativa extraordinária no dia 09 de janeiro de 2023 na Câmara dos Deputados (BRASIL, 2023d) e com a sua aprovação formal que

transformou o projeto no Decreto Legislativo nº 1/2023 (BRASIL, 2023a), estas foram as únicas menções ao fato da intervenção federal se subscrever unicamente à área de segurança pública:

Em terceiro lugar, o Decreto nº 11.377, de 2023, especificou a **amplitude** da intervenção, **que abrange apenas e tão somente a segurança pública do Distrito Federal**. A leitura dos arts. 1º, § 1º, 3º, caput, e §§ 4º e 5º, e do art. 4º do Decreto afasta quaisquer dúvidas a respeito do seu alcance e abrangência para as Secretarias de Estado de Segurança do Distrito Federal, de Estado de Administração Penitenciária do Distrito Federal e do Corpo de Bombeiros Militar do Distrito Federal. [...]

**As atribuições do Interventor**, segundo o decreto, **são aquelas necessárias a segurança pública**, ou seja, atribuições comando, controle e coordenação das polícias preventivas, repressivas e judiciárias, além de ações de inteligência. [...]

Vale ressaltar que o Interventor possuirá controle operacional da Polícia Militar do DF, Polícia Civil do DF, Corpo de Bombeiros Militar do DF e mais os órgãos previstos no artigo 117-A da Lei Orgânica do DF. Situação necessária face a inabilidade e incompetência demonstrada pelas autoridades do Distrito Federal na fatídica tarde de 08 de janeiro de 2023.

Convencido de que tal medida, do ponto de vista da segurança pública, é amarga, mas necessária e proporcional, em face dos fatos tão graves ocorridos, nunca antes presenciados por esta nação, acredito que recuperaremos o controle da ordem pública no Distrito Federal (BRASIL, 2023c, grifou-se).

De fato, com as intervenções federais realizada no Rio de Janeiro e no Distrito Federal, verifica-se a criação da seguinte situação: em um mesmo ente federado, duas pessoas passaram a ser encarregadas de parcela da chefia de Estado, de Governo e da Administração Pública estadual/distrital, seccionando verticalmente em duas essas unidades da federação. Isto é, os decretos não colocaram os interventores nos lugares dos Governadores, substituindo-lhes em todas as suas funções e atribuições. O que, de fato, ocorreu foi a criação de estruturas político-administrativas *ad hoc*, nas quais os interventores federais passaram a desempenhar os papéis de Secretários de Segurança Pública, porém sem quaisquer subordinação aos Governadores<sup>21</sup>, contrariando tanto a lógica do instituto da intervenção federal – que é de redução temporária da autonomia política do ente intervindo pela substituição do seu chefe, quando necessário – quanto da organização político-jurídica dos entes federados ditada pela Constituição Federal – que

---

<sup>21</sup> Conforme se verifica no Plano Estratégico da Intervenção Federal: **“O Interventor Federal equivale ao Governador do Estado do RJ para todos os assuntos referentes à segurança pública, ou seja, é o governador para estes assuntos**, respondendo diretamente ao Presidente da República, conforme estabelece o Decreto Nº 9.288, de 16 de fevereiro de 2018. Assim fica definido o nível político nas esferas de governo estadual e federal” (RAMOS; SILVA; SANTOS, 2018, p. 11, grifos nossos).

institucionaliza uma unidade hierárquica de direção político-jurídica e de execução administrativa<sup>22</sup>.

Nesse sentido, há que se atentar para o termo “amplitude” – previsto no §1º do art. 36 da Constituição Federal<sup>23</sup> –, no qual se deve dar a intervenção federal. A amplitude prevista como um dos aspectos formais do decreto interventivo deve ser vista não como uma “carta em branco” para o Poder interveniente atuar de forma ilimitada dentro da unidade político-jurídica intervinda, mas, sim, como uma delimitação de abrangência espacial<sup>24</sup>, que deve estar adequada à estrutura político-administrativa prevista na Constituição para os entes federados (TEMER, 2015).

Outrossim, a definição da amplitude que deve ser correlacionada ao decreto interventivo tem de fixar o âmbito de abrangência territorial da intervenção – o Estado ou Município a ser atingido – e o Poder ou Poderes Políticos nos quais a intervenção ocorrerá<sup>25</sup>. Dessa forma, não poderia a intervenção criar uma outra esfera de Poder político dentro do território do ente

---

<sup>22</sup> Se é verdade, como ressalta Ferreira Filho (1991), que há limites constitucionais à autonomia e auto-organização dos Estados-membros numa federação, também o deve ser que há limites constitucionais à intervenção federal, expressos e implícitos. Aqui tendo-se a compreensão que esses limites não devem ser somente aqueles expressamente indicados nos artigos constitucionais que tratam da intervenção federal propriamente ditos (arts. 34 a 36 da CF/88), mas também os limites expressos em outros artigos constitucionais, tais como os que preveem a organização político-jurídica dos entes federados (dentre eles, os artigos 2º, 18, 25, 29 e 32 da CF/88), o catálogo de direitos e garantias fundamentais e as cláusulas pétreas, dentre outros.

<sup>23</sup> Conforme se verifica no Art. 36 da CF/88: “A decretação da intervenção dependerá: [...] § 1º **O decreto de intervenção, que especificará a amplitude, o prazo e as condições de execução** e que, se couber, nomeará o interventor, será submetido à apreciação do Congresso Nacional ou da Assembleia Legislativa do Estado, no prazo de vinte e quatro horas” (BRASIL, 1988).

<sup>24</sup> Nas palavras de Michel Temer (2015, p. 83, grifos do original): “A intervenção não é carta branca conferida à União para que esta, por meio de seus agentes, a exercite com poderes ilimitados. Ao contrário, estarão limitados pelo decreto aprovado pelo Congresso Nacional. Não é sem razão que o constituinte determina a fixação de sua *amplitude* (âmbito territorial de sua abrangência), *prazo* (lapso temporal de sua duração) e *condições de execução* (limites de atuação do interventor ou, se não houver nomeação deste, daqueles que executarão o decreto). O princípio federativo recomenda estas afirmações”.

<sup>25</sup> Conforme destaca Sarlet: “De acordo com o que prescreve o art. 36, §1.º, da CF, o Decreto Presidencial deverá definir a amplitude da intervenção, ou seja, determinar o Estado ou Município que atinge e o Poder ou Poderes nos quais se dará a intervenção” (SARLET; MARINONI; MITIDIERO, 2015, p. 842); no mesmo sentido é a lição de José Afonso da Silva (2004, p. 484, grifos do original): “A intervenção federal efetiva-se por decreto do Presidente da República, o qual especificará a sua *amplitude, prazo e condições* de execução e, se *couber*, nomeará o *interventor* (art. 36, § 1º). Há, pois, intervenção sem interventor. É que ela pode atingir qualquer órgão do poder estadual. Se for no Executivo, o que tem sido a regra, a nomeação do interventor será necessária, para que exerça as funções de Governador. Se for no Legislativo apenas, tornar-se-á desnecessário o interventor, desde que o ato de intervenção atribua as funções legislativas ao Chefe do Executivo estadual. Se for em ambos, o interventor será também necessário para assumir as funções executivas e legislativas”; em sentido contrário, porém, tem-se a doutrina do Ministro Ricardo Lewandowski (2018, p. 154) que prevê a possibilidade de intervenção parcial em um Poder: “Entende-se por amplitude a abrangência da intervenção, isto é, o Estado ou o Município que atinge, bem como o Poder ou os Poderes sobre os quais incide, seja integral, seja parcialmente. [...] O Decreto no 9.288/2018, por exemplo, por meio do qual foi determinada a intervenção no Rio de Janeiro, restringiu a medida, nos arts. 1º e 2º, à área da segurança pública daquele Estado. Ademais consignou que a medida perduraria até 31 de dezembro de 2018”.

intervindo, desnaturando ou cindido a organização político-administrativa prevista constitucionalmente; afinal, os Poderes políticos previstos na Constituição Federal são apenas três – o Legislativo, o Executivo e o Judiciário<sup>26</sup> – e a separação de poderes tem *status* de cláusula pétrea<sup>27</sup>, disposição que é comumente repetida pelas Constituições Estaduais<sup>28</sup>. Portanto, não se pode criar, por decreto executivo, um quarto Poder político paralelo aos demais dentro de uma unidade da federação.

## 6 Conclusão

Como se verificou ao longo do trabalho, a teoria do Estado e do federalismo trazem um arranjo teórico-institucional que promove uma combinação e equilíbrio entre unidade e diversidade, promovendo o escalonamento do poder político-jurídico em diferentes níveis que são autônomos entre si. Destaca-se, também, que cada Estado federal, historicamente configurado, guarda as suas peculiaridades e idiosincrasias na descentralização e delimitação das competências e receitas de cada ente federado.

Após, averiguou-se que a intervenção federal, como um mecanismo clássico da teoria do federalismo, é um ato político no qual a União – em nome de todos os entes da federação – adentra temporariamente na esfera de autonomia constitucionalmente prevista de um ente federado, estabelecendo-se uma exceção ao princípio da autonomia dos entes. Instituto que foi recepcionado pela Constituição Federal brasileira e conta com objetivos e disciplina expressa na Carta constitucional.

Posto isso, conclui-se que as intervenções federais realizadas na área da segurança pública tanto no Estado do Rio de Janeiro (Decreto nº 9.288/2018) quanto no Distrito Federal (Decreto nº 11.377/2023), na prática, implicaram uma situação peculiar de utilização do interventor federal em substituição a um Secretário de Estado e não ao Governador.

---

<sup>26</sup> Conforme se verifica nos seguintes artigos da CF/88: “Art. 2º São Poderes da União, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário”; “Art. 18. A organização político-administrativa da República Federativa do Brasil compreende a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, todos autônomos, nos termos desta Constituição” (BRASIL, 1988).

<sup>27</sup> Consoante o §4 do art. 60 da CF/88: “Art. 60. A Constituição poderá ser emendada mediante proposta: [...] § 4º Não será objeto de deliberação a proposta de emenda tendente a abolir: I - a forma federativa de Estado; II - o voto direto, secreto, universal e periódico; III - a separação dos Poderes; IV - os direitos e garantias individuais” (BRASIL, 1988).

<sup>28</sup> Por exemplo, é o que se vê na Constituição do Estado do Rio de Janeiro: “Art. 7º - São Poderes do Estado, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário” (RIO DE JANEIRO, 1989).

Ao se agir assim, realizou-se uma cisão político-administrativa do ente intervindo, ao invés de apenas transpor temporariamente os limites da autonomia estadual/distrital para substituir a chefia do ente, como prevê a teoria do Estado e do federalismo. Assim, com os decretos interventivos, na prática, quebrou-se a hierarquia da chefia de Estado, de governo e da Administração Pública, criando-se, dentro dos entes intervindos, um Poder político paralelo ao do Governador: quase como um quarto Poder, com atribuições apenas para a área da segurança pública, independente do restante do ente federado. Em assim agindo, desnaturou-se a organização político-administrativa e a chefia hierárquica prevista constitucionalmente para os entes da República Federativa do Brasil.

Em contraponto, poder-se-ia pensar na aplicação da proporcionalidade no sentido de se buscar uma intervenção mínima, de forma que, ao se realizar uma intervenção em um órgão específico do ente intervindo se estaria reduzindo a interferência provocada naquela esfera estadual/distrital. Não obstante, tal raciocínio não leva em consideração que não há lógica jurídica em intervir em um órgão subordinado sem afastar também quem o dirige, a sua chefia. Isto é, se o Governador está em acordo com a União, não seria o suficiente apenas fornecer-lhe meios materiais e de pessoal para pôr termo ao grave comprometimento da ordem pública? Por outro lado, se o Governador é parte do problema, não faria mais sentido simplesmente afastá-lo por completo de suas funções no ente federado?

Em suma, deve-se ter que toda intervenção só poderá ocorrer em um Poder de um ente da federação como um todo, e, não, em um órgão específico de sua estrutura interna político-administrativa. Nesse sentido, se for considerada a necessidade de troca da chefia de um órgão específico de governo ou da Administração Pública de um Estado federado, que se ajuste isso com o Governador eleito, ou que se afaste o Governador e se nomeie um interventor federal para fazê-lo: *tertium non datur*.

## Referências

AZAMBUJA, Darcy. **Teoria geral do Estado**. São Paulo: Globo, 2008.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1998**. 1988. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/ConstituicaoCompilado.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/ConstituicaoCompilado.htm). Acesso em: 11 out. 2021.

BRASIL. Congresso Nacional. **Decreto Legislativo nº 1, DE 2023**. Aprova a intervenção federal na área de segurança pública do Distrito Federal, nos termos do Decreto nº 11.377, de 8 de janeiro

de 2023, com o objetivo de pôr fim a grave comprometimento da ordem pública. 10 jan. 2023a. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decleg/2023/decretolegislativo-1-10-janeiro-2023-793674-publicacaooriginal-166840-pl.html>. Acesso em: 9 mar. 2023.

BRASIL. Congresso Nacional. **Decreto Legislativo nº 10, DE 2018**. Aprova o Decreto nº 9.288, de 16 de fevereiro de 2018, que “Decreta intervenção federal no Estado do Rio de Janeiro com o objetivo de pôr termo ao grave comprometimento da ordem pública”. 21 fev. 2018a. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decleg/2018/decretolegislativo-10-20-fevereiro-2018-786181-publicacaooriginal-154895-pl.html>. Acesso em: 9 mar. 2023.

BRASIL. Governo Provisório. **Decreto nº 1, de 15 de Novembro de 1889**. Proclama provisoriamente e decreta como forma de governo da Nação Brasileira a República Federativa, e estabelece as normas pelas quais se devem reger os Estados Federais. 15 nov. 1889. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/1851-1899/d0001.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1851-1899/d0001.htm). Acesso em: 9 mar. 2023.

BRASIL. Presidência da República. **Decreto nº 9.288, de 16 de fevereiro de 2018**. Decreta intervenção federal no Estado do Rio de Janeiro com o objetivo de pôr termo ao grave comprometimento da ordem pública. 16 fev. 2018b. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2015-2018/2018/Decreto/D9288.htm#textoimpressao](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2018/Decreto/D9288.htm#textoimpressao). Acesso em: 9 mar. 2023.

BRASIL. Presidência da República. **Decreto nº 9.602, de 8 de dezembro de 2018**. Decreta intervenção federal no Estado de Roraima com o objetivo de pôr termo a grave comprometimento da ordem pública. 8 dez. 2018c. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2015-2018/2018/Decreto/D9602.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2018/Decreto/D9602.htm). Acesso em: 9 mar. 2023.

BRASIL. Presidência da República. **Decreto nº 11.377, de 8 de Janeiro de 2023**. Decreta intervenção federal no Distrito Federal com o objetivo de pôr termo ao grave comprometimento da ordem pública, nos termos em que especifica. 8 jan. 2023b. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2023-2026/2023/Decreto/D11377.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2023-2026/2023/Decreto/D11377.htm). Acesso em: 9 mar. 2023.

BRASIL. Ministério Público Federal. **Nota Técnica Conjunta nº 01/2018**. Tema: Intervenção federal no Estado do Rio de Janeiro. Decreto nº 9.288, de 16 de fevereiro de 2018. 2018d. Disponível em: <http://www.mpf.mp.br/pfdc/manifestacoes-pfdc/notas-tecnicas/nt-cjta-1-2018-pfdc-2ccr/>. Acesso em: 9 mar. 2023.

BRASIL. Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania. **Parecer da CCJ sobre a Mensagem ao Congresso Nacional nº 14, DE 2023**. 9 jan. 2023c. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2345505>. Acesso em: 9 mar. 2023.

BRASIL. Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania. **Parecer da CCJ sobre a Mensagem ao Congresso Nacional nº 80, de 2018**. Aprova a intervenção federal no Estado do Rio de Janeiro nos termos do Decreto Presidencial nº 9.288, de 16 de fevereiro de 2018, com o objetivo de pôr termo ao grave comprometimento da ordem pública. 19 fev. 2018e. Disponível em:

<https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/discursos-e-notas-taquigraficas/discursos-em-destaque/intervencao-federal-no-rio-de-janeiro/pdc-886-de-2018-intervencao-federal-no-estado-do-rio-de-janeiro>. Acesso em: 9 mar. 2023.

BRASIL. Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania. **Projeto de Decreto Legislativo nº 1/2023**. Aprova a intervenção federal da área de segurança pública do Distrito Federal nos termos do Decreto Presidencial nº 11.377, de 8 de janeiro de 2023, com objetivo de pôr fim a grave comprometimento da ordem pública. 9 jan. 2023d. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2345508>. Acesso em: 9 mar. 2023.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Projeto de Decreto Legislativo nº 886, de 2018**. Aprova a intervenção federal no Estado do Rio de Janeiro nos termos do Decreto Presidencial nº 9.288, de 16 de fevereiro de 2018, com o objetivo de pôr termo ao grave comprometimento da ordem pública. 19 fev. 2018f. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/discursos-e-notas-taquigraficas/discursos-em-destaque/intervencao-federal-no-rio-de-janeiro/pdc-886-de-2018-intervencao-federal-no-estado-do-rio-de-janeiro>. Acesso em: 9 mar. 2023.

DALLARI, Dalmo de Abreu. **Elementos de Teoria Geral do Estado**. 16. ed. São Paulo, SP: Editora Saraiva, 1991.

FERNANDES, Henrique Montagner. **Federalismo e Simetria Organizacional: defesa da autonomia das unidades da Federação**. 2015. Dissertação (Mestrado em Direito) - Faculdade de Direito, Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS), Porto Alegre, 2015.

FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. O Estado Federal Brasileiro. **Revista da Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo**, [s. l.], v. 77, p. 131–140, 1982. Disponível em: <https://www.revistas.usp.br/rfdusp/article/download/66947/69557>. Acesso em: 9 mar. 2023.

FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. O Estado Federal Brasileiro à luz da Constituição de 1988. **Revista da Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo**, [s. l.], v. 86, p. 116–129, 1991. Disponível em: <https://www.revistas.usp.br/rfdusp/article/view/67158>. Acesso em: 9 mar. 2023.

LEWANDOWSKI, Enrique Ricardo. **Pressupostos Materiais e Formais da Intervenção Federal no Brasil**. 2. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2018.

LIMONGI, Fernando Papaterra. “O Federalista”: remédios republicanos para males republicanos. *Em: OS CLÁSSICOS DA POLÍTICA: MAQUIAVEL, HOBBS, LOCKE, MONTESQUIEU, ROUSSEAU, O FEDERALISTA*. 4. ed. São Paulo: Ática, 2011. v. 1.

LOEWENSTEIN, Karl. **Teoría de la Constitución**. Barcelona: Ariel, 1986.

MENDES, Gilmar Ferreira; MUDROVITSCH, Rodrigo de Bittencourt (org.). **Assembleia Nacional Constituinte de 1987-1988: análise crítica**. São Paulo, SP: Saraiva Jur, 2017. (Série IDP - Instituto Brasiliense de Direito Público. Linha constitucionalismo brasileiro).



- MIRANDA, Jorge. **Teoria do Estado e da Constituição**. 3. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2011.
- MONTESQUIEU, Charles de Secondat, Baron de. **Do Espírito das Leis**. São Paulo: Martin Claret, 2010. (Coleção a obra-prima de cada autor).
- RAMOS, Carlos Eduardo de Franciscis; SILVA, Abner de Oliveira e; SANTOS, Leonardo Sanches. **Plano Estratégico do Gabinete de Intervenção Federal**. Rio de Janeiro: Gabinete de Intervenção Federal no Rio de Janeiro (GIFRJ), 2018.
- REVERBEL, Carlos Eduardo Dieder. Federalismo, Descentralização e Subsidiariedade. *Em: DIREITO DO ESTADO: ESTUDOS SOBRE O FEDERALISMO*. Porto Alegre: Dora Luzzatto, 2007.
- REVERBEL, Carlos Eduardo Dieder. **Jurisdição Constitucional na Íbero-América**. Porto Alegre: Brejo-bibliobureau, 2012a.
- REVERBEL, Carlos Eduardo Dieder. **O federalismo numa Visão Tridimensional do Direito**. Porto Alegre: Livraria do Advogado Editora, 2012b.
- REVERBEL, Carlos Eduardo Dieder. **Reforma Política e Eleições: retrospecto, diagnóstico e alternativas para o Brasil**. São Paulo, SP, Brasil: Thomson Reuters Brasil, Revista dos Tribunais, 2018.
- RIO DE JANEIRO. [Constituição (1989)]. **Constituição do Estado do Rio de Janeiro**. 5 out. 1989. Disponível em: [http://www3.alerj.rj.gov.br/lotus\\_notes/default.asp?id=73#](http://www3.alerj.rj.gov.br/lotus_notes/default.asp?id=73#). Acesso em: 9 mar. 2023.
- SARLET, Ingo Wolfgang; MARINONI, Luiz Guilherme; MITIDIERO, Daniel. **Curso de Direito Constitucional**. 4. ed. São Paulo: Saraiva, 2015.
- SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 23a. ed., rev.atualizada nos termos da Reforma Constitucional (até a Emenda constitucional n. 42, de 19.12.2003, publicada em 31.12.2003)ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2004.
- SILVA, Virgílio Afonso da. **Direito Constitucional Brasileiro**. São Paulo: Edusp Livraria, 2021.
- SOUZA JUNIOR, Cezar Saldanha. **A Supremacia do Direito no Estado Democrático de Direito e seus Modelos Básicos**. 2002. Tese para concurso a Professor Titular, junto ao Departamento de Direito do Estado - Faculdade de Direito de São Paulo - Universidade de São Paulo (USP), São Paulo, 2002.
- SOUZA JUNIOR, Cezar Saldanha de. Estudo introdutório: em torno do sentido do federalismo. *Em: DIREITO DO ESTADO: ESTUDOS SOBRE O FEDERALISMO*. Porto Alegre: Dora Luzzatto, 2007.

SOUZA JUNIOR, Cezar Saldanha; REVERBEL, Carlos Eduardo Dieder. **O Tribunal Constitucional como Poder: uma nova visão dos poderes políticos**. 2. ed. rev, atual. e ampl.ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2016.

STARCK, Christian. Princípios do Federalismo e o Brasil. *Em*: ASSEMBLEIA NACIONAL CONSTITUINTE DE 1987-1988: ANÁLISE CRÍTICA. São Paulo: Saraiva, 2017.

TEMER, Michel. **Elementos de Direito Constitucional**. 24. ed. São Paulo: Malheiros Editora LTDA., 2015.

TORRES, João Camilo de Oliveira. **A Formação do Federalismo no Brasil**. Brasília: Câmara dos Deputados, Edições Câmara, 2017. (Coleção João Camilo de Oliveira Torres).