

Rio de Janeiro, 22 de fevereiro de 2018

Ofício JG nº.10/2018

Ref.: Denúncia sobre violações de direitos humanos decorrentes da decretação de intervenção federal militar realizada pela União no Estado do Rio de Janeiro

Senhora Ana Paula de Souza

Oficial de Direitos Humanos do Escritório Regional para América do Sul do Alto Comissariado das Nações Unidas para os Direitos Humanos (ACNUDH)

Senhora Ângela Pires Terto

Assessora de Direitos Humanos da Organização das Nações Unidas no Brasil

Prezadas Senhoras,

A Justiça Global dirige-se respeitosamente a Vossas Senhorias, a fim de informar sobre a grave situação de violação de direitos que se instaura no estado do Rio de Janeiro, em decorrência da decretação, por parte da Presidência da República, de intervenção federal militar sobre o estado do Rio de Janeiro, em vigor desde 16 de fevereiro.

Como restará demonstrado, o ato normativo que autoriza a intervenção é eivado de irregularidades e absolutamente incompatível com os Tratados e Convenções Internacionais dos quais o país é signatário. A ruptura institucional causada pela excepcionalidade do Decreto

ameaça direitos e garantias individuais de toda a população do estado do Rio de Janeiro, sobretudo as populações negras e pobres, moradoras de favelas e periferias urbanas, colocando em risco o Estado Democrático de Direito no estado.

1. A Decretação da Medida de Intervenção

Na madrugada do dia 16 de Fevereiro de 2018, a imprensa começava a divulgar as primeiras notícias: o Presidente da República decretaria intervenção federal no estado do Rio de Janeiro. A decisão foi tomada após reunião que entrara noite adentro com o governador do estado, Luiz Fernando Pezão, o ministro da defesa, Raul Jungmann, os presidentes da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, além de outros quatro ministros do alto escalão de governo. A materialização concreta desta decisão viria na tarde deste mesmo dia 16, com a assinatura do Decreto 9.288/2018¹, que instituiu a medida de "intervenção federal no Estado do Rio de Janeiro com o objetivo de pôr termo ao grave comprometimento da ordem pública".

A medida atribui a um interventor a responsabilidade de comando da Secretaria Estadual de Segurança, das Polícias Civil e Militar, do Corpo de Bombeiros e do Sistema Prisional do estado. Para a tarefa, nomeia-se no decreto o general do Exército Walter Souza Braga Netto, que exercerá a função pelo tempo de vigência da medida, até o dia 31 de dezembro de 2018. Com isso, o Governo Federal retira toda a pasta de segurança pública do controle do Governo Estadual, e a transfere a um comando militar.

Seguindo as normas constitucionais, o decreto, embora tenha vigência imediata após a publicação, deveria ser remetido para aprovação nas duas Casas do Congresso Nacional. A intervenção foi então aprovada na Câmara dos Deputados, na madrugada do dia 20, e no Senado Federal, na noite deste mesmo dia.

¹ Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/decreto/D9288.htm>. Acesso em: 21 fev. 2018.

A decretação de intervenção militar no Estado do Rio de Janeiro consiste em uma medida inconstitucional que fragiliza de maneira brutal as instituições democráticas no estado e em todo o país. Ela insere-se em um contexto mais amplo de afrouxamento das garantias constitucionais, dos princípios democráticos e das políticas sociais no país, levado a cabo por um governo com déficit de apoio popular e de legitimidade política, como relatado nos tópicos que se seguem.

2. Contexto Político

O Brasil enfrenta um momento de instabilidade democrática e constitucional. O *impeachment* da presidenta Dilma Rousseff, em 2016, realizado sem fundamentação jurídica robusta e com nítidos fins de tomar o Poder Executivo por vias antidemocráticas, consistiu em golpe articulado junto a setores do empresariado brasileiro e internacional, capitaneados pelo partido do então vice-presidente da república. Tal ruptura, *per se*, pôs em xeque a ordem democrática constitucionalmente instituída e, desde então, têm-se observado diversos episódios que apontam para a instabilidade política da república.

Neste sentido, destaca-se que diversas foram as medidas autoritárias adotadas pelo governo de Michel Temer, como a intensificação do uso das Forças Armadas em funções de segurança interna, o uso das Forças Armadas no sistema prisional após rebeliões e chacinas e inclusive para reprimir manifestações populares. Ressalte-se que decisões antidemocráticas vêm sendo tomadas também no âmbito dos Poderes Legislativo e Judiciário. Destaca-se a aprovação no Congresso Nacional da lei federal nº 13.491/2017, que define a Justiça Militar como o foro competente para julgar os membros das Forças Armadas que cometerem crimes dolosos contra a vida de civis.

De outro lado, diversas foram as medidas tomadas para desmontar a Constituição brasileira no tocante à proteção de direitos sociais. Se é verdade que a política de austeridade fiscal está em curso no Brasil desde 2015, também é notório o agravamento deste cenário após a ilegítima

ascensão de Michel Temer à Presidência da República e a aprovação da Emenda Constitucional n.º 95, que congelou os gastos públicos pelo período de 20 anos e já vem gerando impactos na política social.

O conjunto de medidas de austeridade fiscal adotadas pelo governo brasileiro tem trazido como efeitos: (i) geração de desemprego, (ii) ataque aos direitos trabalhistas e salários, (iii) reforma/desmonte da previdência pública brasileira e (iv) privatização dos recursos estratégicos brasileiros, leiloando-os às grandes multinacionais.

A taxa de desemprego no estado do Rio de Janeiro, que em dezembro de 2014 era de 5,6%, saltou para 15,6% em junho/2017². Estes números são semelhantes, apesar de mais acentuados, que as taxas gerais no Brasil. No tocante à diminuição do alcance dos direitos trabalhistas, o Estado realizou a denominada “Reforma Trabalhista”, consubstanciada em verdadeiro ataque a direitos historicamente conquistados no país e à própria Justiça do Trabalho.

Há de se ressaltar, ademais, que o próprio estado do Rio de Janeiro está sob medidas de austeridade em virtude de um acordo celebrado com a União para o recebimento de dois empréstimos para sanar a dívida das contas do estado. Para honrar suas obrigações com a União, o estado se comprometeu a cortar gastos e aumentar as receitas, o que impacta diretamente no gozo de direitos sociais da população do Rio de Janeiro. O acordo também envolveu a privatização da Companhia Estadual de Águas e Esgoto do Rio de Janeiro (CEDAE)³.

Não há dúvidas que tamanho e sistemático ataque aos direitos da população tem seu preço. Segundo pesquisas de opinião, a impopularidade/rejeição do governo de Michel Temer beirava os 95%⁴. Este cenário, em ano de eleições para a presidência da república e para o Congresso Nacional brasileiro, inviabilizou, por ora, que o governo conseguisse maioria no parlamento para aprovar o Projeto de Emenda Constitucional que “reformaria” a previdência. Poucos dias antes da data em que a proposta seria votada, foi decretada pela Presidência da

² BRASIL. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. Indicadores IBGE: Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua – Terceiro Trimestre de 2017. Rio de Janeiro, 2017.

³ Disponível em: <<http://agenciabrasil.ebc.com.br/economia/noticia/2017-01/rj-fecha-acordo-com-governo-que-preve-emprestimos-de-r-65-bilhoes>>. Acesso em: 21 fev. 2018.

⁴ Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/poder/2017/10/1923435-aprovacao-de-temer-cai-a-5-mas-cresce-apoio-a-permanencia.shtml?loggedpaywall>>. Acesso em: 21 fev. 2018

República, a intervenção federal militar que ora se denuncia. Ressalte-se que, como dito, o decreto de intervenção impede a tramitação de propostas legislativas que alterem o texto constitucional, contudo, segundo a presidência da república, o decreto será “suspense” para votar a “reforma” da previdência⁵. Essa manobra, além de garantir que a proposta só possa ser votada no momento em que o Governo Federal tenha garantida a maioria dos parlamentares, também é preocupante do ponto de vista da repressão a eventuais mobilizações populares por parte dos setores contrários.

Noutro giro, também se ressalta que o governo federal, ao justificar o decreto da intervenção federal militar, afirmou que tem o objetivo de “restabelecer a ordem”, dada a suposta escalada da violência no estado do Rio de Janeiro em razão da atuação de grupos do que chamou de “crime organizado”, em especial durante o feriado de carnaval. Contudo, impõe-se destacar os dados oficiais não apontam este aumento. A presidente do Instituto de Segurança do Rio (ISP), Joana Monteiro, afirmou que os dados de segurança do Rio de Janeiro divulgados demonstram que não houve uma onda de violência atípica e que, em dezembro de 2017, ainda segundo dados do ISP, mostrou evolução positiva com relação a dezembro de 2016 em diversas variáveis relacionadas à segurança pública⁶. Percebe-se, claramente, que não foi a análise dos índices de criminalidade no estado do Rio de Janeiro que embasou a decisão de decreto da intervenção federal militar.

É temerário que, no descrito contexto de instabilidade democrática, uma intervenção federal inédita seja decretada e, como se não bastasse, seja ela investida de “natureza militar”. Como se analisará adiante, em que pese o instituto da intervenção federal estar previsto na Constituição Federal brasileira, eventual interventor nomeado, ainda que militar, não pode deixar de estar sujeito à legislação estadual e ao controle das instituições civis, inclusive no tocante a

⁵ Disponível em: <<https://g1.globo.com/politica/noticia/temer-diz-que-vai-cessar-a-intervencao-no-tj-durante-votacao-da-reforma-da-previdencia.ghtml>>. Acesso em: 21 fev. 2018

⁶ (i) A letalidade violenta teve queda de 10,9% em dezembro de 2017 com relação ao mesmo mês de 2016; (ii) Homicídio doloso – redução de 5,2% em relação a dezembro de 2016; (iii) Homicídio decorrente de oposição à intervenção policial – Redução de 23,1% em relação a dezembro de 2016; (iv) Roubo de carga - Redução de 13,2% em relação a dezembro de 2016; (v) Roubo a estabelecimento comercial – Redução de 9,2% em relação a dezembro de 2016

investigações, processos e julgamentos de toda e qualquer ação ou omissão ocorrida sob seu comando.

É imprescindível destacar, por fim, dois episódios que reforçam as preocupações externadas no presente informe. O primeiro se trata da declaração do Comandante do Exército brasileiro de que “[os] militares precisam ter garantia para agir sem o risco de surgir uma nova Comissão da Verdade”⁷, referindo-se à Comissão Nacional da Verdade, que foi responsável pela investigação e documentação dos crimes cometidos pelos agentes do Estado brasileiro durante os anos da ditadura militar no país. Ao fazer tal afirmação publicamente, a maior voz de comando do Exército está, sem meias palavras, dizendo que seus oficiais precisam da garantia de que terão carta-branca para violar direitos humanos sem estarem sujeitos a investigação e responsabilização. O outro episódio, igualmente grave, consiste na mensagem do chefe do centro de comunicação social do Exército Brasileiro sobre a intervenção militar no Rio de Janeiro, direcionada a todas as organizações militares do país, que transmitiu o seguinte recado do Comandante do Exército às suas tropas: “O Comandante do Exército entende que a solução exigirá comprometimento, sinergia e sacrifício dos poderes constitucionais, das instituições e, eventualmente, da população”.⁸

Como se vê, depois de ataques sistemáticos aos direitos sociais, está abertamente em curso, nesse momento, um ataque à ordem constitucional, à democracia e aos direitos civis e políticos da população do estado do Rio de Janeiro, notadamente da população negra, pobre e moradora de favelas e periferias, parcela que, historicamente, sempre foi alvo das políticas de extermínio do Estado brasileiro.

⁷ Disponível em: <https://g1.globo.com/politica/blog/cristiana-lobo/post/general-vilas-boas-militares-precisam-ter-garantia-para-agir-sem-o-risco-de-surgir-uma-nova-comissao-da-verdade.ghtml> Acesso em: 21 fev. 2018

⁸ <http://brasil.estadao.com.br/noticias/geral,em-comunicado-interno-comandante-do-exercito-diz-que-intervencao-exigira-sacrificio,70002192836>

3. Histórico do Uso das Forças Armadas como Agentes de Segurança Pública no Rio de Janeiro

A decretação de intervenção federal é uma medida inédita no período de redemocratização do país, após a promulgação da Constituição de 1988. O ineditismo desta transferência de comando da esfera estatal para um interventor militar nomeado pelo Governo Federal guarda, no entanto, relações com outras medidas que conferiram às Forças Armadas o papel de agentes de segurança pública na cidade e no estado do Rio de Janeiro. Esses episódios demonstram a completa ineficácia e inadequação do uso de forças militares para funções de segurança interna. Mais do que isso: eles deixaram para trás um rastro irremediável de graves violações de direitos humanos.

Desde o dia 28 de julho de 2017⁹, as Forças Armadas atuam em uma missão chamada de “Garantia da Lei e da Ordem” no estado do Rio de Janeiro. Trata-se de uma autorização de seu emprego como agentes de segurança. Sob este respaldo, as forças armadas recentemente atuaram em diversas operações em favelas e periferias da cidade do Rio e em sua região metropolitana. Os casos mais notórios foram a invasão à favela da Rocinha, em setembro de 2017, e a operação realizada na favela do Salgueiro, em São Gonçalo.

Aproximadamente mil agentes do Exército, da Marinha e da Aeronáutica foram utilizados na invasão à favela da Rocinha, na zona sul do Rio de Janeiro. O confronto deixou quatro pessoas mortas, e levou pânico aos setenta mil moradores que habitam a localidade. Em São Gonçalo, a operação contou com mais de 3 mil militares das forças armadas, e também com agentes das polícias civil, federal e militar, e resultou na morte de sete pessoas. O episódio ficou conhecido como “chacina do Salgueiro”, e sua investigação encontra-se desde então atravancada por uma série de conflitos acerca da competência administrativa e jurisdicional para processar e julgar os diferentes agentes envolvidos. Há o temor de que situações como esta se multipliquem na

⁹ A Missão “GLO” foi instaurada por decreto de 28 de julho de 2017, com vigência prorrogada até 31 de dezembro de 2018. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2017/Dsn/Dsn14485.htm>. Acesso em: 21 fev. 2018

vigência da intervenção militar, na indeterminação de qual a Justiça competente para julgar os diferentes atores que participam de determinadas operações: a Justiça Estadual, a Justiça Federal ou a Justiça Militar.

Um dos maiores períodos de atuação contínua das Forças Armadas ocorreu no conjunto de favelas da Maré, na zona norte do Rio de Janeiro. Em Abril de 2014, as Forças Armadas invadiram a Maré e lá permaneceram durante 14 meses, período em que moradoras e moradores conviveram cotidianamente com tanques de guerra em suas portas e fuzis apontados sob suas cabeças. O festival de violações de direitos promovido pelas Forças Armadas custou aos cofres públicos federais cerca de R\$1,7 milhão por dia, R\$ 51 milhões por mês. Mais de R\$ 600 milhões foram gastos durante todo o tempo de invasão militar na Maré.

Esse montante espantoso de dinheiro público utilizado para a promoção do confronto contra as populações faveladas e periféricas também se reflete nas prioridades orçamentárias do Governo do Estado do Rio de Janeiro. Mais de 11 bilhões de reais serão gastos pelo Estado com segurança pública em 2018. Isso significa que o Estado gastará com segurança 34% a mais do que o previsto para a pasta de educação, e 43% a mais do que gastará com a saúde da população. Nesse fosso bilionário estão as políticas de verdadeiro impacto no enfrentamento à desigualdade na nossa cidade e no nosso Estado, as políticas que podem incidir sobre causas determinantes da violência.

As tropas militares também ocuparam o Complexo do Alemão, em 2010, onde permaneceram por longos 19 meses. Foi também com o uso das Forças Armadas que esquemas de segurança foram montados para Olimpíada de 2016, para a Jornada Mundial da Juventude, em 2013, e uma década antes na conferência das Nações Unidas sobre o meio ambiente e o desenvolvimento, a Rio-92.

4. Da Inconstitucionalidade e Incompatibilidade com Tratados e Convenções Internacionais de Direitos Humanos dos quais o Brasil é Signatário

As possibilidades de intervenção federal nos estados federativos estão previstas taxativamente no capítulo VI da Constituição da República Federativa do Brasil. De acordo com o Decreto editado pelo Presidente da República, em 16 de fevereiro, a intervenção federal encontraria seu amparo legal no art. 34, inciso III, da Constituição, o qual reza:

Art. 34. A União não intervirá nos Estados nem no Distrito Federal, exceto para:
(...)
III - pôr termo a grave comprometimento da ordem pública

Neste sentido, em se tratando de medida excepcional, é mister que sejam as razões que venham a fundamentar eventual intervenção minuciosamente expostas, de modo que esta dura medida não possa ser adotada com propósitos distintos do que os autorizados pelo legislador constituinte. Entretanto, não se apresenta, no Decreto, as razões pelas quais a medida de exceção foi adotada, apenas o conceito vago de "ordem pública" é mobilizado para prover algum tipo de justificativa para a intervenção, sem maiores detalhamentos ou explicações. Tratando-se de medida tão gravosa, a transparência se faz especialmente necessária, para que seja possível o devido monitoramento das medidas adotadas pelo interventor, bem como se possa compreender quando a medida será revogada.

Aliás, em relação à duração da medida, há outro aspecto bastante controverso. Ocorre que ao prever peremptoriamente a intervenção federal até 31 de dezembro de 2018 (art. 1º), o decreto não considera possíveis alterações no cenário, suficientes para suspender a medida. Ora, não se pode olvidar que se trata de medida excepcional, que só deve se estender pelo tempo estritamente necessário. A previsão a priori de um prazo específico não permite modulações desse tipo, contrariando, portanto, a finalidade do instituto.

A intervenção federal, diferentemente do Estado de Sítio e do Estado de Defesa, não admite a restrição de direitos fundamentais. Deste modo, é absurda a cláusula do Decreto que exige o interventor do cumprimento das normas estaduais. De acordo com a Nota Técnica Conjunta nº. 01/2018, da Procuradoria Federal dos Direitos do Cidadão (PFDC) e da 2ª Câmara de Coordenação e Revisão do MPF:

A pretensão de suposta indenidade do interventor às leis estaduais violenta um dos pilares do regime democrático e abre grave precedente para, em pouco tempo, investir-se contra decisões de outros poderes estaduais, inclusive o Judiciário¹⁰.

Outro aspecto bastante problemático no Decreto diz respeito à natureza do cargo: o parágrafo único, do art. 2º estabelece que o cargo de interventor é de natureza militar. Ou seja, o governador do Estado – uma autoridade civil – é substituída no campo da segurança pública por uma autoridade militar, que não se submete a nenhuma outra autoridade civil fora o Presidente da República. Nas palavras da eminente constitucionalista Eloisa Machado:

A intervenção federal permite a substituição da autoridade política estadual pela federal, mas não a substituição da autoridade política civil por uma militar. O interventor adotará atos de governo e, por isso, a natureza do cargo é civil, ou seja, o interventor pode até ser militar, mas este ocupa temporariamente um cargo de natureza civil¹¹.

Este aspecto é crucial e merece especial atenção. O artigo 34 da Constituição Federal não autoriza que a autoridade política dos estados da federação seja substituída da esfera civil para a esfera militar, mas tão somente da esfera estadual para a esfera federal. Destarte, ao definir que “o cargo de Interventor é de natureza militar”, o decreto ora denunciado afronta a ordem constitucional e deixa graves lacunas no que tange ao controle público e monitoramento dos atos

¹⁰ Disponível em: <<http://pfdc.pgr.mpf.mp.br/informativos/edicoes-2018/fevereiro/ministerio-publico-federal-lanca-nota-tecnica-sobre-intervencao-federal-no-rio-de-janeiro>>. Acesso em: 21 fev. 2018.

¹¹ Disponível em: <<http://justificando.cartacapital.com.br/2018/02/16/decreto-de-intervencao-federal-no-rio-de-janeiro-e-inconstitucional/>>. Acesso em: 20 fev. 2018.

do interventor na vigência da intervenção, bem como dos atos das tropas militares empregadas na situação.

5. Da Conclusão e dos Pedidos

Diante de todo o exposto, revelam-se notórios os riscos à democracia, à ordem constitucional e aos direitos consagrados nos tratados internacionais de Direitos Humanos dos quais o Brasil é signatário, notadamente das pessoas negras, pobres e moradoras das favelas e periferias urbanas do Rio de Janeiro.

Considerando o histórico de violações de direitos humanos por parte das Forças Armadas brasileiras, especialmente nas experiências em que atuaram na segurança pública interna, impõe-se a observação e monitoramento constantes de todos os organismos nacionais e internacionais de direitos humanos como forma de salvaguardar vidas e direitos da população brasileira.

Dessa forma, a Justiça Global, vem, respeitosamente à presença de Vossas Senhorias solicitar o que se segue:

- a. Seja emitido posicionamento público de forma contrária à medida de intervenção federal e militar;
- b. Sejam enviados observadores internacionais para monitorar a intervenção militar, garantindo que as violações de direitos humanos sejam registradas e publicizadas, para posterior reparação;
- c. Seja estabelecido um canal de diálogo permanente com a sociedade civil brasileira que está dedicada à crítica e ao monitoramento desta medida de exceção;
- d. Sejam adotadas outras medidas que considerem pertinentes para a garantia dos direitos da população fluminense, notadamente a população negra e pobre, moradora de favelas e periferias urbanas.

Agradecendo antecipadamente pela atenção dispensada, a Justiça Global se coloca, desde já, à disposição para quaisquer informações complementares e/ou providências que se façam necessárias.

Atenciosamente,



Sandra Carvalho, Isabel Lima, Glaucia Marinho
Coordenação

Daniela Fichino, Guilherme Pontes, Raphaela Lopes
Jurídico