



CENTRO UNIVERSITÁRIO DE BRASÍLIA

MÁRCIO DE OLIVEIRA SOUSA

**O INSTITUTO DA INTERVENÇÃO FEDERAL
ESTUDO DE CASO - IF 5.179**

**Brasília
2011**

MÁRCIO DE OLIVEIRA SOUSA

**O INSTITUTO DA INTERVENÇÃO FEDERAL
ESTUDO DE CASO - IF 5.179**

Monografia apresentada para obtenção
do título de Bacharel em Direito pelo
Centro Universitário de Brasília –
UniCEUB.

Orientador: Prof. Marlon Tomazette

**Brasília
2011**

Agradeço a Deus por me dar inspiração e serenidade para realizar o presente trabalho, a minha mãe e aos meus irmãos que sempre me apoiaram durante todo o curso. Também sou grato ao meu orientador, o grande mestre Marlon Tomazette, cujas informações, recomendações e críticas foram fundamentais ao desenvolvimento deste trabalho. Obrigado a todos!

RESUMO

O presente trabalho tem por objetivo o estudo do instituto da intervenção federal e sua aplicação no processo nº. IF 5.179, que tramitou perante o Supremo Tribunal Federal. Por isso, perfaz o caminho entre o surgimento da Federação, seu conceito e características até chegar à intervenção federal. Analisa-se, então, sua razão de existência, conceito, natureza jurídica e requisitos essenciais para sua decretação. Ao final, através de um estudo do processo de intervenção 5.179, chega-se a conclusão que se trata de verdadeira lide instaurada entre a União e o Distrito Federal, devendo ser aplicada com cautela e excepcionalidade para que não seja retirada a autonomia estatal, garantida constitucionalmente. Conforme os votos da maioria, os fatos ensejadores da representação interventiva, deveriam perdurar ao longo do processo, coisa que não aconteceu, no entendimento daquela Egrégia Corte.

Palavras-chave: Intervenção Federal. Federalismo. IF 5179.

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	6
CAPÍTULO 1 - O FEDERALISMO	7
1.1. Surgimento do federalismo	7
1.2. Conceito de federalismo.....	10
1.3. Características do federalismo.....	11
1.3.1. <i>Repartição de competências</i>	11
1.3.2. <i>Participação dos membros nas decisões da União</i>	16
1.3.3. <i>Atribuição de renda própria</i>	17
1.3.4. <i>Autonomia política das unidades federadas</i>	19
1.3.5. <i>Possibilidade constitucional excepcional e taxativa de intervenção federal</i>	20
1.4. O federalismo brasileiro	21
CAPÍTULO 2 - A INTERVENÇÃO FEDERAL	25
2.1. Conceito e natureza jurídica.....	25
2.2. Histórico comparado da intervenção federal	28
2.2.1. <i>Norte americana</i>	28
2.2.2. <i>Alemã</i>	30
2.2.3. <i>Suíça</i>	31
2.2.4. <i>Mexicana</i>	32
2.2.5. <i>Argentina</i>	33
2.3. A intervenção federal na Constituição Brasileira de 1988	34
2.3.1. <i>Aspectos materiais da intervenção federal</i>	35
2.3.1.1. <i>Manutenção da integridade nacional</i>	36
2.3.1.2. <i>Repelir invasão estrangeira ou de uma unidade da Federação em outra</i>	37
2.3.1.3. <i>Pôr termo a grave comprometimento da ordem pública</i>	38
2.3.1.4. <i>Garantia do livre exercício de qualquer dos Poderes nas unidades da Federação</i>	39
2.3.1.5. <i>Reorganização das finanças da unidade da Federação</i>	40
2.3.1.6. <i>Prover a execução de lei federal, ordem ou decisão judicial</i>	42
2.3.1.7. <i>Assegurar a observância de certos princípios constitucionais</i>	44

2.3.2. Aspectos formais da intervenção federal.....	46
2.3.2.1. Iniciativa e execução da intervenção	47
2.3.2.2. Amplitude, prazo e condições da intervenção.....	51
CAPÍTULO 3 - A INTERVENÇÃO FEDERAL Nº. 5.179.....	54
3.1. Histórico	54
3.2. Pressupostos formais.....	56
3.3. Pressupostos materiais	61
CONCLUSÃO	74
REFERÊNCIAS	76

INTRODUÇÃO

O tema do presente trabalho monográfico foi escolhido durante o surgimento da crise política no âmbito do Distrito Federal, onde foi descoberto um forte esquema de corrupção que envolvia autoridades dos três Poderes distritais.

Tais fatos ensejaram a interposição de ação interventiva pelo Procurador-Geral da República perante o Supremo Tribunal Federal, com o argumento de que os acontecimentos afrontavam os princípios constitucionais, o que autorizava a medida nos termos do artigo 34, inciso VII, da Constituição Federal.

Por tal motivo, surgiu a idéia de se estudar a intervenção federal, analisando a possibilidade de decretação do instituto no âmbito da Capital Federal.

Será adotada no presente trabalho a metodologia baseada na análise de documentação bibliográfica a partir da doutrina, da legislação e da jurisprudência pátria.

A partir disso, serão abordados os temas com imparcialidade visando o enriquecimento do estudo, ponderando-se as várias interpretações doutrinárias.

Para se chegar ao tema principal será necessário um estudo das formas de estado, entendendo-se a escolha feita pelo constituinte, destrinchando suas características e sua evolução ao longo da história.

Logo após, será necessário um estudo aprofundado da intervenção federal que possibilite a compreensão da decretação da medida, quais os requisitos necessários para que ela ocorra, qual sua natureza jurídica e demais aspectos relevantes.

Por fim, realizar-se-á uma análise crítica do processo de intervenção federal instaurado sob o nº. 5.179, onde, através da jurisprudência, serão abordados o procedimento, os requisitos, características, limitações e fatos determinantes que justifiquem a decretação, ou não, da medida no âmbito do Distrito Federal.

1. O FEDERALISMO

1.1. SURGIMENTO DO FEDERALISMO

O ser humano, desde sua forma mais primitiva, sempre teve a necessidade de viver em comunidade. Sendo assim, para que essa comunidade não acabasse por causa de lutas e desentendimentos, deveria existir uma organização mínima desses povoados, conservando-se, contudo, os pressupostos de liberdade e igualdade entre as pessoas.¹

Desta maneira nasceram dois tipos de movimentos sociais, o movimento de integração e o movimento de coordenação. O primeiro existiu a partir do momento em que os indivíduos resolveram se unir em virtude de seus interesses comuns, como por exemplo, a garantia da segurança local. Já o segundo é o resultado dessa integração, pois foi por meio de um processo de harmonização e interação entre essas sociedades, formadas somente para assegurar vontades de mesmo interesse, que se chegou surgimento do Estado².

Nesse sentido tem-se na doutrina de Augusto Zimmermann:

A existência do Estado é justificada de diferentes modos. As doutrinas sociocontratualistas consideram-no decorrente da instituição de um pacto entre os indivíduos. Alguns entendem ainda que o Estado surge da natural tendência humana para a associação. Para outros, contudo, ele é o produto da luta de classes, que, sem a qual, o Estado também desapareceria.³

A partir da citação verifica-se que existem várias formas de surgimento estatal, contudo, todas convergem no sentido de que os indivíduos se unem para garantir interesses comuns que possam ser ameaçados caso estejam sozinhos.

¹ AZAMBUJA, Darcy. *Introdução à ciência política*. 2ª ed. São Paulo: Globo, 2008. p. 128.

² MARTINS, Cristiano Franco. *Princípio federativo e mudança constitucional – limites e possibilidades na constituição brasileira de 1988*. Rio de Janeiro: Lumem Juris, 2003. p. 28.

³ ZIMMERMANN, Augusto. *Teoria geral do federalismo democrático*. Rio de Janeiro. Lumen Juris, 1999. p. 11.

Independentemente do modo pelo qual o Estado poderá ser consagrado, seu conceito é, basicamente, o mesmo e, conforme preleciona Balladore Pallieri, citado por José Afonso da Silva, “*Estado é uma ordenação que tem por fim específico e essencial a regulamentação global das relações sociais entre os membros de uma dada população sobre um dado território*”⁴, nesse sentido destacam-se os elementos essenciais para a formação do Estado, quais sejam, a existência de um poder soberano (ordenação), de uma população determinada dentro de um território definido e, da finalidade, o motivo ensejador da união daqueles povos.

Em outras palavras, Estado nada mais é do que um conglomerado de pessoas em uma determinada região visando o seu crescimento. Para tanto, deverá ter autonomia política, econômica e administrativa.

Este conceito remete ao estudo das possíveis formas que o Estado poderá adotar, derivadas da territorialidade. Dividem-se em três: Unitária, Confederativa e Federativa, que, em apertada síntese, representarão o modo pelo qual o poder político irá se manifestar em razão do território.

O Estado Unitário é considerado o tipo mais puro do Estado Simples, pois os poderes executivo, legislativo e judiciário existem de maneira concentrada e única, tendo sua sede centralizada na capital do Estado.

Neste modelo, toda normatização a respeito dos poderes é feita pelo ente central que poderá delegar parte de suas funções aos municípios, províncias ou comunas – exceto a função de normatização – dividindo-se então em Estado Unitário centralizado ou descentralizado. A centralização ocorre quando o ente central exerce o comando dos serviços públicos em sua totalidade.

Já no caso da descentralização, como o próprio nome faz referência, o ente central delega algumas de suas atribuições administrativas aos demais entes estatais, devendo, portanto, manter uma rigorosa fiscalização a fim de evitar o uso excessivo da competência regional. Ressalte-se que mesmo na descentralização o

⁴ PALLIERI apud SILVA, José Afonso. **Curso de direito constitucional positivo**. 28ª ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2007. p. 97.

ente central ainda será detentor integral do poder, devendo ser observadas todas as suas imposições e regramentos.⁵

As demais formas de Estado – Confederação e Federação – estão situadas dentro do chamado Estado composto (aquele que envolve a união de duas ou mais entidades políticas) que, ao contrário do Estado simples, possui uma divisão interna bastante relevante e por isso é denominada Estado⁶.

A Confederação, modelo que nos dias atuais existe somente em teoria, caracteriza-se pela associação estável e contratual de Estados detentores de independência visando à proteção do território confederado, garantindo sua ordem e paz. Seus membros são obrigados a exercer funções comuns ou a exercê-las quando houver necessidade, desde que esteja resguardada sua soberania, mantendo todos os poderes inerentes ao seu Estado. Nesse sentido, como a confederação tem um laço unicamente contratual o ente confederado tem o direito de secessão, ou seja, possui liberdade para se retirar do pacto firmado a qualquer momento⁷.

Resumindo, Confederação é a reunião de Estados autônomos que, através de tratado, se unem – sem lançar mão de sua soberania – com a finalidade de se defenderem contra quaisquer ataques de países inimigos.

Por fim, tem-se a forma Federativa que pode surgir através das duas maneiras citadas, uma através da concessão de autonomia às províncias dos Estados anteriormente Unitários – chamada federalismo por desagregação, caso do Brasil –, outra através de confederações que se reuniram, convergindo na formação de um ente central dotado de soberania – chamada federalismo por agregação, retirando assim parte da autonomia existente dos estados pertencentes ao grupo.⁸

A primeira federação reconhecida foi a norte americana, concebida por meio da constituição de 1787. Ela teve de ser ratificada por pelo menos nove dos treze integrantes da confederação já existente entre aqueles estados. Além disso, criou-se o mecanismo de controle da nova forma de Estado apresentada, a

⁵ AZAMBUJA, Darcy. *Introdução à ciência política*. 2ª ed. São Paulo: Globo, 2008. p. 161.

⁶ ZIMMERMANN, Augusto. *Teoria geral do federalismo democrático*. Rio de Janeiro. Lumen Juris, 1999. p. 14.

⁷ AZAMBUJA, op cit, p. 165-167.

⁸ PINHO, Rodrigo César Rebello. *Da organização do estado, dos poderes e histórico das constituições, volume 18*. 4ª ed. São Paulo: Saraiva, 2002. p. 02.

intervenção federal, presente até os dias atuais como cláusula de garantia na constituição americana.⁹

Com o decorrer do tempo outros países também adotaram o federalismo como forma de Estado, podendo-se citar, dentre outros, Brasil, México, Canadá, Argentina, Alemanha, Suíça, Austrália, Índia, Rússia e África do Sul.¹⁰

1.2. CONCEITO DE FEDERALISMO

Um dos mais completos conceitos existentes na doutrina sobre este assunto foi feito por Geraldo Ataliba que, citado por Alexandre de Moraes, diz o seguinte:

[...] exsurge a Federação como a associação de Estados (foedus, foederis) para formação de novo Estado (o Federal) com repartição rígida de atributos da soberania entre eles. Informa-se seu relacionamento pela 'autonomia recíproca da União e dos Estados, sob a égide da Constituição Federal' (Sampaio Dória), caracterizadora dessa igualdade jurídica (Ruy Barbosa), dado que ambos extraem suas competências da mesma norma (Kelsen). Daí cada qual ser supremo em sua esfera, tal como disposto no Pacto Federal (Victor Nunes).¹¹

A natureza do Estado Federal é jurídica-política, pois com esta forma de Estado se pretende que um ente central – União – represente os Estados-membros como se fossem um só. Por se tratar de uma estrutura complexa onde todos participam das decisões e do processo legislativo central, deve-se ter uma constituição que preveja os limites de cada ente estatal, pois os Estados-membros também possuem poderes legislativos e executivos. Desta forma pode o constituinte optar pela criação de um federalismo centrípeto – aquele que visa o fortalecimento

⁹ LEWANDOWSKI, Enrique Ricardo. *Pressupostos materiais e formais da Intervenção Federal no Brasil*. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 1994. p. 15.

¹⁰ PINHO, Rodrigo César Rebello. *Da organização do estado, dos poderes e histórico das constituições, volume 18*. 4ª ed. São Paulo: Saraiva, 2002. p. 01.

¹¹ MORAES, Alexandre de. *Direito constitucional*. 13ª ed. São Paulo: Atlas, 2003. p. 266-267.

do poder federal -, ou centrífugo – contrário ao centrípeto, dando força aos estados – ou até mesmo optar por um equilíbrio de forças entre União e Estados.¹²

Lewandowski cita algumas características que são indispensáveis à configuração do Estado Federal, entre elas, a repartição de competências, a autonomia política das unidades federadas, a participação dos membros nas decisões da União e a atribuição de renda própria às esferas de competência.¹³ Sem discordar do ilustríssimo doutrinador, entende-se ser também essencial a possibilidade constitucional excepcional e taxativa de intervenção federal, para manutenção do equilíbrio federativo¹⁴. Para tanto, tal modalidade de controle da união sobre os entes Federativos deve estar prevista em uma Lei maior, ou seja, na Constituição Federal.

Neste sentido podemos citar Paulo Lopo Saraiva ao dizer que a intervenção “*é instituto essencial do sistema federativo e é exercido em função da integridade nacional e da tranquilidade pública*”.¹⁵

1.3. CARACTERÍSTICAS DO FEDERALISMO

Serão abordadas neste tópico as características mínimas necessárias à caracterização de um estado federal de modo que não se torne frágil com o tempo, o que permitiria um retrocesso para um estado unitário ou para uma confederação.

1.3.1. REPARTIÇÃO DE COMPETÊNCIAS

O sustentáculo do Estado Federal se dá através da repartição de competências entre União e Estados-Membros, devendo ser estabelecida de modo a assegurar a autonomia dos estados e a soberania da União.

¹² HORTA, Raul Machado. *Direito constitucional*. 3ª ed. Belo Horizonte: Del Rey, 2002. p. 305-307.

¹³ LEWANDOWSKI, Enrique Ricardo. *Pressupostos materiais e formais da Intervenção Federal no Brasil*. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 1994. p. 15-16.

¹⁴ MORAES, Alexandre de. *Direito constitucional*. 13ª ed. São Paulo: Atlas, 2003. p. 267.

¹⁵ BASTOS, Celso Ribeiro. Da União. In: SARAIVA, Paulo Lopo. *Antologia luso-brasileira de direito constitucional*. Brasília: Brasília Jurídica, 1992. p. 83.

Conforme Gonet Branco, “a repartição de competências consiste na atribuição, pela Constituição Federal, a cada ordenamento de uma matéria que lhe seja própria”.¹⁶

Costumeiramente, foi adotada nas constituições a seguinte regra: o que não for atribuído ao ente central é de competência dos estados-membros, o que se denominou de poder residual dos Estados. Doutrinariamente, tem-se que a União deverá interferir somente em assuntos que interessem a todos os integrantes, de forma a não comprometer a autonomia de seus membros e assim configurar um estado Unitário.¹⁷

Porém, a repartição de poderes depende do histórico da federação, pois caso o país possua um federalismo centrípeto os poderes irão ser concentrados na União. Na hipótese de haver um federalismo centrífugo, os Estados-Membros serão dotados de maiores competências. É ela (repartição de poderes) que irá determinar o maior ou menor grau de descentralização, além de garantir a participação da União, Estados e, no caso do Brasil, Municípios. Na Federação, como dizia Raul Machado Horta, citando Loewenstein, a repartição de competências, “é a chave da estrutura do poder federal”.¹⁸

Nesse sentido:

O modo como se repartem as competências indica que tipo de federalismo é adotado em cada país. A concentração de competências no ente central aponta para um modelo centralizador (também chamado centrípeto); uma opção pela distribuição mais ampla de poderes em favor dos Estados-membros configura um modelo descentralizador (ou centrífugo).¹⁹

José Afonso da Silva conceitua competência do seguinte modo:

¹⁶ BRANCO, Paulo Gustavo Gonet Branco. *Organização do Estado*. In MENDES, Gilmar Ferreira. **Curso de direito constitucional**. Gilmar Ferreira Mendes, Inocência Mártires Coelho, Paulo Gustavo Gonet Branco. 5ª ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2010. p. 931.

¹⁷ LEWANDOWSKI, Enrique Ricardo. **Pressupostos materiais e formais da Intervenção Federal no Brasil**. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 1994. p. 16.

¹⁸ HORTA, Raul Machado. **Direito constitucional**. 3ª ed. Belo Horizonte: Del Rey, 2002. p. 308.

¹⁹ BRANCO, op. cit., p. 931 - 932

Competência é a faculdade juridicamente atribuída a uma entidade ou a um órgão ou agente do Poder Público para emitir decisões. Competências são as diversas modalidades de poder de que se servem os órgãos ou entidades estatais para realizar funções.²⁰

Sendo assim, como é certo que a estrutura federativa deve se apoiar na referida partilha de poderes, o modo pelo qual o constituinte achar melhor dividir as competências é que ditará o rumo que a Federação irá tomar.

O Brasil já se deparou tanto com uma repartição de poderes mais descentralizada quanto centralizada, o grande desafio é chegar a uma divisão de poderes que proporcione um equilíbrio entre todos os membros da federação, neste sentido:

Esse dilema está em obter-se uma composição de forças equilibradas, sem menosprezo ao papel que deve caber a cada parceiro: à União o exercício de poderes gerais que dizem com os aspectos unitários da Federação e que hoje, em atenção às exigências do Estado de bem estar, devem necessariamente incluir a direção nacional da economia com vistas a um desenvolvimento nacional harmônico; aos Estados a implementação das políticas gerais, cabendo-lhes ‘descodificá-las’ – para usar a expressão sugestiva de RAUL MACHADO HORTA – e adaptá-las às peculiaridades de cada um, sem prejuízo do exercício de poderes próprios que vivifiquem sua autonomia.²¹

A Constituição Brasileira de 1988 tentou estruturar o sistema de repartições de competências de modo a manter o equilíbrio de poderes entre todos os entes estatais, onde o constituinte, além de tratar da competência da União, esclarece as demais competências, dos Estados e dos Municípios, abandonando dessa maneira a concepção clássica de repartição fundada na distribuição de poderes enumerados à União e de poderes reservados aos estados.²²

Estruturou-se então em um sistema complexo onde convivem competências *“privativas, repartidas horizontalmente, com competências concorrentes, repartidas verticalmente, abrindo-se espaço para a participação das*

²⁰ SILVA, José Afonso. **Curso de direito constitucional positivo**. 28ª ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2007. p. 479.

²¹ ALMEIDA, Fernanda Dias Menezes de. **Competências na constituição de 1988**. 5ª ed. São Paulo: Atlas, 2010. p. 30.

²² SILVA, op. cit., p. 101-102.

ordens parciais na esfera de competências próprias da ordem central mediante delegação”.²³

Conforme atesta Sérgio Valladão Ferraz, dois princípios devem ser observados na repartição de competência, a saber, imprescindibilidade das competências da União e predominância do interesse.

O primeiro é baseado no *Bill of Rights* da constituição americana que dizia “Os poderes não delegados aos Estados Unidos pela Constituição, nem por ela vedados aos Estados, são reservados aos Estados respectivos, ou ao povo”²⁴, ou seja, como a idéia de Federação parte do pressuposto que os Estados abrem mão de sua soberania entregando-a ao Estado Federal, mantendo, contudo, sua autonomia política, a regra é que os Estados-membros devem possuir o máximo de competências que conseguirem reter deixando à União somente aquelas imprescindíveis à manutenção do próprio Estado Federal.²⁵

Já o segundo princípio da repartição diz que as competências deverão ser entregues a cada ente de acordo com sua esfera de interesse, nacional, estatal ou regional, conforme conceito a seguir:

[...] o pacto federativo se norteia pelo princípio da predominância do interesse, segundo o qual à União são entregues as competências de interesse nacional, aos Estados, as de interesse regional, peculiares a eles próprios, e, aos Municípios, as de interesse local. O Distrito Federal, que não pode ser dividido em Municípios, tem competência cumulativa, englobando o que for de interesse regional e local.²⁶

Assim, identifica-se que a Constituição Brasileira de 1988 contemplou cada ente federativo com competências próprias, conforme Fernanda Dias de Almeida:

²³ ALMEIDA, op. cit., p. 58.

²⁴ “The powers not delegated to the United States by the Constitution, nor prohibited by it to the States, are reserved to the States respectively, or to the people.”. <http://www.archives.gov/exhibits/charters/bill_of_rights.html> - Amendment X

²⁵ FERRAZ, Sérgio de Valladão. **Curso de direito constitucional**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2006. p. 260

²⁶ Ibidem, p. 260 – 261.

As da União estão previstas nos artigos 21 e 22, o primeiro enumerando as matérias deferidas à atuação política e administrativa das autoridades federais, o segundo discriminando as matérias passíveis de disciplina normativa privativa por parte daquelas autoridades.

Os Estados ficaram, também privativamente, com as competências residuais não enumeradas, nos termos do artigo 25, § 1º, sendo que em mais dois parágrafos do mesmo artigo e no § 4 do artigo 18 destacaram-se outras competências estaduais privativas: a de explorar os serviços locais de gás canalizado (art. 25, § 2º); a de instituir regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões (art. 25, § 3º) e a de criar Municípios (art. 18, § 4º).

Certas competências municipais privativas, por outro lado, estão catalogadas no artigo 30, cujo inciso I confere ao Município competência para legislar sobre assuntos de interesse local, ficando especificadas nos incisos III, IV, V e VIII outras tantas competências de ordem administrativa.

Embora em tema de repartição de competências a análise se costume ater à partilha entre União e Estados, e, no caso brasileiro em especial, entre União, Estados e Municípios, considerada a tríplice estrutura de nossa Federação, não se deve esquecer que na Constituição o Distrito Federal comparece também como integrante da Federação (arts. 1º e 8º), pelo que não é demais lembrar as normas atinentes à sua competência. Cabe mencionar, portanto, que o artigo 32, § 1º, da Constituição atribui ao Distrito Federal as competências legislativas reservadas aos Estados e aos Municípios.²⁷

Kildare Gonçalves Carvalho aborda os critérios e as técnicas de repartição de competência, confira-se:

[...] lembre-se de que o critério próprio para repartição de competências é o da “amplitude do interesse em jogo. A União dirá respeito a tudo quanto concernir ao país em sua totalidade, abrangendo-se, sob este prisma genérico, o âmbito de suas relações internas, e o domínio de suas relações externas. Aos Estados-Membros dirá respeito tudo quanto se vincular a seu próprio e aos interesses preponderantemente regionais”.²⁸

Acentue-se, todavia, que interesses que ontem eram dos Estados podem hoje se revestir de generalidade, passando para a esfera da União.

No tocante às técnicas de repartição, avultam-se as seguintes:

- a) repartição enumerada da competência de cada entidade política, consagrada na Constituição hindu;
- b) enumeração da competência da União e atribuição aos Estados dos poderes reservados ou não enumerados, originária da Constituição norte-americana e adotada na Constituição brasileira;

²⁷ ALMEIDA, Fernanda Dias Menezes de. **Competências na constituição de 1988**. 5ª ed. São Paulo: Atlas, 2010. p. 58-59.

²⁸ TAVARES, André Ramos. **Curso de direito constitucional**. São Paulo: Saraiva, 2002. p. 746-747.

c) enumeração da competências dos Estados-Membros e atribuição à União dos poderes reservados, técnica constante da Constituição do Canadá;
 No Brasil, há de se falar em enumeração da competência da união e dos Municípios, pela presença dessas entidades locais na estrutura federal, atribuindo-se aos Estados os poderes reservados.²⁹

Sendo assim, existem na constituição vários tipos de competências, exclusiva (material e legislativa), legislativa concorrente, material comum, legislativa supletiva e legislativa complementar.³⁰

1.3.2. PARTICIPAÇÃO DOS MEMBROS NAS DECISÕES DA UNIÃO

Além de ter a escolha de seus representantes garantida, aos Estados também é assegurada participação nos poderes legislativos e executivos na proporcionalidade de seu território e habitantes. Tal participação evita que a União se transforme em um estado unitário, onde um só governante determina os rumos do país.³¹

Celso Ribeiro Bastos deixa clara esta idéia de participação dos estes da federação no tocante à intervenção federal:

A intervenção é medida de interesse nacional e de garantia mútua. Quando a União intervém em determinado Estado, todos os Estados estão intervindo conjuntamente, pois o decreto de intervenção depende do Congresso Nacional, que expressa a vontade dos Estados-Membros representados pelos Senadores, e a vontade do povo, representada pelos Deputados.³²

²⁹ CARVALHO, Kildare Gonçalves. *Direito constitucional*. 16ª ed. Belo Horizonte: Del Rey, 2010. 932-933.

³⁰ Ibidem, p.933.

³¹ LEWANDOWSKI, Enrique Ricardo. *Pressupostos materiais e formais da intervenção federal no brasil*. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 1994. p. 17.

³² BASTOS, Celso Ribeiro. *Curso de direito constitucional*. São Paulo, Celso Bastos Editora, 2002. p. 525.

Portanto, todos os estados componentes da federação têm voz perante as decisões tomadas pela União, visto que a vontade dela é a vontade de todos.

1.3.3. ATRIBUIÇÃO DE RENDA PRÓPRIA

Todos os poderes conferidos aos Estados-membros só têm sentido se houver uma independência financeira, pois de nada adianta possuir poderes que não podem ser exercidos por falta de subsídios. Desse modo, haverá o enfraquecimento da Federação caso a União concentre o poder financeiro em suas mãos, conforme entendimento de Ferreira Filho:

[...] pode a União, com suas faculdades econômicas e financeiras, manipular a seu bel-prazer o crédito mais o câmbio e o volume de papel-moeda. Daí decorre que de sua política é que depende a substância dos recursos à disposição dos Estados-membros. Uma política inflacionária, por exemplo, pode reduzi-los a nada, tornando incapazes os Estados de pagar seus próprios funcionários.³³

A autonomia estatal somente poderá ser concedida e mantida se existir a independência financeira do Estado. Para tanto, esta deve ser garantida através da tríplice capacidade do Estado, de modo que cada estado poderá dispor sobre a arrecadação de tributos necessários à sua sobrevivência.

Cita-se David Araújo:

Dessa maneira, verifica-se a necessidade de um equilíbrio entre tarefas e rendas, de forma que não basta estarmos diante de uma repartição constitucional de competências (encargos) sem o devido acompanhamento do suporte financeiro (por via de arrecadação ou repasse de verbas) para a consecução dos objetivos fixados na Lei Maior.

Por este fato, impõe-se, ao lado da repartição de competências, anotar a necessidade de que os Estados ou mesmo a União tenham

³³ ALMEIDA, Fernanda Dias Menezes de. *Competências na constituição de 1988*. 5ª ed. São Paulo: Atlas, 2010. p. 16.

rendas próprias consagradas na Constituição Federal, pelos motivos anteriormente expostos.³⁴

A atual Constituição aumentou a autonomia formal e material do sistema tributário quando impôs em seu Título VI a competência tributária de cada ente federado.³⁵

Ela discriminou os tributos que cada entidade federativa pode estabelecer (art. 145), enumerando os impostos de competência da União no artigo 153, os de competência dos Estados e do Distrito Federal no artigo 155 e os de competência Municipal no artigo 156. Cabe à União a competência tributária residual, podendo, através de lei complementar, criar outros impostos, bem como instituir impostos extraordinários, como no caso de guerra. Aos Estados e ao Distrito Federal foi prevista a participação no total arrecadado pela União e no caso dos Municípios, estes participam da arrecadação dos impostos federais e estaduais.³⁶

Novamente nesse diapasão, cita-se a doutrina de David Araújo:

[...] a Constituição Federal, em seu Título VI, cuidou da tributação e do orçamento, indicando, em primeiro lugar, a capacidade de todos os entes federativos para instituir impostos, taxas e contribuições de melhoria, passando, em seguida, a discriminar os impostos referentes a cada uma das ordens federativas (arts. 153 a 156), estabelecendo, ainda, um sistema de repartição das receitas tributárias (arts. 157 a 162), onde, em síntese, foi criado um mecanismo de cooperação financeira entre as ordens federais.³⁷

Portanto, além de haver uma repartição de competências, deve existir uma repartição constitucional de rendas, que possibilite a realização das ações necessárias à manutenção dos entes federados.

³⁴ ARAUJO, Luiz Alberto David. **Curso de direito constitucional**. Luiz Alberto David Araujo, Vidal Serrano Nunes Junior. 14ª ed. São Paulo: Saraiva, 2010. p. 286.

³⁵ HORTA, Raul Machado. **Direito constitucional**. 3ª ed. Belo Horizonte: Del Rey, 2002. p. 348.

³⁶ ALMEIDA, Fernanda Dias Menezes de. **Competências na constituição de 1988**. 5ª ed. São Paulo: Atlas, 2010. p. 59.

³⁷ ARAUJO, op. cit., p. 302.

1.3.4. AUTONOMIA POLÍTICA DAS UNIDADES FEDERADAS

É de conhecimento que os Estados-membros não detêm soberania, ou seja, a representação externa se dá por meio da União que determina normas internas a fim de garantir a sobrevivência do Estado Federal, nesse sentido;

Os Estados-membros da Federação não gozam de soberania, isto é, daquele poder de autodeterminação plena, não condicionada por nenhum outro poder externo ou interno. A soberania passa a ser apanágio exclusivo do Estado Federal.³⁸

Neste mesmo sentido, Paulo Gustavo Gonet Branco conceitua e distingue autonomia de soberania, sendo a primeira a “*capacidade de autodeterminação dentro do círculo de competências traçado pelo poder soberano*”, diferentemente da soberania que é o “*poder de autodeterminação plena, não condicionado a nenhum outro poder, externo ou interno.*”³⁹

Percebe-se então que o único ente detentor de soberania dentro de um sistema de governo denominado Federalista é o ente maior, no caso do Brasil, a União. Por isso é ela que detém os amplos poderes para limitar a soberania estatal e representar externamente o país.

A autonomia política de todas as unidades está assegurada pela repartição de poderes feita pelo constituinte, conforme leciona Sérgio Valladão:

As entidades federativas são autônomas, ou seja, têm a tríplice capacidade de auto-organização, autogoverno e auto-administração, que lhes dá poder de criar suas próprias normas e de desempenhar seus próprios serviços públicos, através de um corpo administrativo e dirigentes seus.⁴⁰

³⁸ ALMEIDA, Fernanda Dias Menezes de. **Competências na constituição de 1988**. 5ª ed. São Paulo: Atlas, 2010. p. 11.

³⁹ BRANCO, Paulo Gustavo Gonet Branco. *Organização do Estado*. In MENDES, Gilmar Ferreira. **Curso de direito constitucional**. Gilmar Ferreira Mendes, Inocêncio Mártires Coelho, Paulo Gustavo Gonet Branco. 5ª ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2010. p. 930.

⁴⁰ FERRAZ, Sérgio de Valladão. **Curso de direito constitucional**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2006. p. 259.

Através do poder constituinte derivado dos Estados-membros, estes se auto-organizam, editando as respectivas Constituições Estaduais, desde que respeitados os princípios da Constituição Federal chamados de princípios constitucionais sensíveis.

O autogoverno estatal se dá através da escolha de seus próprios representantes dos poderes executivos e legislativos, sendo que a intromissão da União limita-se em ditar os ditames eleitorais. Além do mais, cabe aos Estados-membros a organização do poder judiciário de acordo com os princípios estabelecidos na Constituição Federal. Por fim, completando a tríplice capacidade, o Estado deve administrar suas competências administrativa, legislativa e tributária.⁴¹

1.3.5. POSSIBILIDADE CONSTITUCIONAL EXCEPCIONAL E TAXATIVA DE INTERVENÇÃO FEDERAL

O presente tema será abordado com mais peculiaridades no capítulo seguinte, porém, não é muito afirmar que a Constituição Federal deverá abordar o instituto da intervenção federal como forma de proteção do federalismo, evitando a segregação ou até mesmo a agregação dos Estados. A importância desta previsão na Constituição pode ser percebida ao olhar o Federalismo Americano que chama o artigo da constituição que trata da intervenção federal de cláusula de garantia.

Nesse sentido *“a intervenção é cláusula de defesa da federação, objetivando garantir o equilíbrio federativo contra situações que, pela sua gravidade, possam comprometer a integridade ou a unidade do Estado Federal”*.⁴²

Portanto, trata-se de preceito fundamental para configuração de um estado federado, pois a União (que age em nome de todos os estados-membros) poderá restabelecer a ordem de forma a evitar quaisquer atividades que tragam risco ao pacto federativo.

⁴¹ MORAES, Alexandre de. **Direito constitucional**. 13ª ed. São Paulo: Atlas, 2003. p. 270-274.

⁴² CARVALHO, Kildare Gonçalves. **Direito constitucional**. 16ª ed. Belo Horizonte: Del Rey, 2010. p. 1076.

1.4. O FEDERALISMO BRASILEIRO

É possível identificar o caráter federativo brasileiro nas expressões “República Federativa” e “união indissolúvel” presentes no artigo 1º, da Carta Magna brasileira, porém, somente a partir do decreto nº. 01 de 15 de novembro de 1889, data da proclamação da República foi que o Brasil realmente começou a adotar o sistema federativo, conforme disposição do decreto, *verbis*:

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.⁴³

Anteriormente, o Brasil era um estado Unitário dividido em províncias que tinham sua autonomia limitada, sob regime de império, que após o advento do mencionado decreto teve a criação de normas pelas quais os estados deveriam ser regidos.⁴⁴

O Brasil, neste momento, praticamente copiou o modelo da Constituição dos Estados Unidos, até porque não havia outros que se amoldariam à situação, conforme se depreende do comentário de Rui Barbosa, transcrito por Augusto Zimmermann:

Ora, para lhe dar feição liberal, a Constituição dos Estados Unidos era o modelo, que se nos impunha. Fora dela só tínhamos a democracia helvética, intransplantável para estados vastos, e os ensaios efêmeros da França, tipo infeliz, além do oposto às condições de um país naturalmente federativo como o nosso. Mas a Constituição americana vem a ser apenas uma variante da Constituição inglesa.⁴⁵

⁴³ BRASIL. *Decreto nº. 01 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. Disponível em:

<http://www6.senado.gov.br/legislacao/ListaPublicacoes.action?id=91696>. Acesso em 02/11/2010.

⁴⁴ LEWANDOWSKI, Enrique Ricardo. ***Pressupostos materiais e formais da intervenção federal no Brasil***. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 1994. p. 22.

⁴⁵ ZIMMERMANN, Augusto. ***Teoria geral do federalismo democrático***. Rio de Janeiro. Lumen Juris, 1999. p. 299.

O federalismo brasileiro seguiu o modelo norte-americano com a coexistência de duas esferas de governos distintas (uma nacional e outra estadual). Mas o Brasil inovou ao contemplar, além dos Governos da União e dos Estados-membros, o terceiro nível político-administrativo que seria o Municipal. Deste modo, *“a Federação brasileira é sui generis visto que contempla três níveis político-administrativos – e não dois, como é usual nesse tipo de estruturação estatal -, a saber, o federal, o estadual e o municipal, aos quais se atribui, em maior ou menor grau, nas diferentes Constituições, uma esfera de competências e rendas próprias”*. Esta nova concepção é denominada por Rebello Pinho como Federalismo de 3º Grau.⁴⁶

O medo que assolava os doutrinadores era que o país sofresse uma fragmentação da unidade nacional por meio da concessão de uma excessiva autonomia aos Estados, porém, a história mostra que na verdade o Brasil caminhou para uma gradativa centralização do poder através de golpes de Estado e constantes ataques ao federalismo.⁴⁷

O federalismo brasileiro caracterizou-se, ao longo de sua história, em constante movimentação, alternando entre momentos onde havia uma exagerada centralização e outros de grande descentralização.

Também nesta seara, ocorreu uma passagem de um federalismo dual, com distribuição vertical de competências e uma previsão de tributos exclusivos para cada um dos níveis político-administrativo, para um federalismo cooperativo ou de integração, em que havia, sob a supremacia da União, o entrelaçamento das esferas de poder central e local, pela distribuição mais eqüitativa da renda nacional, através da técnica das receitas compartilhadas, e ainda pelo expediente da outorga de competências concorrentes ou comuns em determinados assuntos.⁴⁸

⁴⁶ PINHO, Rodrigo César Rebello. *Da organização do estado, dos poderes e histórico das constituições, volume 18*. 4ª ed. São Paulo: Saraiva, 2002. p. 02.

⁴⁷ ZIMMERMANN, Augusto. *Teoria geral do federalismo democrático*. Rio de Janeiro. Lumen Juris, 1999. p. 300.

⁴⁸ LEWANDOWSKI, Enrique Ricardo. *Pressupostos materiais e formais da intervenção federal no Brasil*. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 1994. p. 29-30.

José Alfredo de Oliveira Baracho, disse que para se ter uma definição da Federação Brasileira bastava pegar o conceito de União, Estados-membros e dos Municípios.⁴⁹

Assim cabe ressaltar o papel de cada um dos entes Federativos brasileiros que, após a Constituição de 1988, detêm competências previamente estabelecidas para todos.

A União é o órgão central da federação, tendo, portanto, a soberania. As competências que por natureza devem ser atribuídas à União são aquelas concernentes às relações exteriores, à defesa nacional, ao sistema monetário e de pesos e medidas, à nacionalidade, ao comércio e comunicação interestadual. Dessa forma estão presentes nos artigos 21 e 22 suas competências para administrativas e legislativas, respectivamente.⁵⁰

Colaciona-se o conceito de Alexandre de Moraes:

A União é entidade federativa autônoma em relação aos Estados-membros e municípios, constituindo pessoa jurídica de Direito Público Interno, cabendo-lhe exercer as atribuições da soberania do Estado brasileiro. Não se confundindo com o Estado Federal, este sim pessoa jurídica de Direito Internacional e formado pelo conjunto de União, Estados-membros, Distrito Federal e municípios. Ressalte-se, porém, que a União poderá agir em nome próprio, ou em nome de toda a Federação, quando, neste último caso relaciona-se internacionalmente com os demais países.⁵¹

Quanto aos Estados, a competência, como citado no tópico acerca das repartições de competência, deve ser mais extensa do que a da União, somente deverão ser excluídas aquelas que são fundamentais à garantia do Federalismo. As demais devem ser repassadas aos demais entes estatais garantindo assim sua sobrevivência sem que sofra interferências do ente central, por isso detêm a tríplice capacidade já mencionada. Suas atribuições estão dispostas no artigo 25 da CF/88.

Os Municípios, que no Brasil foram consagrados como entidades federativas indispensáveis ao sistema federativo, também possuem a tríplice capacidade conferida aos Estados, dessa forma o município se auto-organiza

⁴⁹ BARACHO, José Alfredo de Oliveira. Organização política e administrativa: União, território e intervenção. In: CRETELLA JÚNIOR, José et al. **A constituição brasileira 1988**: interpretações. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 1988, p. 70.

⁵⁰ ALMEIDA, Fernanda Dias Menezes de. **Competências na constituição de 1988**. 5ª ed. São Paulo: Atlas, 2010. p. 32.

⁵¹ MORAES, Alexandre de. **Direito constitucional**. 13ª ed. São Paulo: Atlas, 2003. p. 269.

através de sua Lei Orgânica Municipal e se autogoverna, após edição de leis municipais, mediante a eleição de seu prefeito, vice e vereadores, sem qualquer intervenção dos Governos Federal e Estadual. Por fim, usa seu poder de auto-administração ao exercitar suas competências administrativas, tributárias e legislativas, conferidas pela Constituição Federal em seu artigo 30.⁵²

O Distrito Federal “*não é Estado nem Município, mas pessoa jurídica de direito público, integrado por Brasília, a Capital Federal. Compõe-se formalmente a federação, ao lado da União, dos Estados-Membros e dos Municípios*”.⁵³ Portanto, para explicar o papel do Distrito Federal, recorre-se ao completo conceito feito por José Afonso da Silva:

Não é Estado. Não é Município. Em certo aspecto, é mais do que o Estado, porque lhe cabem competências legislativas e tributárias reservadas aos Estados e Municípios (arts. 32, §1º, e 147). Sob outros aspectos, é menos do que os Estados, porque algumas de suas instituições fundamentais são tuteladas pela União (Poder Judiciário, Ministério Público, Defensoria Pública e Polícia). É nele que se situa a Capital Federal (Brasília). Tem, pois, como função primeira servir de sede ao governo federal. Agora, goza de autonomia político-constitucional, logo não pode mais ser considerado simples autarquia territorial, como o entendíamos no regime constitucional anterior. Parece que basta concebê-lo como uma unidade federada com autonomia parcialmente tutelada.⁵⁴

Desse modo, percebe-se que não se pode considerar o Distrito Federal como Estado ou Município, eis que este possui funções e competências de ambos os entes, tendo, porém, limitações em sua autonomia.

Existe, ainda, a possibilidade de criação de territórios, que não são componentes do Estado Federal, pois constituem simples descentralizações administrativas-territoriais da própria União, recebendo tratamento de acordo com sua natureza híbrida, pois ora são tratados como entes federativos, ora como simples descentralizações administrativas federais.⁵⁵

⁵² MORAES, Alexandre de. *Direito constitucional*. 13ª ed. São Paulo: Atlas, 2003. p. 274.

⁵³ CARVALHO, Kildare Gonçalves. *Direito constitucional*. 16ª ed. Belo Horizonte: Del Rey, 2010. p. 1072.

⁵⁴ SILVA, José Afonso. *Curso de direito constitucional positivo*. 28ª ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2007. p. 649.

⁵⁵ MORAES, op. cit., p. 282.

2. A INTERVENÇÃO FEDERAL

Segundo Rodrigo César Rebello Pinho, a intervenção federal “é *justamente o contrário da autonomia*”⁵⁶, isto porque a autonomia nada mais é do que a possibilidade de cada entidade agir dentro dos parâmetros definidos na Constituição Federal. Por isso, quando um estado ou até mesmo um município efetua ato que não está previsto como sua atribuição poderá haver intervenção.⁵⁷

Sabendo que a autonomia é essencial para a caracterização de um Estado Federalista, a intervenção é medida excepcional, posto que a Constituição Federal tem por objetivo maior a manutenção desta forma de organização Estado.⁵⁸ A seguir será elencado o conceito, natureza jurídica e os aspectos formais e materiais necessários a decretação da intervenção federal.

2.1. CONCEITO E NATUREZA JURÍDICA

Para compreensão da intervenção federal, até mesmo, da maneira e por quem poderá ser instituída é necessária a definição da natureza de tal instituto.

Lewandowski ensina que existem duas formas de intervenção, uma reconstitutiva e outra conservadora, esta visando à manutenção do *status quo ante* da federação caso alguma autoridade tenha sido destituída de seu cargo, reconduzindo-a ao poder; enquanto a reconstitutiva visa restaurar os entes federados que fugiram do caminho ditado pela Constituição Federal.⁵⁹

Surgem assim, divergências quanto à natureza jurídica da intervenção federal, alguns doutrinadores dizem que é ato de polícia, outros afirmam que é uma medida de segurança, alguns definem como sendo um ato de administração, aduzem ter natureza político-jurídica, ato político etc. Apesar da vasta gama de opiniões, grande parte da doutrina acredita que a intervenção federal nada

⁵⁶ PINHO, Rodrigo César Rebello. *Da organização do estado, dos poderes e histórico das constituições, volume 18*. 5ª ed. São Paulo: Saraiva, 2003. p. 14.

⁵⁷ *Ibidem*, p. 15.

⁵⁸ FERRAZ, Sérgio de Valladolid. *Curso de direito constitucional*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2006. p. 283.

⁵⁹ LEWANDOWSKI, Enrique Ricardo. *Pressupostos materiais e formais da intervenção federal no Brasil*. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 1994. p. 36.

mais é do que um ato político ou ato de governo⁶⁰, nesse sentido indaga José Afonso da Silva:

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.⁶¹

Francisco Bilac, aprofundando o que já foi dito, explica ainda quando é que existe a faculdade ou dever de agir do agente político:

Não obstante a rigidez das Constituições brasileiras, ao elencarem como *numerus clausus*, as hipóteses de intervenção federal, seguimos os aconselhamentos de Carl Schmitt de que primeiramente trata-se de um ato de governo (ato político), por isso seu mérito está afastado da apreciação judicial, segundo que a autoridade responsável pela ação interventiva tem PODER DISCRICIONÁRIO para averiguar se as hipóteses previstas estão presentes, se o momento que se apresenta é o mais indicado para a ação e, aprofundando mais ainda seu juízo mental, se a medida será conveniente para debelar o mal que atinge o Estado sublevado, e terceiro, ultrapassada a fase de convencimento do agente, se ele estiver persuadido da necessidade da medida e os próprios fatos (fatos políticos-sociais entorno) o convencerem do acerto da medida, o ato passa a ser UM DEVER do Chefe do Poder Executivo.⁶²

Dessa forma, conforme se comprovará mais adiante com a análise de quem poderá decretar a intervenção federal, não restam dúvidas que tal instituto é um ato político.

Importante ressaltar, novamente, que a intervenção é ato último a ser intentado para que não desvirtue os conceitos de federação e os motivos de sua própria existência, nesta senda, destacamos citação de Sérgio Valladão Ferraz a respeito da utilização de tal medida:

[...] excepcionalmente, quando houver um desequilíbrio que ameace a existência da própria Federação, por determinados desrespeitos graves ao pacto federativo promovidos pelas entidades ou mesmo alheios à sua atuação, admite-se a intervenção de uma unidade

⁶⁰ LEWANDOWSKI, Enrique Ricardo. *Pressupostos materiais e formais da intervenção federal no Brasil*. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 1994. p. 36.

⁶¹ SILVA, José Afonso. *Curso de direito constitucional positivo*. 28ª ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2007. p. 484-485.

⁶² PINTO FILHO, Francisco Bilac M. *Intervenção federal e o federalismo brasileiro*. Rio de Janeiro: Forense, 2002. p. 234-235.

federativa em outra, para prontamente restabelecer a ordem. A Intervenção é, portanto, um estado de legalidade extraordinária, pois suspende, temporariamente, a autonomia do ente intervindo.⁶³

Portanto, conforme Luis Roberto Barroso, a intervenção federal tem natureza subjetiva e não objetiva como nas ações de inconstitucionalidade, isso porque ao se intentar representação interventiva se forma uma lide entre a União e o Estado-Membro, que terá direito a defesa, nesta senda:

A despeito da manutenção da nomenclatura representação, há consenso de que se trata de verdadeira ação. E mais: embora seja formulado um juízo de certa forma abstrato acerca da constitucionalidade do ato normativo estadual – nas hipóteses em que o ato impugnado tenha essa natureza –, não se trata de um processo objetivo, sem partes ou sem um caso concreto subjacente. Cuida-se, sim, de um litígio constitucional, de uma relação processual contraditória, contrapondo União e Estado-membro, cujo desfecho pode resultar em intervenção federal.⁶⁴

Conforme será visto no próximo capítulo, existem casos de intervenção federal em que cabe ao judiciário requisitar ao Chefe do Poder Executivo que aplique o instituto da intervenção federal. Estes casos, incorrerão no que foi dito por Barroso e compartilhado por Gilmar Mendes:

[...] diz respeito ao próprio conflito de interesses, potencial ou efetivo, entre União e Estado, no tocante à observância de determinador princípios federativos. Portanto, o Procurador-Geral da República instaura o contencioso de inconstitucionalidade não como parte autônoma, mas como representante judicial da União Federal.⁶⁵

Desta forma, distingue-se a intervenção federal do controle abstrato de normas, posto que não existe somente a necessidade de dizer a aplicação ou não de uma norma, há uma lide entre a União e Estados, pois a intervenção acarreta na intromissão da União nos assuntos de seus membros.

Portanto, trata-se de ato político-jurídico, onde há além dos interesses políticos a instauração de uma lide.

⁶³ FERRAZ, Sérgio de Valladolid. *Curso de direito constitucional*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2006. p. 283.

⁶⁴ BARROSO, Luis Roberto. *O controle de constitucionalidade brasileiro*. 5ª ed. São Paulo: Saraiva, 2011. p. 345.

⁶⁵ MENDES, Gilmar Ferreira. *Curso de direito constitucional*. Gilmar Ferreira Mendes, Inocêncio Mártires Coelho, Paulo Gustavo Gonet Branco. 5ª ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2010. p. 1399.

2.2. HISTÓRICO COMPARADO DA INTERVENÇÃO FEDERAL

A intervenção federal é utilizada como mecanismo de manutenção do Estado Federativo por diversos países que possuem a forma de organização sob bases federativas. Neste sentido, o estudo comparado adquire relevância na medida em que tornam perceptíveis a experiência e a influência das demais nações na formação e transformação deste instituto no Brasil.

Quanto ao surgimento da intervenção federal, Lewandowski observa que o primeiro caso de que se tem notícia da utilização de tal medida fora nos Estados Unidos.⁶⁶

Assim, no que diz respeito à origem do instituto, pode-se dizer que se prende à aprovação da chamada Lei Hamilton, pelo Congresso Nacional dos Estados Unidos, em 1791, que estabeleceu um imposto sobre whisky, causando tumultos, que resultaram na autorização do Congresso para Washington intervir na Pensilvânia, em 1794, com o objetivo de restaurar a ordem dos Estados Unidos, onde foi empregado o instituto da intervenção, transplantando-se para a maior parte das constituições federais, tendo sido acolhido com especial entusiasmo na América Latina.⁶⁷

Apesar da técnica de intervenção federal prover da Constituição norte-americana de 1787, as constituições de Estados sob bases federativas incluem em seu contexto dispositivos relacionados à intervenção federal.⁶⁸

2.2.1. NORTE AMERICANA

O primeiro relato acerca da intervenção foi nos Estados Unidos da América que estava presente em seu artigo I, seção 8, item 15 e no artigo IV, seção 4, da Constituição de 1787.

⁶⁶ LEWANDOWSKI, Enrique Ricardo. *Pressupostos materiais e formais da intervenção federal no Brasil*. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 1994. p. 37.

⁶⁷ Op. loc. cit.

⁶⁸ FERREIRA, Pinto. *Da intervenção federal* in. Arquivo Forense. [s.l.]: Publicação Oficial do Tribunal de Justiça do Estado de Pernambuco; vol. LI, Jan/Dez. 1966. p. 26.

Nos termos do primeiro dispositivo, segundo Lewandowski, “*compete ao Congresso mobilizar a milícia para garantir o cumprimento das leis e repelir invasões*”, já o segundo expõe: “*Os Estados Unidos garantirão a cada Estado desta União a forma republicana de governo e defendê-lo-ão contra invasões; e, a pedido da legislatura ou do Executivo, estando aquela impossibilitada de se reunir, o defenderão em casos de comoção interna*”.⁶⁹

Tais dispositivos eram chamados de cláusulas de garantia, pois eles visavam nada mais do que a proteção da federação americana, bem como das entidades federadas. Assim não se poderia invocar a intervenção federal em qualquer caso.⁷⁰

Ficou bem enfatizado que a competência para a decretação da intervenção federal é exclusiva do Congresso dos Estados Unidos, fato comprovado mais adiante pela Suprema Corte ao julgar o caso *Luther v. Borden*. Porém, a concretização deste instituto se dará por meio do poder Executivo Federal, que enviará auxílio após o recebimento de requisição feita por autoridades locais. Importante ressaltar, que a intervenção também poderá ser decretada diretamente pelo chefe do poder executivo, prescindindo de qualquer requisição dos Estados ao Congresso quando houver o impedimento quanto ao cumprimento de leis federais ou quando existir violência que coloque em risco os bens pertencentes à União.⁷¹

O primeiro caso de Intervenção Federal que foi registrado nos Estados Unidos ocorreu em 1794, conhecido como *Whiskey Insurrection*, onde o governo central foi obrigado a enviar milícias para controlar as rebeliões que tinham se instaurado em quatro cidades, Allegheny, Westmoreland, Fayette e Washington, por causa de seu descontentamento sobre uma lei aprovada pelo governo americano impondo uma taxa na produção da bebida destilada *Whisky*, impossibilitando a comercialização do produto.⁷²

Desse modo, a Constituição norte-americana foi importante no desenvolvimento e aperfeiçoamento do instituto da intervenção federal dos demais

⁶⁹ LEWANDOWSKI, Enrique Ricardo. ***Pressupostos materiais e formais da intervenção federal no Brasil***. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 1994. p. 38-41.

⁷⁰ Op. loc. cit.

⁷¹ Ibidem, p. 39.

⁷² PINTO FILHO, Francisco Bilac M. ***Intervenção federal e o federalismo brasileiro***. Rio de Janeiro: Forense, 2002. p. 220-221.

países que optavam pelo federalismo, como o Brasil que adaptou o sistema americano ao seu meio.

2.2.2. ALEMÃ

Chamada de execução federal (*Bundesexecution*) ou coerção federal (*Bundeszwang*), a intervenção federal na Alemanha encontrou respaldo no artigo 37, da Constituição Alemã, apelidada de Lei Fundamental (*Grundgezets*), dizendo que caso um Estado-membro descumpra as obrigações que lhe foram imbuídas pela Constituição ou qualquer outra lei federal, o Governo Federal poderá tomar as providências necessárias a garantir o cumprimento da lei existente, desde que respaldado pelo Conselho Federal. Existe, porém, outra forma de intervenção estatal a *Bundesintervention*, que se distingue da *Bundesexecution* por não ser uma medida imposta pelo Governo Federal, é uma medida de auxílio por parte deste ao *Land* (Estado-membro) que solicita ajuda ao governo central.⁷³

Da mesma forma que é adotada pelos norte-americanos a decretação da intervenção na Alemanha deve passar pela apreciação da Câmara dos Estados, porém poderia o Presidente da Federação submeter a matéria ao conhecimento da Câmara após a adoção das medidas interventivas. Com isso garantia o cumprimento das leis sem causar prejuízo ao Estado Maior e garantia também a proteção contra eventuais abusos por parte do governo central de modo que, caso não fossem preenchidos os requisitos impostos para a imposição da intervenção federal, o parlamento tinha autonomia em decretar a invalidade do ato.⁷⁴

A Lei Fundamental Alemã era rigorosa quanto à decretação da intervenção federal que deveria preencher requisitos materiais taxativos, como o descumprimento, seja por ação, seja por omissão, por parte de um Estado-membro de obrigação federal. Falha a Constituição Alemã por não especificar quais medidas poderão ser adotadas durante a ação interventiva, dando “liberdade” ao governo central, porém os doutrinadores têm o entendimento que os meios de execução

⁷³ LEWANDOWSKI, Enrique Ricardo. *Pressupostos materiais e formais da intervenção federal no brasil*. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 1994. p. 43.

⁷⁴ *Ibidem*, p. 45.

devem atender aos critérios de proporcionalidade e necessidade, evitando-se excessos por parte do Governo Federal.⁷⁵

Por fim, um dos fatores interessantes e importantes é que caso o Estado que corre o risco de sofrer a intervenção discorde da posição do governo central, poderá recorrer sobre aspectos materiais da intervenção à decisão judicial do Tribunal Constitucional Federal (*Bundesverfassungsgericht*) antes mesmo de sua decretação pelo governo.⁷⁶

2.2.3. SUÍÇA

A intervenção federal encontra espeque na Constituição de 1874, nos artigos 14 a 17. Também é considerada medida excepcional importando a proteção federal. Importante explicar que apesar da Suíça manter o nome de Confederação, trata-se na verdade de uma federação, pois a escolha sobre a continuidade do nome é uma questão de tradição.⁷⁷

Segundo o artigo 15, o ente federado, denominado de Cantão (*Kanton*), é obrigado a solicitar ajuda aos demais estados que compõem a federação sempre que existir um perigo externo, de caráter súbito, além de notificar o Governo Federal. É defeso ao Cantão recusar-se a prestar o auxílio solicitado, sendo que todos os gastos necessários ao impedimento do dano ao Cantão solicitador correrão por conta da Confederação. Nos casos de conflitos internos, trata o artigo 16, que o Cantão interessado deverá solicitar ao Conselho Federal a adoção das medidas necessárias a solução do desentendimento.⁷⁸

Por fim, o artigo 17 determina que no caso da intervenção por parte do Governo central todos são obrigados a permitir a passagem de tropas comandadas por aquele, de modo a garantir a efetiva intervenção. Observando-se os artigos se percebe que o federalismo suíço preza pela assistência e proteção mútua, onde o governo não impõe diretamente as medidas, agindo com gentileza

⁷⁵ LEWANDOWSKI, Enrique Ricardo. *Pressupostos materiais e formais da intervenção federal no Brasil*. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 1994. p. 46.

⁷⁶ Ibidem p. 47.

⁷⁷ Op. loc. cit.

⁷⁸ Op. loc. cit.

perante os Cantões, apesar disso em casos extremos pode o Governo central “lançar mão das seguintes medidas: pressões financeiras, cumprimento das obrigações cantonais por agentes federais, anulação de atos ilegais, nomeação de comissários do poder central e (...) execução manu militari das decisões descumpridas”.⁷⁹

2.2.4. MEXICANA

Conforme disposto no artigo 122 da Constituição promulgada em 1917, atualmente em vigor no México, os poderes da União deverão tomar providências a fim de evitar ameaças externas e internas, nesse sentido:

Os poderes da União têm o dever de proteger os Estados contra toda invasão ou violência exterior. Em caso de sublevação ou transtorno interior lhes prestarão igual proteção, sempre que sejam acionados pelo Legislativo do Estado ou por seu Executivo, se aquele não estiver reunido.⁸⁰

Desta forma, têm-se apenas duas garantias de intervenção estabelecidas na carta magna mexicana, a primeira visando à proteção estatal contra ameaças externas, invasões ou violências exteriores, e a outra no caso de revolta interna, nesse caso, devendo ser consultado anteriormente o Poder Legislativo e, em último caso, pelo Poder Executivo.

Porém, Porfírio Marquet Guerrero traz a lume a possibilidade de intervenção caso um Estado despreze a Constituição Federal, segundo ele o artigo 76, inciso V, dessa Carta Magna é a resposta para tal lacuna, conforme trata Lewandowski:

[...] a solução encontra-se no art. 76, V, da Constituição, através do instituto que denomina de desaparecimento de poderes (desaparición de poderes), o qual se consubstancia na competência

⁷⁹ LEWANDOWSKI, Enrique Ricardo. *Pressupostos materiais e formais da intervenção federal no Brasil*. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 1994. p. 49.

⁸⁰ Ibidem, p. 51.

atribuída ao Senado para declarar que os poderes constituídos de um Estado deixaram de existir, e para nomear, em consequência, um governador provisório, a partir de um lista tríplice apresentada pelo Presidente da República, sendo incumbência do nomeador convocar eleições na forma das leis vigentes.⁸¹

Explica a seguir que o desaparecimento de tais poderes poderá se dar a partir da morte dos governantes ou da titularidade de seus cargos – desaparecimento de fato -, ou poderá se dar através da violação de princípios garantidos no artigo 115 da Constituição mexicana – desaparecimento de direito.⁸²

Após o acontecimento de várias intervenções e fraudes por parte do poder executivo que deveria apresentar a lista tríplice para nomear um governador provisório de seu interesse, foi reformado o inciso V do artigo 76, estabelecendo taxativamente as possibilidades de desaparecimento de poderes. Hipótese curiosa é a limitação do Poder Executivo no desencadeamento da intervenção, visto que o artigo 3º limita sua interferência no processo interventivo, vez que não pode encaminhar petição requerendo tal ação.⁸³

2.2.5. ARGENTINA

A derradeira forma de intervenção a ser comparada com a brasileira é a da Constituição Argentina. Prevista no artigo 6º da Constituição de 1860, autoriza o governo central a interferir nos seguintes casos: *“por iniciativa própria, para garantir a forma republicana de governo ou repelir invasões provindas do exterior, ou por requisição das autoridades constituídas, para mantê-las ou reinstalá-las nos cargos, em face de sedição interna ou invasão intentada por outra província”*.⁸⁴

A respeito dos aspectos formais, saliente-se que o interventor deverá ser nomeado pelo poder executivo local e seus poderes devem ser interpretados restritivamente e deverão passar pelo crivo da revisão judicial. Existe ainda a

⁸¹ LEWANDOWSKI, Enrique Ricardo. **Pressupostos materiais e formais da intervenção federal no Brasil**. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 1994. p. 52.

⁸² Op. loc. cit.

⁸³ Ibidem, p. 53-54.

⁸⁴ Ibidem, p. 56.

possibilidade de responsabilização cível e criminal do interventor caso este extrapole dos poderes que lhe foram conferidos.⁸⁵

2.3. A INTERVENÇÃO FEDERAL NA CONSTITUIÇÃO BRASILEIRA DE 1988

Após longos anos de ditadura militar enfrentados pelo Estado Brasileiro, a intenção do constituinte de 1988 era a de redemocratizar o país, de modo a garantir a liberdade estatal. Por tal motivo, a intervenção federal possui um caráter excepcionalíssimo, existindo somente na ocorrência de alguma possibilidade prevista no rol do artigo 34 da Constituição Federal.

Conforme visto ao longo do presente estudo, a intervenção federal é atributo essencial e de suma importância para a garantia do Estado federal, tornando efetiva a manutenção do equilíbrio federativo, nesse sentido é o entendimento de Carlos Mário Velloso:

[...] há mecanismos que tornam efetivo o equilíbrio federativo, e o mais doloroso deles – não o mais importante, pois o mais importante é o controle de constitucionalidade – é a intervenção federal nos Estados e no Distrito Federal, e dos Estados nos Municípios (arts. 34, 35 e 36).⁸⁶

Apesar do autor não colocar a intervenção federal como peça primordial para sopesar a balança federativa, ele destaca sua importância. Ressalta, ainda o autor que a intervenção federal deixa seqüelas que perduram durante anos, demonstrando seu caráter excepcional.

Nesse sentido, Francisco Bilac, cita algumas formas em que a União interfere nos Estados sem recorrer ao instituto da intervenção federal, ainda que exista sua possibilidade respaldada nos termos da Constituição, muitas vezes, até com maior eficácia:

⁸⁵ LEWANDOWSKI, Enrique Ricardo. *Pressupostos materiais e formais da intervenção federal no Brasil*. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 1994. p. 57-58.

⁸⁶ VELLOSO, Carlos Mario da Silva. *Temas de direito público*. Belo Horizonte: Del Rey, 1997. p. 406.

É ineficaz ter no texto constitucional esse atavio sem serventia que se tem tornado a Intervenção. As pressões sobre os Estados-Membros hoje se dão muito mais por coações financeiras do que declaradamente. Os Estados, mais do que em qualquer outra época, sofrem intervenções brancas por causas pecuniárias, por não terem ingerência na macroeconomia ditada pela União Federal.

Não discordamos das diretrizes macroeconômicas serem ditadas pela União Federal, aliás é de sua competência administrar o econômico e o financeiro (art. 21, VII, VIII e IX), todavia, o que alertamos é que, muitas hipóteses que ensejam a pronta Intervenção da União Federal, são reveladas e os objetivos são atingidos desvirtuadamente ou são esquecidos pelas autoridades.⁸⁷

Percebe-se então que o instituto da intervenção federal veio perdendo forças após trágicas experiências com o autoritarismo, por isso sua utilização esporádica, garantindo a autonomia dos Estados, pelo menos de forma maquiada, pois a União dispõe de outros meios de controle, conforme o trecho transcrito.

No tocante aos aspectos formais e materiais da intervenção na Constituição de 1988, serão abordados em tópicos específicos.

2.3.1. ASPECTOS MATERIAIS DA INTERVENÇÃO FEDERAL

Este tópico abordará individualmente as excepcionais possibilidades de se ter a decretação da intervenção federal previstas no artigo 34, da Carta Magna brasileira de 1988. Lembrando que o rol é taxativo e não abre margem a grandes discussões, protegendo a autonomia estatal do abuso da soberania e poder da União. Seguiremos conforme disposição do artigo, i) manutenção da integridade nacional; ii) repelir invasão estrangeira ou de uma unidade da Federação em outra; iii) pôr termo a grave comprometimento da ordem pública; iv) garantia do livre exercício de qualquer dos Poderes nas unidades da Federação; v) reorganização das finanças da unidade da Federação; vi) prover a execução de lei federal, ordem ou decisão judicial; vii) assegurar a observância de certos princípios constitucionais.⁸⁸

⁸⁷ PINTO FILHO, Francisco Bilac M. *Intervenção federal e o federalismo brasileiro*. Rio de Janeiro: Forense, 2002. p. 326.

⁸⁸ FERRAZ, Sérgio de Valladolid. *Curso de direito constitucional*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2006. p. 286.

Destaca-se a classificação feita por José Afonso da Silva, citado por Rebello Pinho, de modo que possibilitou o agrupamento dos pressupostos autorizadores da intervenção federal da seguinte maneira: a) defesa do Estado (art. 34, inc. I e II); b) defesa do princípio federativo (art. 34, inc. II – segunda parte, III, IV); c) defesa das finanças estaduais (art. 34, inc. V) e; d) defesa da ordem constitucional (art. 34, inc. VI e VII).

Quaisquer hipóteses de tentativa de intervenção federal que não se enquadrarem neste artigo serão flagrantemente inconstitucionais por agredirem a forma federativa do Estado, matéria guardada por cláusula pétrea (art. 61, § 4º, inc. I).

2.3.1.1. MANUTENÇÃO DA INTEGRIDADE NACIONAL

De acordo com o que foi exposto no primeiro capítulo, o ente federado não possui direito de secessão, ou seja, não pode se retirar da organização federativa.⁸⁹ Não existe aqui um pacto semelhante ao adotado na Confederação, no Federalismo há a perda de parte da soberania do Estado, além do mais a forma adotada é feita por intermédio de uma Constituição e não a partir de um contrato.

Neste sentido, é o entendimento de Kildare Gonçalves Carvalho que diz:

Sendo federativa a forma do Estado Brasileiro (art. 1º da Constituição), vedado é o direito de secessão a qualquer das entidades componentes da união indissolúvel. Havendo portanto, ameaça à coesão nacional, mediante propósitos separatistas, é viável a intervenção federal.⁹⁰

Vale trazer os exemplos de Cretella Júnior, citados por Francisco Bilac para uma melhor visualização do que vem a ser um ato contra a integridade nacional:

⁸⁹ LEWANDOWSKI, Enrique Ricardo. *Pressupostos materiais e formais da intervenção federal no Brasil*. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 1994. p. 88.

⁹⁰ CARVALHO, Kildare Gonçalves. *Direito constitucional*. 16ª ed. Belo Horizonte: Del Rey, 2010. p. 1077.

[...] como exemplo atitudes atentatórias à integridade nacional: “... a) o Estado estrangeiro que se apossa de parte do território brasileiro; b) o Estado estrangeiro que, usando seu poder de polícia, penetra no território brasileiro e prende pessoa nacional ou estrangeira; c) o Estado-Membro que permite a entrada de força armada estrangeira, sem autorização do poder central federal; d) o Estado-Membro que trama com outro país, diretamente, fazendo acordos contra a ordem interna; e) o Estado-Membro de tendência secessionista, que procura, em ato de separatismo, tornar-se Estado soberano; f) o Estado-Membro que se submeta à influência política de outro país; g) o Estado-Membro que invadisse Estado estrangeiro”.⁹¹

A partir dos exemplos se demonstra que é cabível a intervenção federal, por decretação do chefe do poder executivo, quando exista qualquer atentado ao corpo nacional, seja ele “*geográfico, social, político ou étnico*”.⁹²

2.3.1.2. REPELIR INVASÃO ESTRANGEIRA OU DE UMA UNIDADE DA FEDERAÇÃO EM OUTRA

Segundo o inciso II “*a intervenção é autorizada para repelir invasão estrangeira [sic] e para impedir que o mau uso da autonomia pelos Estados-Membros resulte na invasão de um Estado em outro*”.⁹³

Devido à urgência dessa medida, é cabível ao Presidente da República o decreto da intervenção federal caso haja invasão de qualquer ente federativo, podendo atuar até mesmo na condição de comandante supremo das forças armadas. Dessa maneira, como somente o Poder Executivo detém meios efetivos para evitar ataques externos, caso não haja intervenção do chefe do executivo, ele poderá ser responsabilizado.⁹⁴

A União não precisa esperar que o Estado peça auxílio e requeira a intervenção, basta que o presidente, percebendo a invasão ou sua iminência, sacrifique a autonomia do Estado Federado ordenando a ação do governo federal.⁹⁵

⁹¹ PINTO FILHO, Francisco Bilac M. *Intervenção federal e o federalismo brasileiro*. Rio de Janeiro: Forense, 2002. p. 327.

⁹² Op. loc. cit. p. 327.

⁹³ BASTOS, Celso Ribeiro. Da União. In: SARAIVA, Paulo Lopo. *Antologia luso-brasileira de direito constitucional*. Brasília: Brasília Jurídica, 1992. p. 83.

⁹⁴ LEWANDOWSKI, Enrique Ricardo. *Pressupostos materiais e formais da intervenção federal no Brasil*. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 1994. p. 90.

⁹⁵ CARVALHO, Kildare Gonçalves. *Direito constitucional*. 16ª ed. Belo Horizonte: Del Rey, 2010. p. 1077.

Nos casos em que o conflito é interno, ou seja quando um Estado invade outro, “há ruptura da coesão nacional e do equilíbrio federativo, entendendo-se estar a União autorizada a intervir tanto no Estado invasor, quanto no invadido”⁹⁶, tendo o Presidente poder discricionário de decretação ou não da intervenção. Optando pela utilização do instituto, deverá levar sua decisão a apreciação pelo Congresso Nacional.

Conforme a citação, ambos os Estados, invasor e invadido, poderão ser agentes passivos da intervenção de forma a garantir sua eficácia o que somente é possível porque o constituinte deixou de repetir mandamento que autorizava a intervenção apenas no Estado invasor.⁹⁷

Confirma-se, através dessa hipótese, que a intervenção não tem o condão punitivo, tratando de mero instrumento de preservação estatal.⁹⁸

2.3.1.3. PÔR TERMO A GRAVE COMPROMETIMENTO DA ORDEM PÚBLICA

Plácido e Silva, citado por Lewandowski, define ordem pública como “a situação e o estado de legalidade, normal em que as autoridades exercem suas atribuições precípua e os cidadãos as respeitam e acatam, sem constrangimento ou protesto”.⁹⁹

Então fica autorizada a intervenção quando houver qualquer desordem que ameace o funcionamento habitual dos poderes do estado e a população estatal. Porém, não é qualquer perturbação da ordem que autoriza tal ação, devendo ser somente aquela em que o estado não consegue dissipar, pois caso ele consiga debelar a crise não existe necessidade de se falar em intervenção, sob pena de violação da autonomia estatal.¹⁰⁰ Nos termos de Pinto Filho:

⁹⁶ CARVALHO, Kildare Gonçalves. *Direito constitucional*. 16ª ed. Belo Horizonte: Del Rey, 2010. p. 1077.

⁹⁷ PINTO FILHO, Francisco Bilac M. *Intervenção federal e o federalismo brasileiro*. Rio de Janeiro: Forense, 2002. p. 331.

⁹⁸ FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. *Comentários à constituição brasileira de 1988*. 2ª ed. São Paulo: Saraiva, 1997. p. 224.

⁹⁹ LEWANDOWSKI, op. cit. p. 94.

¹⁰⁰ CARVALHO, Op. loc. cit.

A ordem pública é aquela que pressupõe que todos os poderes do Estado estejam em seu funcionamento habitual e que todos os seus cidadãos não estejam sendo perturbados por fatos, atos ou coisas que as autoridades estaduais não possam impedir ou controlar. Verbi gratia, uma greve de policiais duradoura que esteja prejudicando a vida dos cidadãos, com aumento do número de furtos e roubos, depredação do patrimônio público, ameaça a vida de autoridades etc. Este é o Estado típico de comprometimento grave da ordem, onde deve intervir a União Federal.¹⁰¹

Nesta hipótese, o presidente também deverá agir por iniciativa própria, respondendo apenas pelos abusos, caso sejam detectados pelo Congresso Nacional, logo após conhecimento da medida.¹⁰²

Desta forma, como medida de caráter excepcional, provada a desordem estatal, a intervenção se evitará que o caos domine aquele estado.

2.3.1.4. GARANTIA DO LIVRE EXERCÍCIO DE QUALQUER DOS PODERES NAS UNIDADES DA FEDERAÇÃO

Os poderes tratados no mencionado artigo são os poderes Executivo, Legislativo e Judiciário.

Portanto, por intermédio do princípio da simetria constitucional devem os Estados, Municípios e Distrito Federal, guardar a mesma sistemática, sendo certo que qualquer ato que atente contra um desses três poderes é passível de decretação da intervenção federal como forma de garantia.

Fávila Ribeiro exemplifica alguns atos que podem ser tidos como impeditivos ao bom funcionamento desses poderes presentes nas unidades federativas:

Materializa-se o pressuposto caso esteja o Legislativo “impedido de reunir-se livremente, de tomar deliberações dentro da faixa de sua competência constitucional, de dar exeqüibilidade aos seus atos”; ou na hipótese de se verificar constrangimento à atuação do Executivo, “seja porque recusada a posse ao eleito, seja porque não se

¹⁰¹ PINTO FILHO, Francisco Bilac M. *Intervenção federal e o federalismo brasileiro*. Rio de Janeiro: Forense, 2002. p. 333.

¹⁰² Ibidem, p. 334.

transfere o poder ao substituto em se verificando o afastamento ou renúncia”; ou na circunstância de verem-se os órgãos judiciários “materialmente cerceados para o desempenho de sua judicatura, por ação ou omissão das autoridades estaduais”, ou ainda se o Judiciário local encontrar-se, total, ou parcialmente impedido de funcionar.¹⁰³

O fato de não haver a possibilidade do Poder Judiciário executar uma ordem ou decisão judicial, não é hipótese a ser tratada neste dispositivo, pois não impede o funcionamento do judiciário. Na verdade a hipótese a ser tratada aqui diz respeito ao constrangimento exercido contra o Poder Judiciário local como instituição do Estado e não em sua atividade jurisdicional. Tal hipótese não pode ser imposta por livre discricionariedade presidencial, devendo ser solicitada pelo presidente, caso o impedimento seja exercido contra os Poderes Executivo e Legislativo; e, requisitado pelo Supremo Tribunal Federal, caso haja impedimento ao Poder Judiciário Estadual.¹⁰⁴

2.3.1.5. REORGANIZAÇÃO DAS FINANÇAS DA UNIDADE DA FEDERAÇÃO

O artigo 34 da Constituição Federal elenca duas situações que autorizam a utilização intervenção federal, são elas: i) a suspensão de pagamento de dívida fundada por mais de dois anos (ressalvados os motivos de força maior) e; ii) a falta de repasse das receitas tributária previstas constitucionalmente, dentro do prazo fixado em lei, aos Municípios.

Como citado no capítulo anterior, a autonomia financeira tem repercussão em todas as unidades da Federação, bem como “*a desorganização da vida financeira de qualquer uma delas, afeta, direta ou indiretamente, as demais. Acresce ainda que o descontrole nas finanças do ente federado constitui fonte de perturbação da ordem que pode extrapolar o seu território*”¹⁰⁵. Portanto, a fim de evitar riscos à ordem pública, o governo federal está autorizado a intervir.

¹⁰³ RIBEIRO, Fávila. **A Intervenção federal nos estados**. Fortaleza: Jurídica, 1960. p. 57.

¹⁰⁴ PINTO FILHO, Francisco Bilac M. **Intervenção federal e o federalismo brasileiro**. Rio de Janeiro: Forense, 2002. p. 336.

¹⁰⁵ LEWANDOWSKI, Enrique Ricardo. **Pressupostos materiais e formais da Intervenção Federal no Brasil**. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 1994. p. 96.

A Lei Complementar 101/2000¹⁰⁶ em seu artigo 29, inciso I, define dívida fundada (também chamada de consolidada) sendo aquela cujo *“montante total, apurado sem duplicidade, das obrigações financeiras do ente da Federação, assumidas em virtude de leis, contratos, convênios ou tratados e da realização de operações de crédito, para amortização em prazo superior a doze meses”*. E acrescenta em seu parágrafo terceiro, *“também integram a dívida pública consolidada as operações de crédito de prazo inferior a doze meses cujas receitas tenham constado do orçamento”*.

Portanto, conclui-se:

[...] a dívida fundada ou consolidada deve estar devidamente escriturada (sem duplicidade), abranger todas as obrigações financeiras do ente federativo, sejam elas criadas por lei, convênio, tratado ou mesmo por operações de crédito com instituições financeiras.¹⁰⁷

Continua Francisco Bilac ditando o que está afastado do conceito:

Interpretamos que restaram fora do conceito de dívida consolidada as condenações judiciais que o ente federativo tenha sido compelido a pagar. No entanto, se houver previsão de pagamento de um precatório judicial, que esteja previsto no orçamento anual votado pela Assembléia Legislativa (ou Distrital) ou pela Câmara de Vereadores, mesmo sendo tal compromisso (judicial) inferior a doze meses, ele será considerado dívida consolidada, desde que não tenha sido pago durante a execução do orçamento em que houver sido incluído (art. 30, parágrafo 7º, da Lei Complementar nº. 101).¹⁰⁸

Desta forma, percebe-se que caso haja previsão orçamentária para pagamento de precatórios e esta não ocorrer, está igualmente autorizada a intervenção para garantir o cumprimento da obrigação, ressalvados os casos de força maior (*“a força maior há de ser patente, pública, atingir a capacidade de*

¹⁰⁶ BRASIL, *Lei Complementar Nº. 101, de 04 de maio de 2000*. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Brasília, 2000. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/LCP/Lcp101.htm>. Acesso em 22 abril 2011.

¹⁰⁷ PINTO FILHO, Francisco Bilac M. *Intervenção federal e o federalismo brasileiro*. Rio de Janeiro: Forense, 2002. p. 340.

¹⁰⁸ Op. loc. cit.

*pagamento do ente federativo, independente de que causa venha essa incapacidade*¹⁰⁹).

A outra hipótese autorizada pelo inciso V para reorganizar as finanças da unidade da Federação é quando qualquer Estado deixa de repassar as verbas devidas ao Município, pois impossibilita as ações de competência municipal.

Para tanto, o repasse aos municípios deve estar previsto na Constituição, não se aplicando quando os repasses são previstos em leis ordinárias posteriores ou que estabeleçam tributos com alíquotas maiores do que as já previstas.¹¹⁰

Ambos os casos são hipóteses de iniciativa exclusiva do presidente, independentemente de solicitação, que deverá agir sem demora, uma vez que *“a retenção de receitas ou o retardamento na liberação de verbas [...] pode inviabilizar a prestação dos serviços públicos essenciais à população”*.¹¹¹

2.3.1.6. PROVER A EXECUÇÃO DE LEI FEDERAL, ORDEM OU DECISÃO JUDICIAL

A primeira observação a ser feita a respeito dessa possibilidade de intervenção é que a lei descumprida deve ser federal, ou seja, *“promulgada segundo as competências legislativas da União, enumeradas constitucionalmente, ou de lei federal sobre normas gerais, no âmbito da competência concorrente”*.¹¹²

Lewandowski distingue ordem de decisão, dizendo que esta é o ato que põe fim ao processo ou a discussão instalada, dando razão a uma das partes, enquanto aquela consiste em uma determinação designada por uma corte ou por um magistrado.¹¹³

Porém, conforme preleciona Paulo Gustavo Gonet Branco:

Não é qualquer desrespeito pelo Estado a lei federal que enseja a intervenção. No mais das vezes, a não aplicação do diploma federal abre margem para que o prejudicado recorra ao Judiciário.

¹⁰⁹ PINTO FILHO, Francisco Bilac M. *Intervenção federal e o federalismo brasileiro*. Rio de Janeiro: Forense, 2002. p. 342.

¹¹⁰ Ibidem, p. 343.

¹¹¹ LEWANDOWSKI, Enrique Ricardo. *Pressupostos materiais e formais da intervenção federal no Brasil*. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 1994. p. 101.

¹¹² PINTO FILHO, op. cit., p. 346.

¹¹³ LEWANDOWSKI, op. cit., p. 104.

Confirmando o comportamento impróprio do Estado pela magistratura, e mantida a situação de desrespeito ao comando da lei concretizado na sentença é possível a intervenção.¹¹⁴

Sendo assim, a intervenção só ocorre quando não houver solução judiciária cabível, lembrando que segundo o artigo 5º, inciso XXXV, “a lei não excluirá da apreciação do Poder Judiciário lesão ou ameaça a direito”¹¹⁵. Portanto, deve o Judiciário tomar conhecimento da matéria antes, até porque o pedido de intervenção nesse caso será feito por requisição do Supremo Tribunal Federal, do Superior Tribunal de Justiça ou do Superior Tribunal Eleitoral, dependendo da ordem ou da decisão atacada.¹¹⁶

Ressalte-se, conforme Paulo Lenza ao citar Humberto Peña de Moraes, que esta medida interventiva somente se dará no caso de não existir outra medida, verifica-se:

[...] insista-se, por oportuno, que a actio vertente não busca a alcançar oportuna declaração de inconstitucionalidade – fim a que se propõe a ação direta de inconstitucionalidade interventiva – com vista a possível intervenção, mas sim a garantir, ocorrendo recusa por parte de execução de lei federal, sob pena, é óbvio, da prática interventiva. A intervenção para execução de lei federal só deve ser havida por lícita, insta observar, quando não existir outro tipo de ação aparelhada para a solução da quaestio juris.¹¹⁷

Vale destacar que o não pagamento de precatório não configura descumprimento de decisão judicial quando o Estado não possui recurso ou quando os recursos estão destinados a outras obrigações com mesmo grau de hierarquia, por exemplo a continuidade de serviços básicos.¹¹⁸

¹¹⁴ BRANCO, Paulo Gustavo Gonet Branco. *Organização do Estado*. In MENDES, Gilmar Ferreira. **Curso de direito constitucional**. Gilmar Ferreira Mendes, Inocêncio Mártires Coelho, Paulo Gustavo Gonet Branco. 5ª ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2010. p. 937.

¹¹⁵ BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constitui%C3%A7ao.htm> Acesso em 27 abril 2011.

¹¹⁶ LEWANDOWSKI, Enrique Ricardo. **Pressupostos materiais e formais da intervenção federal no Brasil**. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 1994. p. 102-105.

¹¹⁷ LENZA, Pedro. **Direito constitucional esquematizado**. 13ª ed. São Paulo: Saraiva, 2009. p. 325.

¹¹⁸ BRANCO, op. loc. cit.

2.3.1.7. ASSEGURAR A OBSERVÂNCIA DE CERTOS PRINCÍPIOS CONSTITUCIONAIS

Nesta hipótese de intervenção o constituinte quis resguardar os princípios basilares da Constituição Federal, evitando que qualquer ente afronte a norma máxima da federação, cujo seu objetivo é guardar sua ordem.

Tratar-se-á, pormenorizadamente, apenas da alínea “a” (forma republicana, sistema representativo e regime democrático). O constituinte originário preocupou-se neste artigo em garantir a conservação dos princípios denominados sensíveis que devem ter observância obrigatória pelos Estados¹¹⁹, pois tais princípios organizativos são indispensáveis à “*identidade jurídica da Federação, não obstante a autonomia dos Estados-membros para se auto-organizarem*”.¹²⁰

Tem-se como forma republicana a liberdade dos membros participantes da república, existindo normas de acordo com o princípio da independência de todos em relação a uma legislação tida como unitária e comum, possibilitando que a isonomia recaia a todos os cidadãos.¹²¹

Walber de Moura Agra cita condições que possibilitam a administração da forma republicana, confira-se:

Uma condição imperiosa para a construção de uma sociedade estruturada sobre valores republicanos é a necessidade de que a atuação política dos cidadãos seja virtuosa, pautada no escopo da obtenção do bem comum ao invés de almejar a realização de interesses privados. Outra condição é que a população deve ter responsabilidade pelas escolhas tomadas pelo Estado, partindo da concepção de participação política como um poder-dever de todos. Os cidadãos têm direito de formar seu autogoverno, decidindo que tipo de sociedade querem construir.¹²²

¹¹⁹ PINHO, Rodrigo César Rebello. *Da organização do estado, dos poderes e histórico das constituições, volume 18*. 5ª ed. São Paulo: Saraiva, 2003. p. 17-18.

¹²⁰ BRANCO, Paulo Gustavo Gonet Branco. *Organização do Estado*. In MENDES, Gilmar Ferreira. *Curso de direito constitucional*. Gilmar Ferreira Mendes, Inocêncio Mártires Coelho, Paulo Gustavo Gonet Branco. 5ª ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2010. p. 937

¹²¹ AGRA, Walber de Moura. *Republicanism*. Porto Alegre: Livraria do Advogado Editora, 2005. p. 17.

¹²² *Ibidem*, p. 18.

Neste mesmo sentido, além de elencar as características dessa forma de governo, ensina Geraldo Ataliba, citado por Lewandoswki, *verbis*:

República é o regime político em que os exercentes das funções políticas (executivas e legislativas) representam o povo e decidem em seu nome, fazendo-o com responsabilidade, eletivamente e mediante mandatos renováveis periodicamente”, onde a “eletividade é o instrumento da representação. A periodicidade assegura a fidelidade aos mandatos e possibilita a alternância no poder. A responsabilidade é o penhor da idoneidade da representação popular.¹²³

Desta maneira, não poderão os Estados tentar retirar a liberdade dos cidadãos de forma a caracterizar uma monarquia que tem características contrárias à república, devendo garantir o exercício de seus direitos políticos.

Ligando-se à forma republicana, o sistema representativo nada mais é do que a livre escolha dos parlamentares pelos cidadãos, participando, assim, “*direta e pessoalmente das grandes e gerais decisões político-governamentais*”.¹²⁴

Então, caso o Estado ou até mesmo o Distrito Federal desrespeitem o sistema representativo seja dificultando seja impedindo a participação dos cidadãos na gestão da *res publica*, está autorizada a decretação da intervenção. Segundo Lewandowski:

Não se pode olvidar que o sistema representativo pressupõe ainda a existência de mecanismos que estabeleçam o predomínio da vontade da maioria, com a garantia de que as minorias encontrem expressão no plano político. Para tanto, deve-se assegurar não apenas o pluripartidarismo, como também a mais ampla liberdade de opinião, de reunião e de associação, além de outras franquias pertinentes.¹²⁵

¹²³ LEWANDOWSKI, Enrique Ricardo. *Pressupostos materiais e formais da intervenção federal no Brasil*. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 1994. p. 107-108.

¹²⁴ PINTO FILHO, Francisco Bilac M. *Intervenção federal e o federalismo brasileiro*. Rio de Janeiro: Forense, 2002. p. 335.

¹²⁵ LEWANDOWSKI, op. cit. p. 110.

Os direitos políticos que visam à liberdade e participação dos cidadãos no processo político (votando, sendo votado, participando de partidos políticos etc.) são a base do regime democrático.¹²⁶

A definição de democracia deve ir além do que a garantia de sufrágio e envolvimento dos cidadãos na escolha de seus pares, devendo incluir as finalidades políticas. Portanto, caso algum dos eleitos não esteja agindo com o seu papel político garantidor de direitos dos cidadãos ou indo contra o bem-estar público e a justiça social há afronta ao princípio democrático.

Conclui Lewandowski, *“portanto, caso um Estado-membro ou o Distrito Federal, em sua prática política concreta, dê guarita a um sistema de privilégios, promovendo a iniquidade social, ainda que atue aparentemente sob a égide do regime democrático, deve sofrer a intervenção federal”*¹²⁷ para corrigir esta podridão institucional que coloca em risco a unidade dos entes federados.

2.3.2. ASPECTOS FORMAIS DA INTERVENÇÃO FEDERAL

Para a decretação da intervenção federal, além do caso ter que se amoldar a um dos pressupostos materiais previstos no artigo 34, da Constituição Federal, deve-se, ainda, cumprir os pressupostos formais, quanto à efetivação, limitação e requisitos da intervenção federal.¹²⁸

Via de regra, a intervenção se dará por decreto presidencial, onde deverá constar o seu motivo, o prazo, os limites e as condições em que se dará este ato e, caso seja necessário, a nomeação de um interventor.¹²⁹

Atente-se que somente poderão ser alvos da intervenção federal os Estados-membros, o Distrito Federal e os Municípios integrantes do território nacional, cabendo aos demais Municípios a intervenção estatal.¹³⁰

¹²⁶ CARVALHO, Kildare Gonçalves. *Direito constitucional*. 16ª ed. Belo Horizonte: Del Rey, 2010. p. 754.

¹²⁷ LEWANDOWSKI, Enrique Ricardo. *Pressupostos materiais e formais da intervenção federal no Brasil*. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 1994. p. 111-112.

¹²⁸ BASTOS, Celso Ribeiro. Da União. In: SARAIVA, Paulo Lopo. *Antologia luso-brasileira de direito constitucional*. Brasília: Brasília Jurídica, 1992. p. 83.

¹²⁹ ARAUJO, Luiz Alberto David. *Curso de direito constitucional*. Luiz Alberto David Araujo, Vidal Serrano Nunes Junior. 14ª ed. São Paulo: Saraiva, 2010. p. 334.

2.3.2.1. INICIATIVA E EXECUÇÃO DA INTERVENÇÃO

Segundo Hugo Nigro Mazilli, citado por David Araújo, existem duas formas de intervenção, “a espontânea, em que o presidente da República age de ofício, e a provocada, quando o presidente agir, conforme o caso, de forma discricionária ou vinculada”¹³¹. Pode-se inferir que a iniciativa da intervenção sempre será do presidente, sendo ela exclusiva ou discricionária. A decretação e a execução deverão estar ligadas ao Chefe do Poder executivo, pois é ele que detém o comando das forças armadas.¹³²

As hipóteses previstas nos três primeiros incisos do artigo 34, manter a integridade nacional, repelir invasão estrangeira ou de uma unidade da federação em outra e pôr termo a grave comprometimento da ordem pública, dão ao presidente autorização para agir sem qualquer solicitação ou requisição. Isso porque são situações mais graves, onde a demora na sua decretação poderá acarretar sérios danos à federação. Neste sentido:

Essas conjeturas efetivamente demandam uma atitude mais enérgica e descompromissada com formalismos constitucionais. São típicas ações que demonstram um comprometimento material da ordem no Estado-Membro, cabendo ao presidente agir, desde logo.¹³³

O presidente também poderá agir *ex officio* no caso do inciso V, podendo agir de imediato, com a ressalva de Pinto Filho:

[...] no caso da letra ‘b’, que prevê o descumprimento de transferências aos municípios de receitas tributárias, o presidente da República há de receber algum comunicado do Município prejudicado. Pela enormidade do número de municípios e pela especialização da matéria constitucional tributária, as entrelinhas dos repasses são demasiadamente complexas para permitir uma ação

¹³⁰ BRANCO, Paulo Gustavo Gonet Branco. *Organização do Estado*. In MENDES, Gilmar Ferreira. **Curso de direito constitucional**. Gilmar Ferreira Mendes, Inocência Mártires Coelho, Paulo Gustavo Gonet Branco. 5ª ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2010. p. 939

¹³¹ ARAUJO, Luiz Alberto David. **Curso de direito constitucional**. Luiz Alberto David Araujo, Vidal Serrano Nunes Junior. 14ª ed. São Paulo: Saraiva, 2010. p. 335.

¹³² PINTO FILHO, Francisco Bilac M. **Intervenção federal e o federalismo brasileiro**. Rio de Janeiro: Forense, 2002. p. 384.

¹³³ Op. loc. cit.

voluntária, sem informação do prejudicado. Vejamos que o texto constitucional não impõe a solicitação do Município, mas é a complexidade do ente prejudicado para que o presidente possa intervir.¹³⁴

Os atos praticados pelo presidente terão eficácia desde a edição do decreto interventivo, que deverá ser obrigatoriamente levado à apreciação do Congresso Nacional nos termos do artigo 36, parágrafo 1º e, caso o Congresso não esteja funcionando, será feita sua convocação extraordinária (artigo 36, parágrafo 2º).¹³⁵ Caso o Congresso decida pela suspensão da intervenção serão considerados os efeitos *ex nunc*, ou seja, durante a medida todos os atos praticados serão considerados válidos.

Para Carlos Velloso, poderá até haver interferência do poder judiciário no caso de abuso da intervenção, pois se tornará inconstitucional. Mas em regra, deverá ocorrer somente o controle por meio do Congresso Nacional. que tem o poder de revogar o ato interventivo, suspendendo-o.¹³⁶

Nos demais casos deve haver solicitação, no caso de poderes políticos coactos ou impedidos (entenda-se Legislativo e Executivo), ou requisição do poder judiciário. Havendo, nesta última hipótese, três possibilidades: i) quando existir coação contra o Poder Judiciário, ii) no caso de desobediência a ordem ou decisão judicial e, iii) por provimento de representação do Procurador-Geral da República.¹³⁷

Quando sobre um dos poderes estaduais ou distrital, Executivo ou Legislativo, estiver pairando qualquer impedimento que impossibilite a perfeita realização de suas atribuições, poderá haver solicitação ao Presidente da República para que este decrete a intervenção federal e restabeleça o controle de tais Poderes.¹³⁸

No caso de coação, não há necessidade de requerimento formal, com requisitos específicos a serem cumpridos, bastando somente que a solicitação

¹³⁴ PINTO FILHO, Francisco Bilac M. *Intervenção federal e o federalismo brasileiro*. Rio de Janeiro: Forense, 2002. p. 385.

¹³⁵ CARVALHO, Kildare Gonçalves. *Direito constitucional*. 16ª ed. Belo Horizonte: Del Rey, 2010. p. 1079.

¹³⁶ VELLOSO, Carlos Mário da Silva. *Temas de direito público*. Belo Horizonte: Del Rey, 1997. p. 412-413.

¹³⁷ LENZA, Pedro. *Direito constitucional esquematizado*. 13ª ed. São Paulo: Saraiva, 2009. p. 325.

¹³⁸ PINTO FILHO, op. cit., p. 391.

seja expressa e legítima, Sendo assim, pode o presidente agir discricionariamente, conforme Lewandowski:

O pedido em questão, como regra, há de ser expresso e inequívoco, embora independa de fórmulas especiais, que, à evidência, não poderiam ser exigidas do Poder coacto numa situação de emergência. Recebida a solicitação, em se tratando do Legislativo ou Executivo, não está o Presidente obrigado a intervir, posto que se trata, no caso, de uma faculdade discricionária, cabendo-lhe sopesar a conveniência da medida.¹³⁹

Ao contrário do que ocorre nos Poderes Legislativo e Executivo, quando for coacto o Poder Judiciário, deverá haver requisição ao Presidente da República. Tal requisição vincula o Chefe do Poder Executivo, que deverá intervir de imediato, sem fazer qualquer juízo de mérito.¹⁴⁰

No caso de coação ao Poder Judiciário local (art. 34, inciso IV), o Tribunal de Justiça deverá solicitar ao Supremo Tribunal Federal que requisiite ao Presidente da República a intervenção federal. Vicente Paulo e Marcelo Alexandrino de forma simples diferenciam as medidas no caso de coação do Poder Judiciário e no caso de coação aos Poderes Legislativo e Executivo:

Note-se que no caso de coação contra o Poder Judiciário local, o procedimento é absolutamente distinto daquele acima explicitado, aplicável à coação contra os Poderes Executivo e Legislativo. Primeiro, porque a provocação do Presidente da República não será feita pelo Poder Judiciário local, mas sim pelo Supremo Tribunal Federal. Segundo, porque a provocação não se dará por meio de solicitação, mas sim por **requisição**, o que implica dizer que o Presidente da República estará obrigado a decretar a intervenção, não dispondo de nenhuma discricionariedade.¹⁴¹

¹³⁹ LEWANDOWSKI, Enrique Ricardo. *Pressupostos materiais e formais da intervenção federal no Brasil*. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 1994. p. 123.

¹⁴⁰ Ibidem, p. 123.

¹⁴¹ PAULO, Vicente. *Direito constitucional descomplicado*. Vicente Paulo e Marcelo Alexandrino. Rio de Janeiro: Impetus, 2008. p.294.

“Como o Poder Judiciário ainda depende do Poder Executivo para a efetivação de seus julgados”¹⁴², quando houver desobediência a ordem ou decisão judicial (art. 34, inciso VI) deverá ocorrer requisição ao Presidente da República pelo STF, STJ ou TSE, confira-se:

Se o descumprimento for de ordem ou decisão da Justiça Eleitoral, caberá ao Tribunal Superior Eleitoral – TSE a requisição.

Se o descumprimento for de ordem ou decisão do Superior Tribunal de Justiça – STJ, caberá a ele a requisição.

Se o descumprimento for de ordem ou decisão do Supremo Tribunal Federal – STF, da Justiça do Trabalho ou da Justiça Militar, caberá ao STF a requisição.¹⁴³

Por fim, caberá ao Presidente da República decretar a intervenção federal quando o Supremo Tribunal Federal requisitar, seja porque julgou procedente a representação do Procurador-Geral da República, de acordo com o inciso III, do artigo 36, da Constituição Federal (alterado pela Emenda Constitucional nº. 45/2004)¹⁴⁴. Nestes casos, há dispensa de posterior controle pelo Congresso Nacional¹⁴⁵.

De acordo com o artigo 350, inciso IV, do Regimento Interno do Supremo Tribunal Federal, será promovida a intervenção federal “*mediante representação do Procurador-Geral, no caso do inciso VII do art. 10 da Constituição, assim como no do inciso VI, quando se tratar de prover a execução de lei federal*”.¹⁴⁶

Portanto, sempre que a intervenção versar sobre execução de lei federal ou sobre a não observância dos princípios constitucionais sensíveis, caberá ao Procurador-Geral da República a requisição.

Saliente-se que em todas as situações aqui abordadas, no ato da execução, deverão ser observados os critérios de razoabilidade,

¹⁴² PINTO FILHO, Francisco Bilac M. *Intervenção federal e o federalismo brasileiro*. Rio de Janeiro: Forense, 2002. p. 393.

¹⁴³ PAULO, Vicente. *Direito constitucional descomplicado*. Vicente Paulo e Marcelo Alexandrino. Rio de Janeiro: Impetus, 2008. p.294.

¹⁴⁴ Ibidem, p.296.

¹⁴⁵ LENZA, Pedro. *Direito constitucional esquematizado*. 13ª ed. São Paulo: Saraiva, 2009. p. 326.

¹⁴⁶ BRASIL. *Regimento interno do Supremo Tribunal Federal*. Disponível em: <http://www.stf.jus.br/arquivo/cms/legislacaoRegimentoInterno/anexo/RISTF_marco_2011.pdf>. Acesso em 25 abril 2011.

adequação/necessidade e proporcionalidade, evitando desse modo que o ato ao invés de resguardar o pacto federativo agrave ainda mais a situação.¹⁴⁷

No caso do inciso VI, a ação proposta pelo Procurador-Geral receberá o nome de Ação de Executoriedade de Lei Federal, já no caso do inciso VII, chamar-se-á Ação Direta de Inconstitucionalidade Interventiva.

2.3.2.2. AMPLITUDE, PRAZO E CONDIÇÕES DA INTERVENÇÃO

Deverão constar no decreto interventivo todos os requisitos constantes do artigo 36, parágrafo 1º, da Constituição Federal, são eles: “a amplitude, o prazo e as condições de execução e que, se couber, nomeará o interventor”.¹⁴⁸

A amplitude nada mais é do que a abrangência da intervenção, ou seja, qual ou quais unidades da Federação que estarão sendo alvo da medida, bem como quais poderes serão atingidos.¹⁴⁹

O prazo, como se pode deduzir é a duração do ato. Segundo Rebello Pinho:

A intervenção, por sua própria natureza, é um ato temporário, cabível somente em hipóteses taxativamente previstas, devendo prevalecer apenas pelo tempo necessário para a superação da causa que a justificou. Cessados os motivos da intervenção, as autoridades afastadas são reconduzidas para seus cargos, salvo impedimentos legais (CF, art. 36, §4º).¹⁵⁰

A condição mencionada no artigo é o objeto da intervenção, com a especificação das medidas que serão tomadas¹⁵¹, lembrando que devera atender ao

¹⁴⁷ LEWANDOWSKI, Enrique Ricardo. **Pressupostos materiais e formais da intervenção federal no Brasil**. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 1994. p. 123.

¹⁴⁸ BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constitui%C3%A7ao.htm> Acesso em 27 abril 2011.

¹⁴⁹ PINTO FILHO, Francisco Bilac M. **Intervenção federal e o federalismo brasileiro**. Rio de Janeiro: Forense, 2002. p. 407.

¹⁵⁰ PINHO, Rodrigo César Rebello. **Da organização do estado, dos poderes e histórico das constituições, volume 18**. 5ª ed. São Paulo: Saraiva, 2003. p. 20.

¹⁵¹ FERRAZ, Sérgio de Valladão. **Curso de direito constitucional**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2006. p. 285.

princípio da proporcionalidade, sob pena de se tornar ilegal. Nestes termos, lecionou Pinto Filho, “as condições do ato interventivo pressupõem o detalhamento de como se dará a Intervenção. Deve-se explicitar quais serão as tarefas do Interventor”¹⁵² se for o caso.

A intervenção não tem o objetivo de destituir as autoridades, tampouco puni-las. Neste sentido:

A intervenção, registra-se, não tem o condão de destituir as autoridades da unidade federada, atingidas pelo ato, ainda que estas tenham cometido falta grave ou praticado algum ilícito. Por esse motivo, segundo reza o art. 36, § 4.º, as autoridades afastadas, cessados os motivos da intervenção, voltarão aos seus cargos, salvo impedimento legal. É que a intervenção não constitui instrumento para punir agentes políticos faltosos representando, conforme já se viu, apenas um instrumento constitucional para manter a integridade da Federação. A destituição de autoridades eleitas, em nosso sistema legal, dá-se, dentre outras maneiras, através do processo de impeachment ou por meio de sentença judicial, como pena acessória.¹⁵³

O decreto interventivo editado pelo Presidente da República, conforme já mencionado, deverá passar pelo crivo do Congresso Nacional, ressalvados os casos do inciso VI (prover a execução de lei federal) e VII (assegurar a observância dos princípios constitucionais).

Conforme Lewandowski, o ato presidencial passa a ter efeito imediato, podendo o Congresso Nacional:

1) [...] aprová-lo, autorizando a continuidade da intervenção até atingimento de seus fins; 2) podem, de outro lado, aprová-lo, suspendendo de imediato a medida, situação que gerará efeitos ex nunc; 3) podem, por fim, rejeitá-lo integralmente, suspendendo a intervenção e declarando ilegais, ex tunc, os atos de intervenção.¹⁵⁴

Por fim, quando for necessário, deverá o decreto especificar quem será o interventor, que será considerado agente público, bem como determinar suas

¹⁵² PINTO FILHO, op. cit., p. 407.

¹⁵³ LEWANDOWSKI, Enrique Ricardo. *Pressupostos materiais e formais da intervenção federal no Brasil*. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 1994. p. 132-133.

¹⁵⁴ Ibidem, p. 132.

atribuições. Caso o interventor extrapole os limites de suas atribuições ou aja em desconformidade com a Constituição Federal, poderá ser responsabilizado.¹⁵⁵

¹⁵⁵ PINTO FILHO, Francisco Bilac M. *Intervenção federal e o federalismo brasileiro*. Rio de Janeiro: Forense, 2002. p. 409-412.

3. A INTERVENÇÃO FEDERAL N.º 5.179

Utilizando-se das informações acerca dos pressupostos autorizadores da intervenção federal, estuda-se agora a aplicação destes institutos no âmbito do processo 5.179, STF (Intervenção Federal no Distrito Federal), onde o Supremo Tribunal Federal já manifestou o seu entendimento.

3.1. HISTÓRICO

Em 23 de setembro de 2009, o Ministério Público Federal, por intermédio da Subprocuradora-Geral da República, Raquel Elias Ferreira Dodge, requereu a instauração de inquérito para apuração de crimes cometidos por autoridades do Distrito Federal.¹⁵⁶

Desta maneira, foi instaurado o inquérito número 650 no Superior Tribunal de Justiça, devido à existência de indícios de fraudes – 30 fitas de vídeos, além de documentos apreendidos (prestação de contas da campanha e transição do governo José Roberto Arruda custeadas pela CODEPLAN, fls. 67 a 369 do inquérito)¹⁵⁷ – a processos licitatórios onde eram beneficiadas empresas privadas em troca de repasse de verbas ao Governador do Distrito Federal e a Deputados Distritais.¹⁵⁸

Conforme trecho da complementação do pedido de inquérito “a notícia criminis refere-se a crimes de organização criminosa ou quadrilha, de peculato, de corrupção ativa, de corrupção passiva, de fraude a licitação, de crime eleitoral”.¹⁵⁹

As suspeitas aconteceram após depoimentos prestados pelo Secretário de Relações Institucionais do governo do Distrito Federal, à época, Durval Barbosa Rodrigues, a seguir trechos do depoimento:

¹⁵⁶ Superior Tribunal de Justiça. Inquérito 650. p. 2.

¹⁵⁷ Ibidem, p. 384.

¹⁵⁸ Ibidem, p. 6.

¹⁵⁹ Op. loc. cit.

[...] QUE o dinheiro entregue a ARRUDA foi levado à CODEPLAN por meio de um emissário; QUE ARRUDA afirmou ao declarante que precisa saldar despesas pessoais naquela semana e por isso precisa de “um adiantamento de R\$ 50.000,00”; QUE tal adiantamento referia-se a valores decorrentes de contratos controlados pela assessoria de ARRUDA; QUE Arruda sempre pediu ao declarante que reservasse uma quantia mensal para suas despesas pessoais; QUE tais pedidos ocorriam mais ou menos de 15 em 15 dias; QUE como dito antes, o vídeo mostra ARRUDA recebendo os R\$ 50.000,00 (cinquenta mil reais) para as despesas dele e da família, e nessa ocasião ARRUDA e o declarante conversaram sobre diversos assuntos políticos, financeiros e de campanha eleitoral [...]¹⁶⁰

Ainda a título exemplificativo, destaca-se trecho do depoimento onde Durval Barbosa cita a participação de deputados distritais no esquema de corrupção que assolava o Distrito Federal:

[...] QUE nas imagens aparece o Deputado Brunelli recebendo dinheiro a mando de ARRUDA. Informando depoente que o Deputado Brunelli recebia desde ‘de’ dezembro de 2002, a quantia de R\$ 30.000,00 (trinta mil reais) mensalmente, sendo que a recomendação de Arruda era de fracionar a distribuição do dinheiro ao longo do mês o máximo possível para que os beneficiários não perdessem o interesse na defesa do candidato ARRUDA e de seu programa de governo ao GDF; QUE o declarante ficou responsável por entregar, a mando de ARRUDA, a cada um dos deputados e representantes de partidos políticos listados, a seguinte quantia mensal: Leonardo Prudente – R\$ 50.000,00 (cinquenta mil reais), Eurides Brito – R\$ 30.000,00 (trinta mil reais), Junior Brunelli – R\$ 30.000,00 (trinta mil reais), Odilon Aires – R\$ 30.000,00 (trinta mil reais), Fábio Simão – R\$ 30.000,00 (trinta mil reais), ocupantes de cargo no diretório da executiva regional do PMDB e Benício Tavares – R\$ 30.000,00 (trinta mil reais).¹⁶¹

Após a publicação dos fatos pela imprensa, foram interpostos vários pedidos de impeachment contra o Governador e Vice-Governador, sendo que um dos pedidos foi feito pela Ordem dos Advogados do Brasil.

Apesar disso, segundo narra o Procurador-Geral da República, não houve esforços da Câmara Legislativa do Distrito Federal para apuração dos fatos e julgamento do impeachment, por isso, não houve pelo *Parquet* opção diferente do

¹⁶⁰ Superior Tribunal de Justiça. Inquérito 650. p. 19-20.

¹⁶¹ Op. loc. cit.

que interpor representação de intervenção federal no Distrito Federal perante o Supremo Tribunal Federal.

O Ministério Público Federal, também não vislumbrou nenhum ato concreto da Câmara Legislativa do Distrito Federal para apuração das responsabilidades dos parlamentares envolvidos, havendo fortes indícios de tentativa de contorno da situação, na tentativa de manter impunes os envolvidos.

O douto Procurador-Geral da República justificou o pedido de intervenção no artigo 34, inciso VII, alínea “a”, da Constituição Federal, argumentando que as instituições do Distrito Federal estavam inertes quanto aos acontecimentos, não demonstrando qualquer interesse na responsabilização do Governador e Vice-Governador, tampouco dos parlamentares envolvidos no escândalo.

Assim surgiu o processo nº. IF 5.179, onde desejava o Ministério Público Federal que o Supremo Tribunal Federal requisitasse o decreto de intervenção federal ao Presidente da República com o fito único de tentar restaurar a ordem política no Distrito Federal que, na visão do Procurador-Geral, estava contaminada com a doença da corrupção e da impunidade.

3.2. PRESSUPOSTOS FORMAIS

O primeiro requisito formal a ser observado quando o objeto da intervenção é o artigo 34, inciso VII, da Constituição Federal (assegurar a observância dos princípios constitucionais) é a representação.

Como já visto, por força do artigo 36, inciso III, da Carta Magna, para que seja decretada a intervenção pelo Presidente da República deve haver requisição do Supremo Tribunal Federal. Isso somente se dará quando a Corte maior der provimento à requisição feita pelo chefe do Ministério Público Federal, que a fará quando houver indícios de violação à Constituição.

Isto porque o Procurador-Geral da República atua como “representante judicial da União Federal, que tem interesse na integridade da ordem jurídica, por parte dos Estados-membros”.¹⁶²

Neste sentido, leciona Gilmar Mendes ao tratar da legitimação ativa *ad causam* do Procurador-Geral:

Identifica-se aqui, pois, nitidamente, o interesse jurídico da União, como guardião dos postulados federativos, na observância dos princípios constitucionais sensíveis. E mesmo a outorga da representação processual ao Procurador-Geral da República (CF de 1988, art. 36, III) – acentue-se que, tal como nos modelos constitucionais de 1946 e de 1967/69 o Procurador-Geral da República atua nesse processo, hoje em caráter excepcionalíssimo, como representante judicial da União – não se mostra hábil a descaracterizar a representação interventiva como peculiar modalidade de composição judicial de conflitos entre a União e a unidade federada.¹⁶³

Desta forma, indene de dúvidas que tal representação interventiva deveria ter início com a propositura pelo Procurador-Geral da República que agiu conforme atribuição conferida pela própria constituição.

No processo estudado, percebe-se que não há qualquer questionamento quando a legitimidade ativa, pois a exordial foi devidamente proposta pelo Chefe do Ministério Público Federal, confira-se trecho de abertura da peça ministerial:

O PROCURADOR-GERAL DA REPÚBLICA, no uso das atribuições conferidas pela Constituição e pela Lei complementar nº 75/1993 e com fundamento na Lei nº 8.038/1990 e no Regimento Interno desse Supremo Tribunal Federal, vêm à presença de Vossa Excelência apresentar pedido de **INTERVENÇÃO FEDERAL** no **DISTRITO FEDERAL** diante da afronta ao art. **34**, inciso **VII**, alínea **a**, da Constituição Federal, consoante as razões abaixo articuladas.¹⁶⁴
[destaques originais]

¹⁶² MENDES, Gilmar Ferreira. *Curso de direito constitucional*. Gilmar Ferreira Mendes, Inocêncio Mártires Coelho, Paulo Gustavo Gonet Branco. 5ª ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2010. p. 1399.

¹⁶³ Ibidem, p. 1401.

¹⁶⁴ Representação interventiva da PGR, petição número 1481 – PGR –RG. p, 01.

Portanto, atendeu aos requisitos de interposição pelo Procurador-Geral da República e ajuizamento perante o Supremo Tribunal Federal, estando em conformidade com o artigo 36, inciso III, da Constituição Federal.

Passando aos demais requisitos, percebe-se através das informações prestadas pelo Distrito Federal, que o pedido feito pelo Procurador-Geral da República padecia de vícios. Por tal motivo, o Distrito Federal requereu a inépcia da exordial do eminente *Parquet*.

Argüiu-se que o pedido se limitou apenas na procedência da representação, onde seria declarada a intervenção federal para restabelecimento dos princípios sensíveis. Confira-se:

Ante o exposto, o PROCURADOR-GERAL DA REPÚBLICA requer a procedência desta representação para que o Presidente desse Supremo Tribunal Federal, com fundamento no artigo 354 do Regimento Interno da Corte, requirite ao Presidente da República a decretação da intervenção federal necessária ao restabelecimento dos princípios constitucionais afrontados.¹⁶⁵

Portanto, em sua peça contestatória, o Distrito Federal afirmou que o Ministério Público se limitou apenas a narrar os fatos ocorridos na Capital Federal sem especificar as medidas que deveriam ser tomadas, como o prazo de duração, a necessidade de interventor ou a amplitude da intervenção.

Afirmou, pois, que a Ação Interventiva estabelece uma lide entre a União e ente federado tendo, portanto, natureza subjetiva onde devem ser respeitados os direitos ao contraditório e a ampla defesa, fato impossível no presente caso, uma vez que o Chefe do Ministério Público Federal se limitou a contar os fatos. Confira-se em trecho da peça informativa:

Destarte, assentando que a representação interventiva impõe a instauração de um litígio de natureza subjetiva e contraditória, com a finalidade de obter-se provimento jurisdicional que determine a execução de medidas para a cessação de ofensa aos princípios constitucionais sensíveis, caberá sempre ao autor, como em qualquer lide, descrever os fundamentos fáticos e jurídicos do pedido

¹⁶⁵ Representação interventiva da PGR, petição número 1481 – PGR –RG. p, 28.

e pleitear explicitamente as medidas que pretende ver adotadas para dar cabo ao contencioso de inconstitucionalidade.

Um dos corolários da litigiosidade do processo interventivo é a necessidade de se permitir, ao ente federado representado, o pleno exercício de defesa contra as medidas de exceção, no fito de preservar sua autonomia federativa e a incolumidade da soberania popular.

Ocorre que, para demonstrar a prescindibilidade de quaisquer iniciativas decorrentes da decretação do procedimento interventivo, faz-se mister conhecê-las aprioristicamente. É somente diante do pleno conhecimento das propostas concretas e dos fatos político-institucionais que as reclamam, a entidade federada periférica terá garantido o efetivo direito ao contraditório.¹⁶⁶

Sendo assim, deveria o órgão ministerial ter especificado todos os moldes em que se daria a intervenção federal, não deixando ao Supremo Tribunal Federal, tampouco ao Presidente da República, cabendo a este somente a decretação.

Portanto, pecou ao não informar os pressupostos formais essenciais a decretação da intervenção federal, a duração, sobre quais poderes recairia, a necessidade de interventor e os demais requisitos citados no capítulo anterior.

Manifestando-se acerca da preliminar imposta pelo Distrito Federal o douto relator, Min. Cesar Peluso, fez por bem citar o despacho proferido pelo Min. Gilmar Mendes, onde de pronto manifestou a necessidade de aditamento da petição inicial, confira-se:

A especificação dos termos da intervenção, como ressalta Fávila Ribeiro, não cabe apenas ao Presidente da República, mas a todos os participantes do processo.

[...] é imprescindível, para a análise do pedido formulado na inicial, que o Procurador-Geral da República fundamente a necessidade de intervenção federal nos poderes Executivo e Legislativo distritais, apontando como ela se daria.

A petição inicial é clara e circunstanciada no que diz respeito ao pedido de intervenção no Poder Executivo distrital, mas não em relação ao Poder Legislativo.

Assim, é necessário que o Procurador-Geral explicito o pedido formulado na inicial para apontar como se daria a intervenção federal na Câmara Legislativa do Distrito Federal.¹⁶⁷

¹⁶⁶ Informações prestadas pelo Distrito Federal na Intervenção Federal nº. 5.179, STF. p. 08.

¹⁶⁷ Voto do Exmo. Min. César Peluso nos autos da IF 5179, STF. p. 53.

Desta maneira, afirma ser essencial à requisição feita pelo Procurador-Geral da República a especificação minuciosa de como se daria a intervenção, abarcando os poderes que estariam subordinados ao ato interventivo, o lapso temporal e as medidas que deveriam ser tomadas para a sustação das irregularidades e a necessidade de interventor, ditando suas prerrogativas.

Não restou alternativa ao Chefe do Ministério Público Federal senão a especificação dos pressupostos materiais necessários a toda decretação de intervenção federal, aditando da seguinte maneira:

- I – uma vez decretada, a intervenção vigoraria até a posse dos novos deputados, em 1º de janeiro de 2011;
- II – restrição da pauta da Câmara Legislativa, para excluir deliberações acerca de questões orçamentárias, aumento de gastos públicos, transferências de recursos e quaisquer assuntos relativos a servidores públicos, salvo quando, a critério fundamentado do interventor, se tratar de matéria urgente e relevante;
- III – o interventor e o Legislativo deverão elaborar pauta conjunta, observadas as limitações impostas à Câmara Legislativa;
- IV – permissão ao Legislativo para instaurar e desenvolver apurações de irregularidades relativas a seus próprios membros e o exercício de fiscalização dos atos do Executivo, devendo eventuais pedidos de arquivamento ser submetidos a homologação do interventor;
- V – garantia de funcionamento regular das Comissões e preservação das imunidades parlamentares, na forma constitucional.¹⁶⁸

Analisando o aditamento feito pelo Ministério Público, o Min. Cesar Peluso, *a priori* afirma que a ação direta de inconstitucionalidade e a representação interventiva são ações distintas, por possuírem objetos diferentes. Porém esta última não encontra no Regimento Interno do Supremo Tribunal Federal os requisitos necessários ao seu processamento.

Desta forma, reconhece o douto relator, concordando com o que foi exposto pelo Distrito Federal, que a representação interventiva possui natureza subjetiva e deste modo deve atender aos requisitos processuais inerentes a qualquer ação, garantindo-se o contraditório e a ampla defesa. Nos termos:

¹⁶⁸ Voto do Exmo. Min. César Peluso nos autos da IF 5179, STF. p. 56.

Ora, o processo da representação interventiva é tipicamente subjetivo, porque resulta, em tese de conflito federativo “relacionado aos direitos e deveres da União e dos Estados-membros e, por isso, há de assumir perfil inequivocamente contraditório, assegurando-se às partes plena igualdade de oportunidade de demonstrar a correção dos entendimentos perfilhados”.¹⁶⁹

Corroborou então o entendimento do doutrinador Luis Roberto Barroso que afirma a existência de uma lide entre a União e o ente federado¹⁷⁰, devendo, portanto, atender aos requisitos necessários a qualquer processo litigioso.

O ministro relator entendeu como sanadas as irregularidades processuais após o aditamento ministerial, estando atendidos todos os pressupostos formais autorizadores da medida, cabendo ao Supremo Tribunal Federal fazer um juízo de mérito quanto à sua necessidade.

Por fim, destaca-se que um pressuposto formal para a decretação da medida interventiva é a necessidade de posterior aprovação pelo Congresso Nacional que, neste caso, está dispensada por força do artigo 36, inciso 3º, da Constituição.

3.3. PRESSUPOSTOS MATERIAIS

Conforme representação do Procurador-Geral da República, o Distrito Federal estava passando por uma crise política que autorizava, segundo o eminente *Parquet*, a intervenção federal nos termos do artigo 34, inciso VII, alínea “a”, da Constituição Federal ou seja, para garantir o respeito aos princípios sensíveis da forma republicana, do sistema representativo e do regime democrático.

Fundamentou que a demora na apuração de responsabilidade das autoridades mencionadas e as manobras legislativas visando um melhor resultado no processo de impeachment do governador José Roberto Arruda e de seu vice, Paulo Otávio, atentavam contra o princípio republicano. Confira-se:

¹⁶⁹ Voto do Exmo. Min. César Peluso nos autos da IF 5179, STF. p. 56.

¹⁷⁰ BARROSO, Luis Roberto, **O controle de constitucionalidade no direito brasileiro**. 5º ed. São Paulo: Saraiva, 2011.

Não menos certo é, porém, que esgotadas as inúmeras medidas tendentes a recompor a ordem e a conferir legitimidade às decisões da Câmara Legislativa do Distrito Federal no curso da apuração das responsabilidades e a restaurar um mínimo de compostura numa administração distrital em que o Governador, Vice-Governador e Secretários de Estados aparecem envolvidos nos crimes, alternativa não resta senão a intervenção da União no Distrito Federal, no intuito de assegurar a observância do princípio republicano.¹⁷¹

Prossegue o Procurador-Geral dizendo ser essencial ao princípio republicano a prestação de contas à população e a responsabilização de atos que destoem com a probidade pública. Ainda, nesse sentido, informa que a intervenção se dá pela alínea “a” e não pela alínea “d” (prestação de contas da administração pública direta e indireta) porque a simples apresentação de planilhas e cálculos não dariam a efetiva resposta à população que espera a punição dos atos de corrupção praticados pelos governantes eleitos. Neste sentido, fundamenta em seu pedido;

James Madison, ainda nos idos de 1891, bem proclamava o conceito de República: “(...) – um governo que extrai todos os seus poderes direta ou indiretamente da grande maioria do povo e é administrado por pessoas que conservam seus cargos **enquanto são aprovadas** e por um período limitado, ou **enquanto exibem bom comportamento** (...)”.

Está em causa, portanto – para além de uma tributária exposição de planilhas contábeis – o dever de o agente público, em qualquer instância e circunstância, expor-se a um julgamento isento e eficaz de seus atos; a fortiori os relacionados a irregularidades financeiras, com perspectiva de apropriação do recurso público em colisão frontal com a basilar concepção de poder exercido em nome do povo e sustentado num patrimônio comum, insuscetível de apropriação.

[...]

Segundo Canotilho, República exprime a idéia relacional da Constituição não apenas com o Estado, mas também com a comunidade. Isto, aliás, já deriva da própria expressão res publica: se a coisa é pública, os agentes que a administram são apenas mandatários, gestores de recursos alheios que devem prestar contas e responder perante os verdadeiros titulares dos bens e valores colocados à sua disposição. É dizer: República consagra o “penhor da idoneidade da representação popular”, na medida em que garante à coletividade não apenas ter acesso mas também exigir a apuração dos atos irregularmente praticados, não apenas no âmbito criminal, cível e administrativo mas também e, sobretudo, no político.

O republicanismo é, pois, afeto ao conceito de cidadania, mescla-se ao regime democrático, que deve nortear sua própria concepção. Daí a necessidade de legitimidade e transparência na formação e

¹⁷¹ Representação interventiva da PGR, petição número 1481 – PGR –RG. p, 15.

desenvolvimento dos poderes constituídos: as pessoas que direta ou indiretamente desempenham cargos públicos devem exercê-lo com verdadeiro e irrevogável espírito público, conscientes de que prestam um serviço em benefício da coletividade e não deles mesmos, portando-se de modo irrepreensível no manejo e desempenho das funções republicanas.¹⁷² [destaques originais]

Nestes mesmos termos, afirma que está latente uma afronta ao sistema representativo, pois a população tem direito a “*um sistema representativo que espelhe os anseios sociais e que cumpra o dever de prestar contas*” por se tratar de direito fundamental.¹⁷³

Portanto, a Procuradoria Geral da República afirma que há transgressão aos princípios constitucionais sensíveis previstos no artigo 34, inciso VII, alínea “a”, estando por isso autorizada a intervenção federal no Distrito Federal.

Em contrapartida, o Distrito Federal, por intermédio de seu Procurador-Geral e demais Procuradores, apesar de não negar os fatos ocorridos no âmbito político do Distrito Federal, afirma que não existiram, em momento algum, situações que se enquadrassem no artigo 34, inciso VII, da Carta Magna. Confira-se:

Tais fatos, contudo, não constituem hipótese tendente a ferir os preceitos contidos no permissivo constitucional, sendo certo que nem mesmo a comprovada prática de crimes contra a administração por ocupantes de elevados cargos públicos se acha incluída entre as hipóteses do art. 34 da Constituição.

Veja-se, no particular, que a peça vestibular sequer tencionou formular uma linha de causa e efeito entre os fatos narrados e a eventual ofensa aos princípios protegidos pela Constituição Federal. E nem poderia fazê-lo, haja vista a absoluta impertinência temática entre a narrativa e o teor dos princípios tidos por violados.¹⁷⁴

Argüiu perda de objeto, pois mesmo que se tenha configurada qualquer afronta aos princípios constitucionais, estas já haviam sido superadas, uma vez que as apurações de responsabilidade de todos os agentes públicos apontados no inquérito estavam em perfeito andamento, conforme se observa em da peça informativa:

¹⁷² Representação interventiva da PGR, petição número 1481 – PGR –RG. p, 15 – 17.

¹⁷³ Ibidem, p. 26.

¹⁷⁴ Informações prestadas pelo Distrito Federal na Intervenção Federal nº. 5.179, STF. p. 36.

Quanto à alegada paralisia do Legislativo, imperioso noticiar que os processos de impedimento do Governador e Vice-Governador do Distrito Federal trilham o caminho da normalidade na Casa Legislativa, a partir da tomada de decisões levada a efeito nas últimas reuniões colegiadas.

[...]

Outrossim, registre-se que os processos por quebra de decoro parlamentar dos Deputados citados no indigitado Inquérito já ultrapassaram a fase de defesa dos acusados e se encontram em fase de confecção de parecer para apreciação pela Comissão de Ética e Decoro Parlamentar naquela Casa de Leis.

Ora, diante das novas realidades institucionais, e restabelecida a regular atuação da Câmara Legislativa do Distrito Federal nos feitos sob sua responsabilidade, fatos que elidem as causas motivadoras do pedido intervencional, resta esvaziado de objeto o pedido de intervenção por ausência de justo motivo.¹⁷⁵

Para tanto, se baseou nos autos da Intervenção Federal nº. 114, onde se firmou a idéia de que *“a instauração dos devidos procedimentos é suficiente para demonstrar a observância do princípio republicano”*.¹⁷⁶

Logo após, defendeu que a decretação da intervenção federal iria trazer graves consequências ao Distrito Federal, posto que violaria seriamente sua autonomia garantida pela Constituição.

Nesse contexto:

A autonomia surge, portanto, como a pedra de toque do Federalismo moderno, somada ao fator participativo e integrador entre as unidades parciais. O texto constitucional garante a inexistência de hierarquia entre os entes, colocando o Brasil como um Estado não unitário, embora evitando transformá-lo em uma Confederação: a União não pode-se imiscuir em assuntos dos Estados e Municípios, assim como estes não poderão fazer em relação àquela.¹⁷⁷

Portanto, deveria ser *“assegurada sua autonomia de auto-organização e autofuncionamento dos Poderes que organiza”*¹⁷⁸, uma vez que a regra é a não intervenção, conforme *caput* do artigo 34.

¹⁷⁵ Informações prestadas pelo Distrito Federal na Intervenção Federal nº. 5.179, STF. p. 17-18.

¹⁷⁶ Op. loc. cit..

¹⁷⁷ Ibidem, p. 23.

¹⁷⁸ Ibidem, p. 24.

Sendo assim, a intervenção só teria espaço quando esgotadas todas as possibilidades de correção das falhas existentes pelos agentes estatais, tratando-se de medida excepcional e extrema.

Informa também que:

No território distrital, com efeito, não tomou lugar qualquer sorte de convulsão administrativa ou comprometimento da prestação dos serviços públicos essenciais ao bem-estar da população, tampouco foram afetados quaisquer serviços prestados aos Poderes Federais sediados em Brasília.

Os serviços públicos, é bem de registrar, continuam a ser oferecidos com a presteza e a continuidade habituais, comprovando que a crise política, conquanto de inegável gravidade, somente atingiu órgãos inseridos no plano eminentemente político e apresenta-se inapta para prejudicar o funcionamento do sistema administrativo periférico. Sob o prisma da coletividade, fácil é também verificar que a comunidade brasiliense assiste ao delicado processo político com compreensível apreensão, mas, acima de tudo, de forma ordeira e responsável, não se observando a ocorrência de movimentos populares ameaçadores da ordem pública estabelecida ou da integridade física do povo.¹⁷⁹

Concluiu tais alegações afirmando que seria uma medida açodada, que não daria chance e nem tempo para que as instituições voltassem a funcionar normalmente.

Aduziu, ainda, que o poder político continua baseado na vontade do povo, pois os parlamentares em exercício foram eleitos em sufrágio universal, porquanto eleitos como suplentes daqueles que foram afastados e, por isso, exercem suas funções livremente.

Continua ao dizer que existe uma efetiva fiscalização pelo Tribunal de Contas da União, mantendo-se um sistema de freio e contrapesos entre os poderes, um dos elementos característicos de uma forma republicana de governo segundo Canotilho.¹⁸⁰

Afirmou que suposta omissão da Câmara Legislativa para julgar o processo de impeachment do Governador do Distrito Federal não caracteriza hipótese de intervenção federal, uma vez que a responsabilização dos governantes

¹⁷⁹ Informações prestadas pelo Distrito Federal na Intervenção Federal nº. 5.179, STF. p. 35.

¹⁸⁰ Ibidem, p. 38 – 39.

se dá por outros meios e não pela extrema via da ação interventiva da União. Nestes termos:

Há a previsão das hipóteses da perda do mandato e de responsabilização civil e penal dos governantes no nosso ordenamento jurídico, as quais não se confundem, porém, com a medida drástica da intervenção federal. Respeita-se, sem sombra de dúvidas, o princípio da responsabilidade dos governantes, mas esse princípio tem meios próprios de aplicação que não se confundem com a intervenção.¹⁸¹

Ainda, nesse sentido, atestou que a simples insatisfação popular não induz a adoção da medida interventiva, muito menos para agilizar processo de impeachment. Conforme:

Por outro lado, cumpre reafirmar que a intervenção federal não é instrumento de responsabilização de agentes públicos, seja penal, seja civil ou mesmo administrativa. Também não é medida para corrigir uma eventual insatisfação popular. Tampouco tem o condão de fazer as vezes de processo de impeachment. Ela é instrumento de proteção contra eventual violação ao regime democrático. Nenhuma violação a esse princípio ocorreu no âmbito do Distrito Federal, logo, também por esse motivo não se deve cogitar de intervenção federal.¹⁸²

Atestou que a crise política latente no Distrito Federal é grave, porém não danificou a “*máquina administrativa*” que está funcionando perfeitamente e atendendo aos anseios da população.

Finaliza fazendo considerações acerca da possibilidade de sucessão das autoridades afastadas de acordo com o que está disposto no artigo 94, da Lei Orgânica do Distrito Federal¹⁸³, bem como alegou que o tempo gasto na apuração das responsabilidades das autoridades não autoriza a drástica medida, não atendendo, portanto, aos critérios da proporcionalidade.

¹⁸¹ Informações prestadas pelo Distrito Federal na Intervenção Federal nº. 5.179, STF. p. 41.

¹⁸² Ibidem, p. 42.

¹⁸³ DISTRITO FEDERAL. *Lei Orgânica do Distrito Federal*. Disponível em: < <http://www.cl.df.gov.br/cldf/legislacao/lei-organica-1>> . Acesso em 26 abril 2011.

Houve manifestação também da Ordem dos Advogados do Brasil, que se opôs ao decreto interventivo, pois entendia que:

[...] estando dissociados os fatos do enquadramento normativo perfilhado no permissivo constitucional, ou restando sua aplicação à hipótese desalinhada com a finalidade precípua do instituto, a medida de intervenção, antes de atender à preservação da unidade da Federação, servirá como elemento catalisador de desequilíbrio e violação do próprio pacto federativo (fl. 415).¹⁸⁴

Desta forma, compartilhou dos argumentos do Distrito Federal, entendendo que o fato existente não dá azo a intervenção por meio do artigo 34, inciso VII, alínea “a”.

O Exmo, Senhor Ministro Cesar Peluso, em seu voto, seguido pela maioria que estava em plenário, abriu um tópico acerca do cabimento da representação interventiva e abordou a possibilidade de representação caso houvesse inobservância dos princípios sensíveis.

Afirmou, ainda, a possibilidade de representação interventiva quando tais princípios são violados por omissão, confira-se:

Recordo que, no julgamento da **IF nº. 114 – MT** (Rel. Min. **NÉRI DA SILVEIRA**, DJ de 27.09.1996, RTJ, 160 (1/3), esta Corte, por maioria de votos, conheceu da ação com apoio no voto do Min. **SEPÚLVEDA PERTENCE** o qual admitia o remédio da representação interventiva não apenas em caso de violação de princípios constitucionais, ditos sensíveis, mas também por “atos formais, normativos ou não, quanto por ação material, ou omissão de autoridade estadual”.¹⁸⁵ [destaques originais]

Ao analisar a possibilidade de os fatos narrados agredirem a forma republicana, o sistema representativo e o regime democrático, chegou a conclusão, através de diversos doutrinadores, que haveria sim a possibilidade da representação interventiva, posto que tais princípios constitucionais foram efetivamente violados. Neste sentido:

¹⁸⁴ Voto do Exmo. Min. César Peluso nos autos da IF 5179, STF. p. 43

¹⁸⁵ Ibidem, p. 58.

Abstraindo-se a ampla abertura semântica que comportaria o enunciado desses princípios constitucionais e a diversidade das construções teóricas acerca do tema, é evidente que, ao se conjugarem a objetividade dos fatos narrados com as visões dogmáticas até aqui desenvolvidas, **as autoridades macularam a representatividade e a responsabilidade que os titulares dos Poderes Legislativo e Executivo distritais devem inexoravelmente preservar no exercício de suas atribuições institucionais.** Nesses limites, seria de rigor o conhecimento da representação interventiva.¹⁸⁶ [negritou-se]

Porém, partindo do pressuposto de que a análise da ação interventiva deve ser subjetiva, o M.D. Relator faz a seguinte ponderação:

A **excepcionalidade** da medida jurídico-política impõe, todavia, por intuitiva cautela, verificar se as circunstâncias concretas que ensejaram a propositura da representação interventiva foram – ainda quando teoricamente graves – eficientemente combatidas por outros Poderes e por instituições que também sustentam o Estado Democrático de direito, ou se, perdurando, ainda exigem decretação da medida extrema como condição de estabilidade do Estado Federal.¹⁸⁷ [destaque original]

Ao adentrar efetivamente no mérito da intervenção o Min. Relator dissertou sobre a relação do Estado Federal e a autonomia das unidades federadas, afirmando que *“os entes federados são autônomos na exata medida da possibilidade do exercício de suas competências constitucionalmente consagradas”*¹⁸⁸

Após, começa a abordar a intervenção como ato político extremo e a restrição da autonomia dos entes federados, sustentando sua aplicação:

Com efeito, o objetivo textual da intervenção é proteger a estrutura constitucional federativa contra atos destrutivos de unidades federadas. Visa à preservação da soberania e unidade do Estado e, em última ratio, das próprias autonomias da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. A legitimidade jurídico-política da intervenção sustenta-se na idéia de que a autonomia se contrapõe ao arbítrio, à ‘autossuficiência desmedida’. Nesse, sentido, a intervenção é também antídoto contra o abuso de poder e a ilegalidade.

¹⁸⁶ Voto do Exmo. Min. César Peluso nos autos da IF 5179, STF. p. 64.

¹⁸⁷ Op. loc. cit.

¹⁸⁸ Ibidem, p. 65.

Decerto, somente fatos de **indisfarçável gravidade** justificam essa medida extrema.¹⁸⁹ [destaques originais]

Frisou que se trata de medida excepcional, pois se opõe a autonomia dos componentes da federação, existindo, portanto, o princípio da não intervenção, sendo possível somente naquelas hipóteses previstas no artigo 34, da Constituição da República.

Ao citar Kyoshi Harada, ressaltou quão grave deve ser a ato para autorizar tal medida, confira-se:

[...] somente nos casos em que o governante comete irregularidade de tal monta, que venha a desnaturar o princípio do Governo próprio, é que a intervenção federal surge como medida saneadora, visando restaurar a regularidade da atuação político-administrativa do Estado-membro.¹⁹⁰

Afirmou que ao decretar a intervenção tendo por base um argumento frágil com a intenção de restabelecer o equilíbrio da federação, podem-se ter efeitos contrários que levem a desestabilização do Estado Federal ou até deturpá-lo.

Analisando o quadro existente no Distrito Federal o douto julgador não vislumbrou a existência da continuidade de inércia dos Poderes distritais. Comprova-se:

Quanto ao processo de impeachment instaurado contra o ex-governador sobreveio perda de objeto da causa, ante a decisão do Tribunal Regional Eleitoral que lhe reconheceu a infidelidade partidária, coisa que já comprova o pleno funcionamento das instituições constituídas do Estado Democrático de direito.

No âmbito do Legislativo Distrital, há, como já relatado informações de que a Câmara vem adotando as medidas necessárias à apuração da responsabilidade das autoridades investigadas no Inquérito nº 650, em tramitação no Superior Tribunal de Justiça. Nesse sentido, verifica-se que o processo político de perda de mandato da deputada Eurides Brito, se encontrava 'em fase final de apreciação, já tendo sido apresentado e aprovado, perante Comissões parciais internas, o Relatório Final da lavra da Deputada Érica Kokay no sentido da ocorrência de quebra de decoro por parte da acusada' (fls. 1.132),

¹⁸⁹ Voto do Exmo. Min. César Peluso nos autos da IF 5179, STF. p. 66-67.

¹⁹⁰ Ibidem, p. 69-70

até a última semana, quando se ultimou com a cassação, noticiada pela mídia.

Diante da perda do mandato do ex-governador José Roberto Arruda e do fato da renúncia – supostamente em razão da modificação do conjunto das forças políticas – do vice-governador Paulo Octávio, o Legislativo Distrital adotou eficazes providências para evitar a ‘descontinuidade na gestão política e administrativa do Distrito Federal’.

[...]

Comprovando que a fiscalização dos atos do Poder Executivo não se adscreeveu à esfera da Câmara Legislativa, senão que alcançou também o funcionamento de outras instituições públicas, há informações, nos autos, de que as auditorias realizadas pelos técnicos do Tribunal de Contas do Distrito Federal recomendam à Câmara Legislativa a rejeição das contas do ex-governador José Roberto Arruda, o que sugere a independência desse órgão no exercício da função de fiscalizar os atos do Poder Executivo.

Ainda no âmbito do Legislativo Distrital, há informações, datadas de 25 deste mês, de que a Comissão de Ética decidiu pela instauração de processos para apurar supostas infrações ao decoro parlamentar praticadas por cinco Deputados Distritais investigados na Operação Caixa de Pandora, [...] fato que concorre para reforçar juízo de isenção da Câmara Legislativa na apuração dos fatos narrados na inicial, que maculavam a sua função institucional.

Em relação à situação do governo do Distrito Federal após a eleição indireta do atual Chefe do Executivo, consta também dos autos que o novo governador adotou medidas administrativas para corrigir ‘equivocos na estrutura de governo implantada no Distrito Federal’ (fls. 1.136).

O atual governador, além de promover a substituição dos titulares das Pastas de Governo, Planejamento, Orçamento e Gestão, por servidores públicos de carreira do Governo do Distrito Federal, adotando o critério da formação técnica, editou decretos que determinaram, dentre outras providências, realização de auditoria em todos os contratos celebrados pela administração pública do Distrito Federal, e institui o Comitê de Acompanhamento, Controle e Monitoramento de Obras Públicas, com atribuições de fiscalização dos processos de licitação (fls. 1.136-1.139).¹⁹¹

Portanto, demonstrou seu entendimento pelo restabelecimento das instituições, que já estariam cumprindo com suas atribuições. Ademais, reconheceu que os processos instaurados contra aqueles envolvidos neste escândalo político estavam caminhando regularmente, além de perceber o funcionamento da Câmara Legislativa, visto que os respectivos suplentes já haviam assumido.

Mais a frente, afasta o entendimento ministerial de que a morosidade dos processos citados indicaria a vulneração da forma representativa ou do sistema republicano, por se tratar de processo complexo.

¹⁹¹ Voto do Exmo. Min. César Peluso nos autos da IF 5179, STF. p. 75-78.

Dessa forma, afastou a possibilidade de intervenção federal argumentando que:

Os fatos recentes não deixam dúvida de que a metástase da corrupção anunciada nesta representação interventiva foi controlada por outros mecanismos institucionais, menos agressivos ao organismo distrital, revelando a desnecessidade de se recorrer, hoje, do antídoto extremo da intervenção, debaixo do pretexto de salvar o ente político.¹⁹²

Abordou ainda:

Assim, não basta a alegação da ocorrência de circunstâncias graves, capazes de, em tese, por em risco a higidez dos princípios constitucionais, à decretação da representação interventiva, pois a procedência desta tem de estar condicionada à omissão ou à ineficácia permanente de medidas político-jurídicas para saná-las, de modo a persistir, à época do julgamento, a situação histórica primitiva, só reparável por via de intervenção, sob pena de estar já não guardar razão de ser.

A intervenção é remédio processual constitucional destinado a repor estado de coisas desestruturado por atos atentatório à ordem definida por princípios constitucionais de extrema relevância. Se tal ordem já foi restabelecida doutro modo, a intervenção não faz, aí senso algum.¹⁹³

Desta forma entendeu que não haveria a necessidade de se instaurar a intervenção federal no Distrito Federal, pois o quadro político da Capital já havia sofrido alterações bastantes a desconfigurar agressão aos princípios constitucionais.

Seguro em sua decisão, o Min. Cesar Peluso, demonstrou, ao final do seu voto, que não existiriam danos maiores à população do Distrito Federal, cabendo a ela, eleger seus representantes e assim, manter seguros os princípios constitucionais buscados nesta representação interventiva:

As eleições diretas avizinham-se. Está, pois, nas mãos dos mesmos eleitores do Distrito Federal a decisão de fazer-se representar

¹⁹² Voto do Exmo. Min. César Peluso nos autos da IF 5179, STF. p. 85.

¹⁹³ Ibidem, p. 72.

condignamente, na condução das esferas políticas do governo, sem os riscos do insólito retrocesso institucional que ditou a proposituras [sic] desta representação.¹⁹⁴

Com ele votaram todos os demais ministros presentes pela improcedência da representação, com exceção do Exmo. Min. Ayres Britto que achava por bem dar provimento à representação apresentada pelo Procurador-Geral da República.

Isso porque seu entendimento era que a República deveria ser colocada acima da Federação e não o contrário. Disse que a Constituição trata do assunto quando chama o Brasil de República Federativa enfatiza a forma de governo e não a forma de estado.

Afirmou que existia no Distrito Federal uma cultura anti-republicana onde os três Poderes transformaram a harmonia existente entre eles em “*enquadrilhamento*”.¹⁹⁵

Alegou que era preciso mudar essa cultura, uma vez que as instituições do Distrito Federal estavam putrefatas e, por isso, deveriam servir de exemplo aos demais entes federativos. Tal situação é demonstrada em seu relatório, onde debateu com o Min. Marco Aurélio:

Fiz também aqui, Senhor Presidente, um resumo da operação chamada ‘Caixa de Pandora’, mas também não vou ler. Basta lembrar, entre tantos itens que arrolei aqui, o seguinte: quando foi que um governador foi preso no Brasil? Depois de nossa Constituição, pelo menos, nunca. O governador que antecedeu o atual, o governador, então, eleito diretamente, foi preso por ordem do Superior Tribunal de Justiça. Impetrou **habeas corpus**, aqui e, foi denegado. Renunciou à filiação partidária para não ser expulso. O seu substituto renunciou ao cargo. Onde já se viu isto na história do Brasil?

O SENHOR MINISTRO MARCO AURÉLIO – O governador não chegou a renunciar, houve o problema da infidelidade partidária, na derrota no Judiciário.

O SENHOR MINISTRO AYRES BRITTO – Mas aí ele não pôde se candidatar; a infidelidade o impediu de se candidatar. Parece-me que ele foi cassado pelo TER. O Tribunal Regional Eleitoral cassou o mandato dele. Mas o substituto dele, o vice-governador, assumiu e

¹⁹⁴ Voto do Exmo. Min. César Peluso nos autos da IF 5179, STF. p. 86.

¹⁹⁵ Voto do Exmo. Min. Ayres Britto nos autos da IF 5179, STF. p. 102.

renunciou. O presidente da Câmara legislativa, que seria o governador imediato, também renunciou.

O SENHOR MINISTRO MARCO AURÉLIO – Mas não é um bom sinal quanto ao funcionamento das instituições?

O SENHOR MINISTRO AYRES BRITTO – Sim. Mas o segundo na ordem renunciou também. Olha, essas renúncias em cascata sinalizam um estado de putrefação institucional. Na minha opinião não se renunciou senão para encobrir, dificultar ou embaraçar investigações que pudessem desaguar em fatos ainda escandalosos [...].¹⁹⁶

Manifestou, ainda, que os fatos apontados pelo Ministério Público Federal persistem e, por isso, dever-se-ia ser aplicada a intervenção tanto no Poder Executivo quanto no Poder Legislativo, concordando com os termos propostos pelo Procurador-Geral.

O julgamento confirmou que a intervenção federal possui natureza subjetiva, onde é instaurada uma verdadeira lide entre a União e o ente federado¹⁹⁷, cabendo assim, todos os meios de prova para se evitar o uso da drástica medida.

Confirmou-se, ainda, que a intervenção somente será possível em casos extremos, posto que a regra constitucional é, a não intervenção¹⁹⁸. Desse modo a própria Constituição esclarece a importância da autonomia dos entes federativos, defendendo-os da centralização do poder que conduz ao unitarismo.

Desta forma, deixaram que o Distrito Federal resolve-se seus problemas por outras vias, tanto no âmbito administrativo quanto judicial, percebendo-se que as instituições distritais estavam sendo, aos poucos, restabelecidas.

¹⁹⁶ Voto do Exmo. Min. Ayres Britto nos autos da IF 5179, STF. p. 102.

¹⁹⁷ MENDES, Gilmar Ferreira. **Curso de direito constitucional**. Gilmar Ferreira Mendes, Inocêncio Mártires Coelho, Paulo Gustavo Gonet Branco. 5ª ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2010. p. 1399.

¹⁹⁸ SILVA, José Afonso. **Curso de direito constitucional positivo**. 28ª ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2007. p. 485

CONCLUSÃO

Por meio do exposto, conclui-se que, no Brasil, o constituinte optou pela existência de uma Federação.

Diferentemente da demais formas de estado – Estado Unitário e Confederação – na Federação os Estados-Membros visando melhores benefícios para a população, abrem mão de sua soberania, entregando-a para a União.

Por isso deve haver a existência de repartição de competências entre União e Estados (no caso do Brasil, inclui-se os Municípios), participação dos membros nas decisões do ente central, atribuição de renda própria e autonomia das unidades federadas.

A fim de garantir todas essas prerrogativas, principalmente a última, devem existir regras que impeçam a interferência da União sobre seus membros, detentores de autonomia, por isso a criação de uma Constituição escrita e rígida.

Esta norma maior, como era de se esperar, traz garantias à autonomia dos Estados, Distrito Federal e Municípios, entretanto, também invoca proteção ao pacto feito por todos os membros componentes da Federação, caso exista qualquer ameaça ao Federalismo.

A intervenção federal é o instrumento apresentado pelo constituinte para garantir a soberania do ente central, evitando que um ente federativo se rebele contra o pacto firmado e comprometa a integridade da Federação.

Não obstante, entende-se que um dos princípios corolários do Federalismo é a autonomia de seus membros e, por isso, a medida interventiva existe somente em casos extraordinários, elencados taxativamente pela Constituição Federal em seu artigo 34.

Isto, porque a intervenção federal, se usada de maneira imprudente, poderá dissipar o pacto Federativo.

No presente trabalho, tentou-se demonstrar a importância da medida para resgatar o fortalecimento da Federação, traçando os aspectos materiais

(autorizadores) e os aspectos formais (procedimentais), dentro do processo interventivo nº. 5.179, que tramitou perante o Supremo Tribunal Federal.

Antes da análise concreta do julgamento do processo pelo Supremo Tribunal Federal, procurou-se conceituar a intervenção federal, demonstrando sua natureza e elencando os requisitos autorizadores da medida.

O processo objeto do estudo tratava da intervenção federal no caso de rompimento dos princípios constitucionais sensíveis, quais sejam a forma republicana, o sistema representativo e o regime democrático.

Concluiu-se que o processo interventivo possui natureza político-jurídica, pois, apesar de haver uma análise política da situação para que a União não contrarie um dos princípios basilares da constituição que é a autonomia estatal, há também a instauração de uma lide entre a União e o Estado-Membro que se pretende intervir.

No âmbito do processo interventivo nº. 5.179, a maioria dos ministros do Supremo Tribunal Federal entendeu que estavam presentes os pressupostos formais (representação feita através do Procurador-Geral da República, indicação da amplitude, prazo e condições da medida).

No tocante aos pressupostos materiais entenderam que poderiam até existir ao início do processo, entretanto não perduraram até o julgamento da ação, onde o Distrito Federal demonstrou que já havia adotado outros meios para a apuração de responsabilidade dos parlamentares, evitando a adoção da medida.

Com isto, o Supremo Tribunal Federal, confirmou que com a interposição da representação interventiva instaurou-se uma lide entre a União e Distrito Federal e, através da análise da tese defensiva, demonstrou que não estavam mais caracterizadas as hipóteses previstas no artigo 34, inciso VII, alínea "a", da Constituição Federal, uma vez que foram e estão sendo tomadas medidas para responsabilização das autoridades políticas.

Confirmou-se, por fim, que tal medida é excepcional e extrema, esgotando-se todas as possibilidades de resolução das irregularidades existentes na unidade federada, prevalecendo a vontade da Constituição, a garantia da autonomia estatal.

REFERÊNCIAS

- AGRA, Walber de Moura. **Republicanism**. Porto Alegre: Livraria do Advogado Editora, 2005.
- ALMEIDA, Fernanda Dias Menezes de. **Competências na constituição de 1988**. 5ª ed. São Paulo: Atlas, 2010.
- ARAUJO, Luiz Alberto David. **Curso de direito constitucional**. Luiz Alberto David Araujo, Vidal Serrano Nunes Junior. 14ª ed. São Paulo: Saraiva, 2010.
- AZAMBUJA, Darcy. **Introdução à ciência política**. 2ª ed. São Paulo: Globo, 2008.
- BARACHO, José Alfredo de Oliveira. Organização política e administrativa: União, território e intervenção. In: CRETELLA JÚNIOR, José et al. **A constituição brasileira 1988**: interpretações. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 1988.
- BARROSO, Luis Roberto. **O controle de constitucionalidade brasileiro**. 5ª ed. São Paulo: Saraiva, 2011.
- BASTOS, Celso Ribeiro. Da União. In: SARAIVA, Paulo Lopo. **Antologia luso-brasileira de direito constitucional**. Brasília: Brasília Jurídica, 1992.
- BRANCO, Paulo Gustavo Gonet Branco. *Organização do Estado*. In MENDES, Gilmar Ferreira. **Curso de direito constitucional**. Gilmar Ferreira Mendes, Inocêncio Mártires Coelho, Paulo Gustavo Gonet Branco. 5ª ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2010.
- BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constitui%C3%A7ao.htm> Acesso em: 27 abril 2011.
- BRASIL. *Decreto nº. 01 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. Disponível em: <<http://www6.senado.gov.br/legislacao/ListaPublicacoes.action?id=91696>>. Acesso em: 02/11/2010.
- BRASIL, *Lei Complementar Nº. 101, de 04 de maio de 2000*. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras

providências. Brasília, 2000. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/LCP/Lcp101.htm>. Acesso em: 22 abril 2011.

BRASIL. *Regimento interno do Supremo Tribunal Federal*. Disponível em: <http://www.stf.jus.br/arquivo/cms/legislacaoRegimentoInterno/anexo/RISTF_marco_2011.pdf>. Acesso em: 25 abril 2011.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. INTERVENÇÃO FEDERAL. Representação do Procurador-Geral da República. Distrito Federal. Alegação da existência de largo esquema de corrupção. Envolvimento do ex-governador, deputados distritais e suplentes. Comprometimento das funções governamentais no âmbito dos Poderes Executivo e Legislativo. Fatos graves objeto de inquérito em curso no Superior Tribunal de Justiça. Ofensa aos princípios inscritos no art. 34, inc. VII, "a", da CF. Adoção, porém, pelas autoridades competentes, de providências legais eficazes para debelar a crise institucional. Situação histórica consequentemente superada à data do julgamento. Desnecessidade reconhecida à intervenção, enquanto medida extrema e excepcional. Pedido julgado improcedente. Precedentes. Enquanto medida extrema e excepcional, tendente a repor estado de coisas desestruturado por atos atentatórios à ordem definida por princípios constitucionais de extrema relevância, não se decreta intervenção federal quando tal ordem já tenha sido restabelecida por providências eficazes das autoridades competentes. Tribunal Pleno. Relator: Min. Cesar Peluso. Brasília, 30 de junho de 2010. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/listarJurisprudencia.asp?s1=IF+5179&base=baseAcordaos>>. Acesso em: 29 abril 2011.

Superior Tribunal de Justiça. Inquérito 650.

CARVALHO, Kildare Gonçalves. ***Direito constitucional***. 16ª ed. Belo Horizonte: Del Rey, 2010.

DISTRITO FEDERAL. *Lei Orgânica do Distrito Federal*. Disponível em: <<http://www.cl.df.gov.br/cldf/legislacao/lei-organica-1>>. Acesso em 26 abril 2011.

FERRAZ, Sérgio de Valladão. ***Curso de direito constitucional***. Rio de Janeiro: Elsevier, 2006.

FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. ***Comentários à constituição brasileira de 1988***. 2ª ed. São Paulo: Saraiva, 1997.

- FERREIRA, Pinto. ***Da intervenção federal*** in. Arquivo Forense. [s.l.]: Publicação Oficial do Tribunal de Justiça do Estado de Pernambuco; vol. LI, Jan/Dez. 1966.
- HORTA, Raul Machado. ***Direito constitucional***. 3ª ed. Belo Horizonte: Del Rey, 2002.
- LENZA, Pedro. ***Direito constitucional esquematizado***. 13ª ed. São Paulo: Saraiva, 2009.
- LEWANDOWSKI, Enrique Ricardo. ***Pressupostos materiais e formais da Intervenção Federal no Brasil***. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 1994.
- MARTINS, Cristiano Franco. ***Princípio federativo e mudança constitucional – limites e possibilidades na constituição brasileira de 1988***. Rio de Janeiro: Lumem Juris, 2003.
- ZIMMERMANN, Augusto. ***Teoria geral do federalismo democrático***. Rio de Janeiro. Lumen Juris, 1999.
- MENDES, Gilmar Ferreira. ***Curso de direito constitucional***. Gilmar Ferreira Mendes, Inocêncio Mártires Coelho, Paulo Gustavo Gonet Branco. 5ª ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2010.
- MORAES, Alexandre de. ***Direito constitucional***. 13ª ed. São Paulo: Atlas, 2003.
- PAULO, Vicente. ***Direito constitucional descomplicado***. Vicente Paulo e Marcelo Alexandrino. Rio de Janeiro: Impetus, 2008.
- PINHO, Rodrigo César Rebello. ***Da organização do estado, dos poderes e histórico das constituições, volume 18***. 4ª ed. São Paulo: Saraiva, 2002.
- PINTO FILHO, Francisco Bilac M. ***Intervenção federal e o federalismo brasileiro***. Rio de Janeiro: Forense, 2002.
- Representação interventiva da PGR, petição número 1481 – PGR –RG.
- RIBEIRO, Fávila. ***A Intervenção federal nos estados***. Fortaleza: Jurídica, 1960.
- SILVA, José Afonso. ***Curso de direito constitucional positivo***. 28ª ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2007.
- TAVARES, André Ramos. ***Curso de direito constitucional***. São Paulo: Saraiva, 2002.

VELLOSO, Carlos Mario da Silva. ***Temas de direito público***. Belo Horizonte: Del Rey, 1997.