

**FACULDADE DE DIREITO DE VITÓRIA**  
**PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO STRICTO SENSU EM**  
**DIREITOS E GARANTIAS FUNDAMENTAIS**  
**CURSO DE DOUTORADO EM DIREITO**

ELISA HELENA LESQUEVES GALANTE

**INTERVENÇÃO ESTADUAL NO MUNICÍPIO:**  
**LEGITIMIDADE DEMOCRÁTICA E CRISE DE**  
**REPRESENTAÇÃO POLÍTICA**

VITÓRIA  
2016

ELISA HELENA LESQUEVES GALANTE

**INTERVENÇÃO ESTADUAL NO MUNICÍPIO:  
LEGITIMIDADE DEMOCRÁTICA E CRISE DE  
REPRESENTAÇÃO POLÍTICA**

Tese a ser apresentada ao Programa de Pós-Graduação *Stricto Sensu*, Curso de Doutorado em Direitos e Garantias Fundamentais da Faculdade de Direito de Vitória (FDV), como requisito parcial para obtenção do grau de doutora em Direito.

Orientador: Professor Doutor Adriano Sant'Ana Pedra.

VITÓRIA

2016

ELISA HELENA LESQUEVES GALANTE

**INTERVENÇÃO ESTADUAL NO MUNICÍPIO:  
LEGITIMIDADE DEMOCRÁTICA E CRISE DE  
REPRESENTAÇÃO POLÍTICA**

Tese a ser apresentada ao Programa de Pós-Graduação *Stricto Sensu*, Curso de Doutorado em Direitos e Garantias Fundamentais da Faculdade de Direito de Vitória (FDV), como requisito parcial para obtenção do grau de doutor em Direito.

**COMISSÃO EXAMINADORA**

---

Prof. Dr. Adriano Sant'Ana Pedra  
Faculdade de Direito de Vitória  
Orientador

---

Prof. Dr. Daury Cesar Fabríz  
Faculdade de Direito de Vitória

---

Prof. Dr. Ricarlos Almagro Vitoriano Cunha  
Faculdade de Direito de Vitória

---

Prof. Dr. Marcelo de Oliveira Fausto Figueiredo  
Pontifícia Universidade Católica de São Paulo

---

Prof. Dr. Roberto Correia da Silva Gomes Caldas  
Universidade Nove de Julho

Vitória, \_\_\_\_ de \_\_\_\_\_ de 2017.

Para minhas filhas,  
Nelisa, Nelene e Neline  
com meu eterno amor.

## AGRADECIMENTOS

Por muito que a ciência evolua, ela somente chegará ao seu ápice quando compreender a essência do ser humano. Enquanto não alcançamos esse desiderato, partes dessa essência são reveladas. Para mim, neste momento, é a gratidão. Por meio dela, posso, com a simplicidade que a linguagem permite, agradecer aqueles que contribuíram para o alcance deste tão sonhado objetivo.

A energia que emana de uma força divina me confere algo que considero o meu melhor atributo: a fé. Por ela, agradeço a esse Deus por mais essa conquista originada da lição de que a “fé remove montanhas”.

Ao Noel, companheiro de alma que esteve presente e acompanhou este projeto desde o início, meu agradecimento com muito amor.

Com a máxima amplitude, agradeço à minha família, em especial, meu pai, minha mãe, minha irmã Érika; as filhas, Nelisa, Neline e Nelene; ao genro Marquinhos; aos pequenos, Enrico, Frederico e Antônio, e, com carinho, aos amigos, Angela, Ivone, Leo e Rilton, pela compreensão nos incontáveis momentos de ausência.

Agradeço, de forma muito especial, aquele que partilhou todos esses anos comigo, ao professor Adriano Sant’Ana Pedra, pela maestria como orquestrou a pesquisa e a angústia da pesquisadora. Ao “Mestre”, no sentido mais sublime que essa palavra possa alçar o meu profundo agradecimento.

À Liza, minha amiga de adolescência, tia e parceira nesta jornada científica, muito grata pelas revisões e traduções.

Ao Município de Presidente Kenedy, meu agradecimento ao apoio para a concretização desse trabalho, traduzido no nome de todos os colegas que cooperaram, em especial, – Karem, pelo companheirismo, e Deveite, parceiro na Procuradoria, pelo compartilhamento de ideais e de ideias em favor de uma cidade melhor.

À competente professora Valdeciliana Andrade, pela indispensável e preciosa contribuição na revisão da pesquisa.

Aos professores do programa de doutorado da Faculdade de Direito de Vitória, minha gratidão manifestada em nome dos professores Daury César Fabríz e Ricarlos Almagro Vitoriano Cunha, o meu muito obrigado pelas lições, pela paciência e pelo respeito.

Aos funcionários do Programa de Doutorado da Faculdade de Direito de Vitória – FDV, meu muito obrigada, pois sempre reservaram uma grande dose de paciência para os nossos lamentos.

Aos alunos, professores e servidores da Faculdade de Direito de Cachoeiro de Itapemirim – FDCI – agradeço pelo respeito ao trabalho desenvolvido e pelos incentivos rotineiramente empreendidos.

“O todo sem a parte não é todo,  
A parte sem o todo não é parte,  
Mas se a parte o faz todo, sendo parte,  
Não se diga, que é parte, sendo todo.”  
(Gregório de Matos Guerra)



## RESUMO

Este estudo aborda a temática da intervenção federal a partir do modelo federativo instaurado pela Constituição de 1988. O tema tem relevo na medida em que o Estado brasileiro, ao incluir o Município como ente da Federação, exigiu do legislador constituinte a introdução de duas novas características ao estudo do federalismo, a tridimensionalidade da federação e a intervenção estadual, tornando-se um modelo único. Deste modo, a “intervenção no ente federado” – expressão que se adota dada à natureza singular do vigente modelo brasileiro – é ato político excepcional que confere a possibilidade de relativizar, por tempo determinado, a autonomia dos Estados, do Distrito Federal, dos Territórios e dos Municípios. A carência de estudo crítico sobre a “intervenção estadual” e o uso indiscriminado por alguns Estados da federação, confere o objetivo à pesquisa, que se volta ao problema da necessidade de assegurar o Município como ente da República Federativa do Brasil e, para tanto, busca definir os critérios que devem ser adotados quando, diante de fatores, situações e circunstâncias que identifique um pressuposto material que justifique a relativização da autonomia municipal. Para tanto, a pesquisa é de ordem teórica e recorre à pesquisa bibliográfica e à pesquisa documental. Quanto àquela, além dos pressupostos históricos acerca da intervenção no mundo e no Brasil, pauta-se no aporte teórico de Luigi Ferrajoli e de sua teoria da “democracia constitucional”, que propõe uma nova vertente do constitucionalismo, sob uma concepção juspositivista, denominada de “garantismo constitucional”, para, então, traçar os critérios de caráter substancial que vinculem e limitem o exercício do poder do Estado intervir no Município. Já, quanto à pesquisa documental, centra-se na análise jurisprudencial e na análise de Constituições Estaduais. Em se tratando de análise jurisprudencial, analisam-se os casos de “intervenção federal”, originalmente apreciados pelo Supremo Tribunal Federal, como também os julgamentos decorrentes do controle jurisdicional das intervenções estaduais. Na jurisdição ordinária, são pesquisados os julgamentos originários dos Tribunais de Justiça de “intervenções estaduais” contra os Municípios. Já quanto à análise das Constituições estaduais, busca-se verificar como cada um aborda a questão da intervenção, analisando se os pressupostos estabelecidos nas Cartas Estaduais são condizentes com o que está previsto na Constituição Federal. O desenvolvimento deste estudo centra-se no raciocínio dedutivo, tendo em vista a complexa tarefa de desvelar a adaptação da novidade constitucional introduzida pela Constituição de 1988 do Município como ente integrante do pacto federativo e do dever de proteger sua autonomia e, por derivação, assegurar a realização de políticas públicas fundamentais para a vida do cidadão brasileiro. Com efeito, tem-se que atualmente se vivencia um silencioso estado de intervenção no ente federado, a julgar que a autonomia dos Municípios não está sendo assegurada, ao contrário, está sendo violada.

**PALAVRAS-CHAVE:** Intervenção Federal; Intervenção estadual; Garantismo; Democracia constitucional; Interventor.

## ABSTRACT

This study approaches the theme of federal intervention from the federative model created by the Constitution of 1988. This theme is relevant because the Brazilian State, by including the Municipalities as entities of the Federation, demanded the constitutional legislator the introduction of two new characteristics to the study of Federalism, the tridimensionality of the Federation and the State intervention, making it a unique model. In this sense, the “intervention in the entity of the federation” – expression that is adopted given the singularity of the current Brazilian model – is an exceptional political act that confers the possibility of relativizing, for an indetermined period of time, the autonomy of the States, the Federal District, the Territories and the Municipalities. The lack of study about the “State intervention” and the unmoderated use by some states of the Federation confers the objective to this research, which is focused on the problem of assuring the Municipalities as entities of the Federal Republic of Brazil and, as such, aims to define the criteria that should be adopted when, in light of some factors, situations and circumstances that identify a material requisite that justifies the relativization of the Municipality’s autonomy emerge. As such, the research is a theoretical one and makes use of bibliographical and documental research. In relation to the bibliographical research, in addition to the historical facts on the intervention around the world and in Brazil, is based on the theoretical contribution of Luigi Ferrajoli and his theory of “constitutional democracy”, that proposes a new axis of constitutionalism, under a juspositivist conception, named “constitutional garantism”, in order to trace the substantial criteria that oblige and limit the use of the power of the State to intervene in the Municipality. In relation to the documental research, it is centered on the analysis of precedents and the State constitutions. In regards to the analysis of precedents, the cases of federal intervention were studied, the ones that were originally judged by the Federal Supreme Court, as well as the cases judged as juridical control of State interventions. In the ordinary precedents, we researched the cases judged primarily by the State Tribunals on State interventions on the Municipalities. In relation to the State constitutions, it was verified how each one of them treats the intervention, analyzing if the requisites brought by these State constitutions are consistent with what is in the Federal Constitution. The development of this study is centered on the deductive approach, keeping in mind the complex task of unveiling the adaptation of the new constitutional concept of Municipalities, turned into entities of the Federative pact and the obligation to protect its autonomy and, by derivation, secure the realization of public policies that are fundamental to the life of the Brazilian citizen. As a result, we currently live in a silent state of intervention in the federal entity, since the autonomy of the Municipalities is not being secured. On the contrary, it is being violated.

**Keywords:** Federal intervention; State intervention; Garantism; Constitutional democracy; Intervention.

## RESUMEN

Este estudio aborda la temática de la intervención federal a partir del modelo federativo instaurado por la Constitución de 1988. El tema tiene relieve en la medida en que el Estado brasileño, al incluir el Municipio como ente de la Federación, exigió del legislador constituyente la introducción de dos nuevas características al estudio del federalismo, la tridimensionalidad de la federación y la intervención provincial, haciéndose un modelo único. De este modo, la intervención en el ente federado – expresión que se adopta dada a la naturaleza singular del vigente modelo brasileño - es acto político excepcional que confiere la posibilidad de relativizar, por tiempo determinado, la autonomía de las Provincias, del Distrito Federal, de los Territorios y de los Municipios. La carencia de estudio crítico sobre la “intervención provincial” y el uso indiscriminado por algunos Estados de la federación, confiere el objetivo a la investigación, que se vuelve al problema de la necesidad de asegurar el Municipio como ente de la República Federativa de Brasil y, para tanto, búsqueda definir los criterios que deben ser adoptados cuando, delante de factores, situaciones y circunstancias que identifique un presupuesto material que justifique a relativización de la autonomía municipal. Para tanto, la investigación es de orden teórica y recurre a la investigación bibliográfica y a la investigación documental. En cuanto aquella, además de los presupuestos históricos acerca de la intervención en el mundo y en Brasil, hace referencia en el aporte teórico de Luigi Ferrajoli y de su teoría de la “democracia constitucional”, que propone una nueva vertiente del constitucionalismo, bajo una concepción juspositivista, denominada de “garantismo constitucional”, entonces, trazar los criterios de carácter sustancial que vinculen y limiten el ejercicio del poder del Estado intervenir en el Municipio. Ya, en cuanto a la investigación documental, se centra en el análisis jurisprudencial y en el análisis de Constituciones Provinciales. En tratándose de análisis jurisprudencial, se analizan los casos de “intervención federal” originalmente apreciados por el Supremo Tribunal Federal, como también los juicios decurrentes del control jurisdiccional de las intervenciones provinciales. En la jurisdicción ordinaria, son investigados los juicios originarios de los Tribunales de Justicia de “intervenciones provinciales” a los Municipios. Ya en cuanto al análisis de las Constituciones provinciales, búsqueda verificarse cómo cada uno aborda la cuestión de la intervención, analizando si los presupuestos establecidos en las Cartas Provinciales son condizantes con lo que está previsto en la Constitución Federal. El desarrollo de este estudio se centra en el raciocinio deductivo, con miras a la compleja tarea de desvelar la adaptación de la novedad constitucional introducida por la Constitución de 1988 del Municipio como ente integrante del pacto federativo y del deber de proteger su autonomía y, por derivación, asegurar la realización de políticas públicas fundamentales para la vida del ciudadano brasileño. Con efecto, se tiene que actualmente si vivencia un silencioso estado de intervención en el ente federado, a juzgar que la autonomía de los Municipios no está siendo asegurada, al contrario está siendo violada.

**PALABRAS CLAVE:** Intervención Federal; Intervención provincial; Garantismo; Democracia constitucional; Interventor.

## LISTA DE ABREVIATURA E SIGLAS

<b>ADI</b>	-	Ação Direta de Inconstitucionalidade
<b>AGU</b>	-	Advogado Geral da União
<b>AI</b>	-	Ato Institucional
<b>CE</b>	-	Constituição Estadual
<b>CNJ</b>	-	Conselho Nacional de Justiça
<b>CNMP</b>	-	Conselho Nacional do Ministério Público
<b>CRFB</b>	-	Constituição da República Federativa do Brasil
<b>DJ</b>	-	Diário de Justiça
<b>DOU</b>	-	Diário Oficial da União
<b>EC</b>		Emenda Constitucional
<b>IF</b>	-	Intervenção Federal
<b>J.</b>	-	Julgado em
<b>MC</b>		Medida Cautelar
<b>Min.</b>	-	Ministro
<b>ONU</b>	-	Organização das Nações Unidas
<b>p.</b>	-	Página(s)
<b>Pet</b>	-	Petição
<b>PL</b>	-	Projeto de lei
<b>PLS</b>	-	Projeto de lei no Senado
<b>REsp</b>	-	Recurso Especial
<b>RE</b>	-	Recurso Extraordinário
<b>Rel.</b>	-	Relator
<b>Rp</b>	-	Representação
<b>SS</b>	-	Suspensão de Segurança
<b>STJ</b>	-	Superior Tribunal de Justiça
<b>STF</b>	-	Supremo Tribunal Federal
<b>TCE</b>	-	Tribunal de Contas do Estado
<b>TSE</b>	-	Tribunal Superior Eleitoral
<b>TJ</b>	-	Tribunal de Justiça
<b>TRF</b>	-	Tribunal Regional Federal
<b>TSE</b>	-	Tribunal Superior Eleitoral
<b>TST</b>	-	Tribunal Superior do Trabalho

## SUMÁRIO

<b>INTRODUÇÃO</b> .....	13
<b>1 INTERVENÇÃO NO ENTE FEDERADO</b> .....	18
1.1 “INTERVENÇÃO” COMO SIGNIFICADO .....	18
1.2 FORMAÇÃO HISTÓRICA DA INTERVENÇÃO NO ENTE FEDERADO.	21
<b>1.2.1 A origem nos Estados Unidos da América</b> .....	22
<b>1.2.2 A singular Federação Suíça</b> .....	29
<b>1.2.3 A Alemanha de Viena a Bonn</b> .....	31
<b>1.2.4 A compilação no México</b> .....	34
<b>1.2.5 A experimentação Argentina</b> .....	37
1.3 BREVE HISTÓRICO DA INTERVENÇÃO FEDERAL NO BRASIL .....	39
<b>2 INTERVENÇÃO NO ENTE FEDERADO NA CONSTITUIÇÃO FEDERATIVA DE 1988</b> .....	58
2.1 CONCEITO .....	62
2.2 PRINCÍPIO DA NÃO INTERVENÇÃO .....	67
2.3 NATUREZA JURÍDICA DA INTERVENÇÃO NO ENTE FEDERADO E DO ATO DE REQUISIÇÃO DO PODER JUDICIÁRIO .....	68
<b>2.3.1 Natureza política da intervenção:</b> independente do órgão público que solicite, requisite ou represente .....	73
<b>2.3.2 Natureza discricionária do ato do chefe do Poder executivo quando diante da requisição de intervenção do Poder Judiciário</b> .....	78
2.4 INTERVENÇÃO NO ENTE FEDERADO COMO PODER-DEVER EM FAVOR DA UNIÃO FEDERATIVA .....	95
2.5 PRESSUPOSTOS CONSTITUCIONAIS PARA A INTERVENÇÃO .....	98
<b>2.5.1 Pressupostos materiais</b> .....	99
<b>2.5.2 Pressupostos formais</b> ....	101
2.6 INTERVENTOR .....	112
<b>3 FEDERAÇÃO E DEMOCRACIA: CRISE DE REPRESENTAÇÃO POLÍTICA E DE CONCRETIZAÇÃO DOS DIREITOS FUNDAMENTAIS</b> ..	119

3.1 FEDERAÇÃO E CRISE DA DEMOCRACIA BRASILEIRA .....	128
3.2 JUDICIALIZAÇÃO DA POLÍTICA COMO EFEITO DA CRISE DE REPRESENTAÇÃO POLÍTICA .....	147
3.3 FEDERAÇÃO E DEMOCRACIA CONSTITUCIONAL COMO INSTRUMENTOS DE GARANTIA .....	159
<b>4 ILEGITIMIDADE DA INTERVENÇÃO ESTADUAL NO MUNICÍPIO: CRITÉRIOS PARA A GARANTIA CONSTITUCIONAL DA DEMOCRACIA E DA UNIÃO FEDERATIVA .....</b>	<b>175</b>
4.1 PRÁTICAS INTERVENTIVAS NO ENTE FEDERADO APÓS A CONSTITUIÇÃO DE 1988 .....	175
4.2 INTERVENÇÕES NOS MUNICÍPIOS BRASILEIROS E O DESIQUILÍBRIO NA TRIDIMENSIONALIDADE DA FEDERAÇÃO BRASILEIRA .....	182
4.3 CRITÉRIOS PARA A INTERVENÇÃO ESTADUAL NO MUNICÍPIO ...	199
<b>4.3.1 Limites aos pressupostos materiais e formais para Intervenção no Município na Constituição dos Estados .....</b>	<b>202</b>
<b>4.3.2 Limites interpretativos do Inciso IV do Artigo 35 da Constituição da República Federativa do Brasil: intervenção para assegurar os princípios indicados na Constituição Estadual .....</b>	<b>213</b>
<b>4.3.3 Limites substanciais à Intervenção no ente federado .....</b>	<b>219</b>
4.3.3.1 Tipicidade da conduta como pressuposto material a ser imputado ao ente-federado .....	234
4.3.3.2 Princípio da necessidade interventiva .....	238
4.3.3.3 Princípio da Razoabilidade .....	244
4.3.3.4 Princípio garantista de o interventor restabelecer da ordem .....	247
<b>4.3.4 Interventor: legitimidade democrática, critérios e limites para a nomeação .....</b>	<b>250</b>
4.3.4.1 Critérios para a nomeação do Interventor .....	253
4.3.4.2 Deveres do Interventor .....	260
<b>CONSIDERAÇÕES FINAIS .....</b>	<b>263</b>
<b>REFERÊNCIAS .....</b>	<b>268</b>

## INTRODUÇÃO

O Estado Federal brasileiro, instaurado em 15 de novembro de 1889, espelhou a criatividade dos norte-americanos e dos argentinos. Ao organizar o Estado nacional, a primeira Constituição da República, promulgada em 1891, materializou o ideal da forma republicana de governo e do regime federativo de Estado, como também absorveu as experiências estrangeiras, autorizando a “intervenção federal” como remédio político para preservação da integridade do Estado republicano e federal que surgia.

Na história política brasileira, a defesa do pacto federativo foi levada tão a sério que a Constituição brasileira de 1937 previu a possibilidade – no art. 122 – de a lei prescrever a pena de morte para aqueles que atentassem contra a unidade da federação, descrevendo os atos que pudessem afetar a quebra do pacto federativo e as mudanças da ordem política ou social.

Entretanto, antes e depois daquele período constitucional, os Estados e mesmo os Municípios que não integravam o pacto federativo sofreram frequentes rompimentos em razão do poder conferido aos “coronéis” que dominavam a política nacional. Essas “intervensões federais” propostas e até mesmo, por muitas vezes, executadas desde a instauração da Primeira República abriram os diálogos parlamentares e constitucionalistas, o que possibilitou nova veste hermenêutica ao instituto que contribuiu para a edificação de relevante doutrina no século passado.

Foi assim que, passado mais de um século do federalismo no Brasil, sintonizado com a evolução do municipalismo que alçou voos maiores com a Constituição de 1988, a “intervenção federal” também evoluiu para um contexto maior.

A “intervenção no ente federado” – expressão que se adota dada à natureza singular do vigente modelo brasileiro – é ato político excepcional que confere a possibilidade de relativizar, por tempo determinado, a autonomia dos Estados, do Distrito Federal, dos Territórios e dos Municípios.

Aquela que no passado era limitada aos Estados federados, pelo menos no plano normativo, isto é, até a Carta de 1967, a intervenção era de espécie exclusivamente federal e somente contra o Estado, evoluiu para um novo modelo a partir da Constituição Federal de 1988, desta feita para adotar uma espécie “indireta” de proteção do pacto federativo, nominada pela doutrina de “intervenção estadual”, conferindo ao Estado federado uma parcela da competência para a defesa da federação brasileira.

Além disso, diferentemente das federações vigentes no mundo, o legislador brasileiro, a partir da reforma constitucional de 1926 e mantida na Constituição de 1988, trouxe para o processo interventivo a possibilidade de o Poder Judiciário “requisitar” a intervenção, abrindo uma nova fase de estudos que quase cem anos depois ainda vinga debate, em especial, quanto à natureza da requisição, se é vinculativa ou não.

Essas modificações não foram suficientes para assegurar a evolução do uso da intervenção como estrita e exclusiva fonte de defesa da unidade federativa e dos valores expressamente por ela protegido nos artigos 34 e 35 da Constituição de 1988. Na aplicação do direito pelos tribunais, é encontrado o uso da “intervenção estadual” – aquela que permite ao Estado afastar temporariamente a autonomia do Município – em desarmonia com a Constituição e com os desígnios da Federação brasileira.

A ascensão do Município a ente integrante da Federação lhe conferiu a competência para a execução prevalente do interesse local, dentre eles, a administração das cidades brasileiras. Mesmo assim, apesar da contribuição histórica para a formação do Estado brasileiro e para a efetivação das políticas públicas, ainda não alçou uma efetiva consolidação do seu papel no ordenamento democrático e de direito instaurado em 1988.

A pesquisa se justifica, porque, após a instauração do vigente Estado federal, mesmo diante de duas novas características – a tridimensionalidade da federação e a intervenção estadual –, não há no Brasil estudo crítico da intervenção no ente federado, especialmente no Município, deixando margem para a possibilidade de ser utilizado como instrumento político, como ocorreu no passado brasileiro.

O problema de que se ocupa este estudo ressurte ainda de vivo interesse na atualidade, a somar que a democracia é uma planta viva, fundamental para a realização das políticas públicas, e ao Município – na vigente ordem federativa – foi conferido o relevante papel na formação básica da cidadania e da proteção da dignidade da pessoa humana, concretizadas, em especial, pela educação, saúde e assistência social. Adiciona-se que é no Município que há uma maior interrelação entre ente federado, representante democrático e o cidadão.

Vale esclarecer que a pesquisa é de ordem teórica, para tanto recorre à pesquisa bibliográfica e à pesquisa documental. Quanto à pesquisa bibliográfica, além dos pressupostos históricos acerca da intervenção no mundo e no Brasil, pautar-se-á no aporte teórico de Luigi Ferrajoli e de sua teoria da “democracia constitucional”, que propõe uma nova vertente do constitucionalismo, sob uma concepção juspositivista, denominada de “garantismo constitucional”, para, então, traçar os critérios de caráter substancial que vinculem e limitem o exercício do poder do Estado intervir no Município.

No que tange à pesquisa documental, centra-se na análise jurisprudencial e na análise de Constituições Estaduais. Em se tratando de análise jurisprudencial, foram analisados os casos de “intervenção federal”, originalmente apreciados pelo Supremo Tribunal Federal, como também os julgamentos decorrentes do controle jurisdicional das intervenções estaduais. Na jurisdição ordinária, foram pesquisados os julgamentos originários dos Tribunais de Justiça de “intervenções estaduais”. Já quanto à análise das Constituições estaduais, busca-se verificar como cada um aborda a questão da intervenção, analisando se os pressupostos estabelecidos nas Cartas Estaduais são condizentes com o que está previsto na Constituição Federal.

Para o desenvolvimento deste estudo, centra-se no raciocínio dedutivo, tendo em vista a complexa tarefa de desvelar a adaptação da novidade constitucional introduzida pela Constituição de 1988 do Município como ente integrante do pacto federativo e do dever de proteger sua autonomia e, por derivação, assegurar a realização de políticas públicas fundamentais para a vida do cidadão brasileiro.

Para melhor exposição, é importante lembrar que há previsão constitucional da União intervir em Municípios localizados em Território Federal (art. 35), entretanto, no Brasil, desde a Constituição de 1988, não há essa espécie de organização territorial. Assim, neste estudo, ao tratar do disposto no art. 35 da Constituição referenciar-se-á, genericamente, a “intervenção estadual”, isto é, àquela que decorre do Estado sobre o Município localizado em seu âmbito territorial, e estarão compreendidos os aspectos interventivos a ela vinculados.

A relativização da autonomia dos Municípios, por meio da intervenção estadual, sem o vínculo com os pressupostos materiais e os limites substanciais descritos e emanados da Constituição Federal, desvirtua sua finalidade e viola, além do pacto federativo, um princípio básico do Estado brasileiro, a democracia.

Deste modo, a partir da observação dos princípios e pressupostos previstos na Constituição Federal, busca-se averiguar quais são os critérios e os limites substanciais que legitime a intervenção no Município sem que isso se constitua violação à sua autonomia política. Ademais, visa-se identificar quais são os critérios que devem ser observados para a nomeação do interventor e quais os limites para o exercício da função e de seu controle.

Dentro desse contexto, para a concepção da pesquisa, este estudo apresentará no primeiro capítulo um relato sintetizado da “intervenção federal” na história constitucional que o introduziu a partir da adoção do federalismo pelos Estados Unidos, Suíça, Alemanha, México e Argentina. No Brasil, far-se-á um breve histórico desde o nascer da república, além de mostrar sua utilização como instrumento de intromissão do Poder central nos negócios peculiares dos Estados e dos Municípios.

No capítulo seguinte, será analisada a intervenção no ente federado sob o vigente ordenamento constitucional, voltado ao estudo sobre o conceito, o princípio da não intervenção, a natureza jurídica da intervenção no ente federado e do ato de requisição pelo Poder Judiciário, o dever e a faculdade de intervir, os pressupostos constitucionais materiais e formais, dentre estes, o interventor, este na qualidade de agente político que substitui o legítimo representante democrático na hipótese em que

a suspensão do ato violador não seja suficiente para estabelecer a ordem constitucional exigida pela intervenção.

Seguindo a necessidade de confirmar a relevância do federalismo para a edificação dos ideais de “democracia constitucional”, no terceiro capítulo, mostrar-se-á que o federalismo não é somente garantia de unidade, mas é também ao multiplicar os centros de poder e ao distribuir competências entre os entes federados, antídoto contra a involução democrática e a concentração de poder. Sob esse manto, analisa-se se a judicialização da política reduz o papel das instituições públicas, ainda que esse fato ocorra em nível federativo menos central, pois sua atuação pode afetar o papel da representação política e dos poderes instituídos e, com efeito, minimizar a ascensão do Município como ente federado e como componente substancial para a concretização dos direitos fundamentais.

No quarto capítulo, mediante análise jurisprudencial das pretensões de intervenção no ente federado após a Constituição de 1988, em especial as intervenções contra os Municípios, e mediante análise das Constituições dos Estados federados, a pesquisa identificará se existe segurança jurídica na “tridimensionalidade” do pacto federativo, haja vista que, além do desequilíbrio resultante do centralismo dos recursos financeiros, a autonomia federativa dos Municípios também está sendo violada pela inobservância dos pressupostos materiais e formais previstos na Constituição e pela ausência de critérios e limites substanciais para a efetivação da intervenção.

Os critérios propostos têm como objetivo garantir a segurança nacional mediante uma forte união em que se preserve a autonomia dos Estados e dos Municípios – princípios fundamentais da federação –, a partir de uma sistematização vinculada e limitadora da intervenção no ente federado substanciada na “democracia constitucional”.

# 1 INTERVENÇÃO NO ENTE FEDERADO

## 1.1 “INTERVENÇÃO” COMO SIGNIFICADO

O termo “intervenção” abrange variadas matizes de significados, pois, como leciona Sartori (1994, p. 42),

As palavras não só tem uma história como, invariavelmente, uma história muito importante. Ignorar a razão de terem sido cunhadas, suas variações e os distanciamentos subsequentes dos significados originais é renunciar a um compasso numa navegação perigosa. Em particular, o significado original nunca é uma fantasia, ou um significado fantástico. Quando remontamos a um étimo, temos certeza de partir de bases genuínas. Por outro lado, indagar o significado original de um termo é apenas – via de regra – o primeiro passo de uma pesquisa.

O significante<sup>1</sup> “intervenção” tem sido aplicado para se referir a uma série de significados segundo o seu matiz. Este termo, por exemplo, na área da medicina, é uma operação cirúrgica; já, na arte, é empregada em múltiplos sentidos que culminam na materialização de uma ação sobre algo que acarreta reações nas mais diversas áreas, quais sejam: na arquitetura, no urbanismo, no teatro, na fotografia ou em qualquer outra forma de arte.

Ao estudar a intervenção humanitária, Kardas (2003, p. 25, tradução nossa) declara que “o substantivo ‘intervenção’ tem sido aplicado para se referir a uma série de ações, que vão desde uma simples condenação de uma política doméstica à imposição de embargos comerciais a outro Estado”<sup>2</sup>.

Isso ocorre, como explica Pedra (2012b, p. 21), porque as palavras estão vinculadas ao sentido de historicidade e de intersubjetividade, encontrando-se em contínua

---

<sup>1</sup> O significante, como informa Valdeciliana Andrade (2014, p. 32), é parte integrante do signo linguístico, pois Saussure (1995) estabelece que o signo linguístico é formado por duas partes – significante e significado –, sendo aquele uma imagem acústica e este um conceito. Assim, um mesmo significante pode comportar vários significados

<sup>2</sup> Para conferir credibilidade, segue texto original: “The noun ‘intervention’, similarly, has been *understood* to refer to a continuum of actions, which may range from a simple condemnation of a certain domestic policy to imposing trade quotas against another country”.

reformulação, haja vista que “o compreender é marcado por um contexto sócio-histórico, razão pela qual o significado de uma palavra depende do sentido que lhe é atribuído no seu uso social”. Justifica sua lição com os ensinamentos de Ludwig Wittgenstein, que, em “Investigações Filosóficas”, compreende o “compartilhamento” como meio para obter o sentido da palavra, e de Alf Ross (2000, p. 174), para o qual a expressão como um todo em combinação com a conjuntura é o ponto inicial da interpretação, concluindo que é “errôneo, crer que o ponto de partida são as palavras individuais, consideradas em seu significado linguístico natural. Este significado linguístico é amplamente aplicável, porém tão logo uma palavra ocorre num contexto, seu campo de referência fica restrito”.

O sentido do vocábulo “intervenção” assume variáveis de acordo com a historicidade e intersubjetividade, não havendo um conceito estático. Por exemplo, nas ciências sociais, há quem vincule o significado de “intervenção” a um sentido negativo de intromissão, variando-o para "intervencionismo" que pode simbolizar a excessiva ou inaceitável intervenção do Estado, seja nos negócios privados do cidadão ou de outra nação; todavia, há também o significado sob uma vertente positiva, pois a intervenção pode ser para evitar ou incentivar que algo aconteça, como coibir um ato ilegítimo descrito nos textos normativos ou para ajudar ou mediar a solução de um problema ou de uma lide.

Em virtude das constantes mudanças nas necessidades sociais, “[...] o texto deve ser interpretado em função das necessidades do momento e pode mudar de sentido ao longo do período em que estiver em vigor” (PEDRAb, 2012, p. 25), o que torna o debate sobre o sentido de uma expressão sempre permanente e atual entre os atores das áreas mais específicas.

A compreensão do sentido de intervenção é dinâmica e sempre variará segundo o momento histórico e o compartilhamento, permitindo uma abertura conceitual que mantém as possibilidades para intervir, seja sob o aspecto positivo ou negativo, pois,

Desse modo, o ordenamento constitucional é formado e conformado pela realidade, é um sistema dinâmico que interage com a realidade fática que objetiva regular. As mudanças havidas na sociedade interferem no sistema constitucional, que deve, por sua vez, acompanhar estas transformações. Não é plausível que as normas jurídicas, principalmente, as normas

constitucionais apresentem-se afastadas e defasadas da realidade fática (PEDRA, 2012b, p. 26).

No contexto histórico e político hodierno, intervir está ligado à característica do Estado moderno de interferir em todos os âmbitos da vida pública e privada. Para Kelsen (2003, p. 49), “raramente a conexão entre a teoria do Estado e prática constitucional se manifesta de modo tão claro como nesse problema, que mostra, de maneira drástica, o quanto a teoria do Estado e do direito internacional dependem de postulados políticos”.

Quando a intervenção afeta a ordem do Estado, ela pode ser externa ou interna. A intervenção, quando externa, afeta a soberania, pois deriva da interferência de um Estado Nacional, pela força, nos assuntos internos de outro. Quando interna, tal como ocorre no regime federal, é a hipótese de o governo central assumir o comando e o controle de entidade federal autônoma, exigindo, segundo Pinto Filho (1966, p. 26), “certa dosagem de homogeneidade, com um elevado propósito de manter a própria unidade e a harmonia necessária à vida da federação”. Neste sentido, Calmon (1956, p. 67) conclui que “federalismo, sem intervenção, seria uma organização sem capacidade de resistência nem estrutura sólida. Desmanchar-se-ia, na primeira recusa que lhe opusesse um Estado, à norma federal de ação”.

Para isso, é necessário que a “intervenção”, em especial sob o aspecto que se pesquisa, esteja em harmonia com as transformações e sistematizada no âmbito das limitações constitucionais, respeitadas as mutações que a realidade social, ao seu tempo, exige, pois, como completa Figueiredo (2009, p. 34):

O Estado é o poder institucionalizado que deve sempre garantir a liberdade do homem, de acordo com seus desejos legítimos, mediante regras preestabelecidas pelo homem. É igualmente centro de decisões e de comportamentos ou impulsos, visando à realização das finalidades humanas.

A compreensão da intervenção no ente federado, além da garantia de instrumento constitucional assegurado da forma federativa de Estado, impõe um aprofundamento científico, pois, como ressaltou Kelsen ([1927] 2003, p. 49), ao analisar o Estado Federal adotado pela Alemanha e pela Áustria, respectivamente em 1919 e 1920, a escolha por um Estado federativo demonstrou “uma vez mais ser de suma utilidade”

e “a elaboração de uma Constituição Federal apresenta um problema técnico-jurídico de extrema relevância: a regulação da assim-chamada intervenção federal”.

No mundo, dada à particularidade da dimensão *dual* do estado federal, em que tradicionalmente existem duas unidades federativas (União e Estados), somente vige uma possibilidade de intervenção: a intervenção federal. No entanto, no Brasil, em razão da característica de “tridimensionalidade” da federação, instaurada em 1988, que, além da União e dos Estados, conferiu ao Município o *status* de ente federativo, instituiu uma espécie que a doutrina denomina de “intervenção estadual”.

Neste estudo, em virtude da peculiaridade da federação brasileira, faz-se necessário buscar um significante que expresse o significado de intervenção sob esse modelo. Portanto, ao tratar genericamente do instituto, adotar-se-á a denominação *lato sensu* de “intervenção no ente federado”.

## 1.2 FORMAÇÃO HISTÓRICA DA INTERVENÇÃO NO ENTE FEDERADO

A historicidade perpassa a construção do signo linguístico, quanto a isso Adeodato (2011, p. 155) leciona que “parece já um lugar comum à porosidade dos conceitos, ou seja, que os significantes e os significados da linguagem humana, como tudo que é humano, têm uma história”.

Nesta linha, é consenso científico que, para se conhecer um instituto jurídico, a partir de sua evolução histórica, é fundamental a compreensão da sua raiz, da sua evolução, da atual relevância para a sociedade e para afirmação da dignidade da pessoa humana.

Esta pesquisa não adentrará na federação como o objeto de estudo, posto que o objetivo é a análise histórica e jurídica do federalismo apenas sob o aspecto necessário para a compreensão da “intervenção no ente federado” como instituto jurídico que nasceu para garantir a unidade federativa do Estado nacional.

Para este estudo, focaremos na ordem cronológica das primeiras federações formadas no mundo, passando pelas que influenciaram na concepção do instituto na federação brasileira, mas, em especial, no caminho daquelas que efetivamente iluminaram a adoção da forma federativa de Estado pelo Brasil.

Dentro do contexto argumentativo, é importante lembrar que, dada à relevância do fato para o objeto de estudo, o homem, no seu *domini aedificant*, criou um novo modelo de Estado, além da tradicional forma unitária, conformado a partir do interesse comum de treze colônias inglesas, localizadas no continente norte americano, ao romper com a Coroa britânica. Este novo modelo confunde-se com o processo de formação dos Estados Unidos da América e tem como instrumento, para a defesa de garantia da unidade, a intervenção federal.

### 1.2.1 A origem nos Estados Unidos da América

Os norte-americanos, após conquistarem sua independência, estabeleceram, mediante tratado, uma Confederação<sup>3</sup>, constituída de Estados soberanos. Contudo, diante dos conflitos resultantes da possibilidade de secessão, em 1787, na Convenção de Filadélfia, reconheceram que o modelo confederativo, instituído em 1777, não era suficiente para assegurar a unidade. Havia um contexto de incertezas e inseguranças que levaram a mudança do rumo inaugural. Quanto a isso, esclarece Fabríz (2010, p. 77):

O alto preço despendido pela liberdade fez com que as Colônias buscassem proteger-se contra qualquer manobra da antiga metrópole que lhes subtraísse a tão cara independência e, imbuídos deste sentimento, reuniram-se os Estados agora independentes por meio de um tratado internacional — os *Artigos de Confederação*, criando uma Confederação de Estados americanos. Em respeito à opção assumida, as unidades mantiveram sua

---

<sup>3</sup> Segundo Fabríz (2010, p. 77), a confederação é uma reunião de Estados soberanos que, orientados por um tratado, seguem diretrizes comuns em algumas áreas, especialmente segurança, defesa externa e relações de trocas comerciais. Atualmente, não existe mais nenhum modelo vigente de Confederação e, para muitos autores, esta construção não passa de material para consulta histórica.

soberania e os resultados desta escolha política não tardaram a enfraquecer o pacto confederativo.

As deliberações votadas no Congresso quase sempre eram desrespeitadas, e se somava à fragilidade do acordo confederativo o fato de haver dificuldades no acerto de verbas para a manutenção de recursos financeiros e humanos de caráter comum. A eficácia meramente recomendatória das deliberações do Congresso, a reduzida competência legislativa — que somente afetava aos Estados, e estes, quando lhes conviesse, reproduziam as normas entre seus cidadãos, e a inexistência de um Tribunal Supremo pacificador das divergências públicas e unificador da interpretação acerca do direito comum esvaziaram por completo a Confederação.

Diante desse ambiente político e após longos e relevantes debates que se perpetuaram na história, os norte-americanos adotaram uma nova forma de Estado que foi denominada de “federação”<sup>4</sup>.

Dentre os fundamentos para a nova configuração do Estado estadunidense, destaca-se o argumento de que os seus principais benefícios seriam a segurança de caráter nacional, a forte união, mantendo a capacidade de auto-organização constitucional, legislativa, governamental e administrativa a partir de uma repartição de competências<sup>5</sup> por uma constituição escrita e rígida.

A federação se constitui em uma "aliança ou união de Estados, baseada em uma Constituição e onde os Estados que ingressam na federação perdem sua soberania no momento mesmo do ingresso, preservando, contudo, uma autonomia política limitada" (DALLARI, 2000, p. 227), haja vista que soberania “em sentido amplo significa o poder, a autoridade em última instância, em uma sociedade política” (FIGUEIREDO, 2009, p. 24).

Esse ideal de um Estado federal ultrapassou continente e frutificou em outras nações, contudo o federalismo não nasceu igual em todos os Estados nacionais que o

---

<sup>4</sup> Fabriz (2010, p. 76) lembra que “há autores que atribuem a Althusius (1562-1638) a primeira teorização do federalismo, que observou o início de sua história moderna ser escrita pela Revolução Americana”, [...], a palavra “federalismo” já constava no vocabulário político grego.

<sup>5</sup> Importante lembrar que a repartição de competência é uma característica inaugural do Estado federal, todavia, hoje, não é exclusiva, pois já existem outras formas de Estados, inclusive Unitários, que adotam a descentralização como formas de organização do Estado, como exemplificam a Espanha e a Itália.

adotaram. A própria história da construção do Estado caracterizou o tipo de federação que se assentou, bem como definiu os limites da descentralização e de sua defesa.

A variedade de relações de integração, como esclarece Ferrajoli (2011a, p. 475, tradução nossa), remonta ao paradigma federal, exigindo que especialmente falemos de graus de federalismo mais ou menos acentuado, antes de "federações" e "não federações" em termos dicotômicos.

Assim, Figueiredo (2009, p. 99) esclarece que, apesar das “[...] vicissitudes teóricas e práticas havidas para que a figura do Estado Federal se fixasse como modelo, tal como hoje o conhecemos, forçoso reconhecer alguns elementos mínimos”, como a soberania do Estado Federal; a autonomia das unidades federativas, esta reconhecida pela Constituição com ampla capacidade política, administrativa e financeira; distribuição de poderes; e, o controle dos conflitos exercido por um órgão judicial.

Independentemente de sua origem formadora, uma característica fundamental, provavelmente a mais marcante, é a preservação da autonomia aos Estados formadores da União mediante a descentralização política fixada numa rígida Constituição. Significa que o Estado federal brota do consenso em declinar a soberania à União por objetivos comuns e gerais, assegurando a autonomia aos Estados membros da federação para garantir as vontades específicas. Eis, portanto, que a federação decorreu de um processo de redução da soberania dos Estados membros ao que foi denominado de “autonomia”, sob o sentido de “autonomia política”, pois

[...] a primeira Constituição do Estado federativo – enquanto Constituição total – deve necessariamente comportar como conteúdo mínimo a divisão de competências entre União e estados-membros, que representa o momento organizativo fundamental para o Estado federativo (bem como para a confederação de estados). Quando a primeira Constituição do Estado federativo regular não apenas a atribuição de competências, mas também toda a Constituição da federação e certos traços fundamentais das Constituições dos estados-membros - e esse é o caso tanto do *Reich* alemão quanto da Áustria os três âmbitos normativos característicos da estrutura do Estado federativo se comporão da seguinte maneira: 1) a Constituição total, que contém ao mesmo tempo a Constituição federal e os traços fundamentais das Constituições dos estados-membros; 2) o ordenamento da União, constituído por normas de direito material (leis, normas de execução) no âmbito da competência federal objetiva, baseado diretamente sobre a Constituição total (que abrange a Constituição federal); e 3) o ordenamento

de cada estado membro isoladamente, formado pela Constituição que – no âmbito da Constituição total - é instituída por ele autonomamente, bem como pelas normas de direito material adotadas no âmbito de sua competência de estado-membro. (KELSEN, [1927] 2003, p. 58) <sup>6</sup>

Contemporaneamente, a soberania também tem sido abrandada a partir de um novo modelo de cooperação entre Estados nacionais que surgiram no século XX e que se tornaram exemplo de atividade atuante e integrada à União Europeia<sup>7</sup>.

Como dito, no Estado federal, é consentâneo característico assegurar a união dos Estados membros. O vocábulo federação origina do latim “*foedus*”, que quer dizer pacto ou aliança. Assim, em especial para manutenção do pacto federativo, os federalistas de 1787 previram, na Constituição dos Estados Unidos da América do Norte, dispositivos que preservassem o interesse da união nacional como previsto nos artigos I e IV:

Artigo I [...]

Seção 8 – O Congresso [...]: Regular a mobilização da milícia para garantir o cumprimento das leis da União, reprimir insurreições, e repelir invasões; [...]

Artigo IV [...]

Seção 4. Os Estados Unidos garantirão a cada Estado desta União uma forma republicana de governo e protegê-los-á contra invasão. E, a pedido da legislatura ou do executivo (quando o legislativo não se puder reunir), eles os protegerão da violência doméstica<sup>8</sup>.

Os dispositivos nasceram da exigência de instituir mecanismo de autocontrole que vigiasse o pacto federativo de união e, assim, conferiram ao Congresso Nacional a competência para convocar milícia; para assegurar o cumprimento das leis da União; para pôr fim a insurreição e para repelir invasões (Artigo I, Seção 8, item 15). Do mesmo modo, propuseram os federalistas que fosse assegurada à União –

---

<sup>6</sup> Mesmo que no texto Kelsen referira-se as Constituições que estavam sob seu estudo – Constituição alemã de Weimar (1919) e a Constituição austríaca (1920) –, a análise se aplica a estrutura de uma Constituição instituidora de um Estado federal e seus aspectos.

<sup>7</sup> O modelo moderno de integração entre os Estados não afasta a soberania, mas prevalece o interesse geral dos Estados integrados, sob pena de perder o direito de permanecer no bloco; diferente da federação onde não há a possibilidade de secessão.

<sup>8</sup> “Section 8 - Se To provide for calling forth the Militia to execute the Laws of the Union, suppress Insurrections and repel Invasions; [...] Section 4 - The United States shall guarantee to every State in this Union a Republican Form of Government, and shall protect each of them against Invasion; and on Application of the Legislature, or of the Executive (when the Legislature cannot be convened) against domestic violence”.

representada pelos Estados Unidos – o direito e o dever de proteger a forma republicana, assim haverá a proteção dos Estados-membros contra invasão e contra violência doméstica (Artigo IV, Seção 4) <sup>9</sup>.

Ambas se naturalizam como medidas coercitivas de caráter interventivo, mas, mesmo conferindo competências coercivas para assegurar a União federativa, verifica-se que a Constituição norte-americana não faz menção ao vocábulo “intervenção”, não obstante a primeira intervenção federal ter sido executada ainda no século XXVIII.

A preocupação com a manutenção de seus ideais fez com que os federalistas definissem a “república” sob o argumento de que muitos outros se intitulavam, sem, na verdade, conterem a essência. Para Hamilton, Madison e Jay (2003, p. 237), “governo republicano é aquele em que todos os poderes procedem direta ou indiretamente do povo e cujos administradores não gozam senão de poder temporário cada, a arbítrio do povo ou enquanto bem se portarem”.

Sob a vigência dos ideais federalistas, a primeira intervenção federal historiada nos Estados Unidos da América foi em 1794, no Estado da Pensilvânia, tendo sido adotada pelo Presidente George Washington, para sufocar a *Whisky Insurrection*. Como retrata Lewandowski (1994, p. 37), a rebelião do uísque, que surgiu da revolta da cobrança de um imposto sobre o uísque, foi dominada após a aprovação de uma lei federal<sup>10</sup>, com fundamento no art. I, seção 8, item 15, da Constituição (anteriormente transcrito) que permitiu ao Presidente “convocar a milícia no caso de rebelião contra o governo federal ou na hipótese de um Estado-membro, diante da desordem que escapasse ao seu controle, recorrer ao governo central”. O fato ficou marcado na história como uma significativa amostra da capacidade do governo nacional de eliminar a resistência violenta ao cumprimento de suas leis.

Outras intervenções ocorreram nos Estados Unidos, tendo contribuído para a concretização do Estado Federal, inclusive permitindo consolidar a doutrina inaugural

---

<sup>9</sup> Este último dispositivo constitucional – Artigo IV, Seção 4 – da Constituição Norte Americana foi objeto de apreciação pela Corte Suprema no caso *Luther v. Borden* (1849) que analisar-se-á adiante.

<sup>10</sup> Trata-se do “Act of February 28, 1795”.

da intervenção, uma vez que, para assegurar a unidade dos Estados Unidos da América, foi necessária a intervenção da União. Deriva, portanto, da origem da “intervenção” como instituto constitucional, a característica intrínseca de defesa do Estado federal preservando a forma de governo republicana, o cumprimento das leis da União, a segurança externa e a unidade interna.

Nos Estados Unidos, a intervenção vingou como ato de caráter político, inclusive ratificado no âmbito judicial. Conta a história, que, após ter sido firmada a hegemonia do Poder Judiciário no célebre caso *Marbury v. Madison* (1803)<sup>11</sup>, somente em 1838 pela primeira vez, a Suprema Corte americana admitiu sua competência numa controvérsia entre Estados no caso *Rhode Island vs Massachusetts*<sup>12</sup> em que se discutiam os limites territoriais.

Esse foi o primeiro passo para, em 1849, no caso *Luther v. Borden*<sup>13</sup>, ao ser invocado o dispositivo constitucional constante do Art. IV, Seção 4, da Constituição norte-americana, a Suprema Corte ter julgado pelo reconhecimento de que a intervenção é ato político de competência do Legislativo:

Essa questão foi bastante discutida e afinal decidida pela Suprema Corte. Com efeito, a dúvida repousava na interpretação da expressão “Os Estados Unidos garantirão”, constante do art. IV, seção 4, porquanto esta não especifica a qual dos ramos do Governo Federal compete à intervenção. A jurisprudência da Suprema Corte firmou-se, a partir do caso *Luther v. Borden*, no sentido de configurar a análise da conveniência e oportunidade da intervenção nos Estados uma questão política e, como tal, de

---

<sup>11</sup> Foi a concretização dos ideais federalistas em que a legislações estaduais deveriam observar a supremacia da Constituição, conferindo a Suprema Corte o controle de constitucionalidade das leis produzidas pelos legislativos estaduais e também do Congresso Nacional.

<sup>12</sup> A Suprema Corte afastou a apreciação do caso sob o argumento de que o objeto da ação de *Rhode Island* era direitos políticos (pretensão de soberania e jurisdição de um território que se encontrava sob *Massachusetts*), e, portanto, não encontravam no âmbito do judicial contido na Constituição.

<sup>13</sup> Para Rodrigues (1992, p. 77-78), “cuidava-se de hipótese relativamente simples. Realizadas as eleições pouco democráticas naquele Estado, os vencidos, inconformados, recorreram à força das armas e cedo dois governos disputavam o poder. Não desejosos de continuar à luta, preferiram submeter-se a decisão Judiciário. Suscitou-se, então, a seguinte questão: em face do art. IV, seção IV, da Constituição, segundo o qual ‘Os Estados Unidos garantirão a cada Estado da União uma forma republicana de governo’, estava o Governo Federal obrigado a assegurar aos habitantes de *Rhode Island* as bênçãos de uma república democrática, de acordo com o espírito da época, ou devia impedir mudanças na forma estabelecida de governo, salvo por métodos políticos, ainda que a forma adotada pela Constituição estadual fosse tão antidemocrática que significasse a derrota da vontade da maioria da população?”.

responsabilidade do Congresso, não constituindo matéria jurisdicional (LEWANDOWSKI, 1994, p. 39).

O julgamento do caso *Luther v. Borden* conferiu a Seção 4 do art. IV da Constituição estadunidense a natureza de *Garantee Clause*, haja vista que se destinava apenas a estabelecer o poder geral, sem dizer quem deveria exercê-lo. Com a decisão, o Congresso assumiu sua competência ratificada pela Suprema Corte.

A Suprema Corte, para Rodrigues (1992, p. 77-78), escusou-se de adentrar no objeto do pleito ao limitar-se a julgar “que as questões decorrentes desse dispositivo constitucional eram políticas e não judiciais”, permitindo “ao Congresso decidir qual era o governo legal no Estado, bem como a respeito de seu caráter republicano”. Neste sentido, informa que:

Firmara Mashall o Princípio da Supremacia Nacional. A partir da Corte de Taney, durante quase um século vigoraria nova concepção, conhecida como “Duplo Federalismo”, reconhecendo a existência de dois governos independentes e soberanos: o da União e os dos Estados (RODRIGUES, 1992, p. 80).

O *Federalismo Dual*, inaugurado no período do Roger Brooke Taney como *Chief Justice* (1835-1864) da Suprema Corte norte-americana, como aduz Pinto Filho (2002, p. 62-63), “acirrou a divisão entre os estados americanos. A divisão histórica do sul escravocrata e do norte industrializado recomeça a aflorar” A atuação do governo federal com o objetivo de suprimir o tráfico de negros, iniciando um processo legislativo para instituir pesadas tarifas aduaneiras, gerou a separação de onze Estados e a instauração da guerra civil. Após vencer o Norte, a Suprema Corte, no caso *Texas v. White* (1869), consolidou o precedente “que sem os Estados em união não poderia haver um corpo político como os Estados Unidos. [...] A Constituição, em todas as suas disposições, cuida de uma União indestrutível, composta de Estados indestrutíveis”.

No governo de Roosevelt (1933-1945), o modelo federativo norte-americano evoluiu, em especial, a partir do julgamento do caso *West Coast Hotel vs. Parrish* (1937) e do caso *United States vs. Darby*. (1941). Para Rodrigues (1992, p. 196), o fato ocorreu a partir de uma nova vertente voltada a um “federalismo cooperativo”, que passou a ser visto como conceito dinâmico e não estático, com as linhas divisórias das atividades

da União e dos Estados identificadas como móveis e flexíveis, como garantia de preservação da própria unidade.

### 1.2.2 A singular Federação Suíça

Seguindo a trilha estadunidense, respeitada às características próprias na sua formação marcada pelas diferenças de seu povo (como exemplo, o plurilinguismo decorrente da adoção de quatro línguas oficiais), a Suíça também adotou o modelo federativo, tendo, na Constituição de 1848, inovado ao ampliar as hipóteses de intervenção ao acrescentar, além do previsto na Constituição norte-americana, a possibilidade de intervenção para garantir “a liberdade e os direitos dos cidadãos”.

Isso provavelmente tem sua raiz, como já dito, pela diversidade de povos na sua formação histórica. A Suíça surgiu a partir de uma Confederação flexível, formadas por regiões soberanas para a defesa recíproca. Passou por alternância de sua forma de Estado, mas sempre mantendo uma maior autonomia para os seus cantões.

A adoção pela Suíça da federação, ainda que com suas características próprias, foi primordial para a nomenclatura do instituto, pois, como relatou Bonfim (1990, p. 141), a Constituição Americana foi “a primeira inserção do assunto no direito escrito, embora sem *nomen juris* pelo qual o hoje o instituto é conhecido”, mas o uso do verbo “intervir” ocorreu na Constituição Helvética, em sua versão de 1848.

Em sua origem, o caso mais propagado historicamente foi o da intervenção no *Cantão de Tessino* (de 1855 a 1890 foram cinco) que teve seu fundamento na proteção de grave perturbação da ordem e “empregando forças federais, nada obstante os protestos do governo local perante a Assembleia Federal, que aprovou finalmente a conduta do Conselho”. Registra Lewandowisk (1994, p. 50) que outras intervenções sucederam (Neuchatel em 1856, Genève em 1864, Zurich em 1871, e Uri em 1875) e que, no século XX, em 1932, ocorreu nova intervenção no Cantão de *Genève* decorrente de conflitos entre políticos de extrema direita e de radicais de esquerda

que resultou na morte de treze pessoas em combates de rua. Contudo, ressalta Fiuza (1992, p. 506) que,

Embora não seja criadora das duas instituições, a Suíça é um exemplo perfeito de Federalismo e de Democracia. Ao lado do progresso industrial, do desenvolvimento tecnológico e da modelar economia, os suíços aperfeiçoam ao máximo a forma de Estado inventada pelos norte-americanos em 1787, com base, sobretudo nos escritos dos “federalistas” Hamilton, Madison e Jay, e a forma de Governo de que já falava Aristóteles, há cerca de 300 anos de Cristo.

Neste sentido, a Suíça atualmente é regida por uma nova Constituição Federal<sup>14</sup>, promulgada em 18 de abril de 1999 e vigente a partir de 1º de janeiro de 2000. A atual Constituição, Pinto Filho (2002, p. 36) recorda, “repete o velho lema em que se calca o federalismo suíço que é o da seguridade do país, resguardando a coesão interna e da diversidade cultural do país”.

Na atual conjuntura, mesmo continuando a preservar com afincos a autonomia dos seus 26 Cantões, na Constituição suíça, no capítulo que trata da garantia federal, o art. 52 assegura que a Confederação poderá intervir se a ordem interna de um cantão for perturbada ou ameaçada e este for incapaz de fazê-lo por si ou com a ajuda de outros cantões<sup>15</sup>.

A singularidade do federalismo suíço é ressalvada por Pinto Filho (2002, p. 41), ao lembrar que, mesmo tendo iniciado pela necessidade de defesa contra o invasor externo, hoje, pode servir de exemplo como uma agregação que se constituiu em um modo de convívio bem peculiar com lúcidas lições de autonomia e soberania.

---

<sup>14</sup> Esclarece Fiuza (1992, p. 506), que embora continuando a se chamar de “*Confédération Suisse*”, a manutenção do nome antigo é justificada por Antoine Favre (1970) em seu clássico *Droit Constitutionnel Suisse* por hábitos de linguagem, e também pela necessidade de respeitar a tradição e manifestar em direção a continuidade no exterior da vida legal do país.

<sup>15</sup> “Art. 52 Ordine costituzionale: 1 La Confederazione tutela l’ordine costituzionale dei Cantoni. 2 La Confederazione interviene se l’ordine interno di un Cantone è turbato o minacciato e il Cantone interessato non è in grado di provvedervi da sé o con l’aiuto di altri Cantoni”.

### 1.2.3 A Alemanha de Viena a Bonn

A ação interventiva, segundo Lewandowski (1994, p. 43-44), “[...] constitui medida conhecida de longa data da experiência jurídico-política alemã”, já prevista na *Ata Final do Congresso de Viena* elaborada em 1815, preservada na Constituição de Weimar (1919) e no vigente ordenamento constitucional de 1949.

Sob a Constituição de Weimar, o Reich podia intervir se um Estado não cumprisse os seus deveres e o presidente do Reich podia obrigá-lo com ajuda da força armada, como também tinha poderes para, parcial ou totalmente, suspender os direitos civis. Para Kelsen (2003, p. 306, nota 2), a ambiguidade e a imprecisão do dispositivo constitucional que tratava da possibilidade da intervenção pelo Reich, ocasionou “o uso impróprio do art. 48 da Constituição de Weimar”, pois “foi o meio pelo qual se destruiu o caráter democrático da República alemã e se preparou o advento do regime nacional-socialista”.

Hodiernamente, a República Federal da Alemanha, constituída de 16 estados federados (*Länder*), vigente sob a Lei Fundamental de Bonn, promulgada em 23 de maio de 1949, inaugura o capítulo que trata da “federação e dos Estados”, conferindo aos alemães o “direito de resistência” quando houver tentativa de subverter a ordem constitucionalmente estabelecida para a defesa da república, da democracia e da federação alemã (art. 20)<sup>16</sup>.

Baracho (1986, p. 172) explica que “os autores da Lei fundamental (Grundgesetz) de 1949 deram grande importância às estruturas federais” estabelecendo regras e princípios constitucionais essenciais a qualquer revisão do caráter federal da República alemã.

Ao seguir uma ordem sistematizada, no mesmo capítulo que dispõe sobre a federação, precisamente no último dispositivo (art. 37), a Constituição alemã

---

<sup>16</sup> “Art 20. [...] (4) Gegen jeden, der es unternimmt, diese Ordnung zu beseitigen, haben alle Deutschen das Recht zum Widerstand, wenn andere Abhilfe nicht möglich ist”.

estabelece as “medidas coercitivas federais” para quando um Estado não estiver cumprindo as obrigações federais que lhe cabem de acordo com a Lei Fundamental ou a lei federal, permitindo que o Governo Federal, com a aprovação do Conselho Federal (*Bundesrat*)<sup>17</sup>, possa adotar as medidas necessárias para impor ao Estado o cumprimento das suas obrigações mediante coerção federal (*Bundeszwang*) e para a execução das medidas coercitivas federais (*Bundesexecution*), conforme escreve:

Artigo 37 [Medidas coercitivas federais]

(1) Quando um Estado não estiver cumprindo as obrigações federais que lhe cabem de acordo com a Lei Fundamental ou uma outra lei federal, o Governo Federal, com a aprovação do Conselho Federal, poderá tomar as medidas necessárias para impor ao Estado o cumprimento das suas obrigações mediante coerção federal.

(2) Para a execução das medidas coercitivas federais, o Governo Federal ou quem o represente tem o direito de dar instruções a todos os Estados e às suas autoridades<sup>18</sup>.

Desse modo, no ordenamento constitucional da Alemanha, a intervenção do governo central nas unidades federadas recebe o nome de coerção federal (*Bundeszwang*) ou execução federal (*Bundesexecution*). Esta não se confunde com a também existente *Budesintervention*, que se funda numa prestação de ajuda federal a um membro para restabelecer a normalidade quando ameaçado em sua ordem constitucional.

Na Alemanha, o sujeito da intervenção é o *Land* – o Estado –, e, segundo Lewandowski (1994, p. 45), a intervenção não ocorre aleatoriamente, mas, ao contrário, ela

[...] somente pode ocorrer em circunstâncias muito precisas, fazendo-se mister a concorrência de pressupostos materiais e formais constitucionalmente previstos. O pressuposto material básico consiste no descumprimento, por parte um *Land*, de uma obrigação, de caráter federal, que lhe diga respeito. Do ponto de vista formal, exige-se uma decisão do Governo Federal, respaldada pelo Parlamento (*Bundesrat*). [...] A violação da obrigação pode dar-se por ação ou omissão, desconsiderando-se os aspectos subjetivos da conduta do Estado, quer dizer, as indagações

---

<sup>17</sup> O Conselho Federal é formado por membros dos governos dos Estados federados, sendo que cada Estado tem, pelo menos, três votos, podendo ter mais, conforme o seu número de habitantes.

<sup>18</sup> “Art. 37 (1) Wenn ein Land die ihm nach dem Grundgesetze oder einem anderen Bundesgesetze obliegenden Bundespflichten nicht erfüllt, kann die Bundesregierung mit Zustimmung des Bundesrates die notwendigen Maßnahmen treffen, um das Land im Wege des Bundeszwanges zur Erfüllung seiner Pflichten anzuhalten. (2) Zur Durchführung des Bundeszwanges hat die Bundesregierung oder ihr Beauftragter das Weisungsrecht gegenüber allen Ländern und ihren Behörden”.

relativas ao dolo ou à culpa, sendo desnecessário ainda que a norma violada se encontre expressa no texto constitucional ou legal, porquanto constituem também objeto de infração as “obrigações do Länder não escritas, em especial as que possam deduzir do princípio da fidelidade federal (*Bundestreue*)”. Do ponto de vista formal, [...], é preciso que sejam empreendidas várias ações por parte dos órgãos federais competentes.

As reformas introduzidas na Constituição alemã, inclusive no presente século, apesar de terem regulado a relação entre o *Bund* e os *Länder*, em especial quanto à distribuição de poderes governamentais (ROVIRA, 2006, p. 10), não extraíram o caráter político da intervenção, permanecendo fora do alcance do Judiciário. O Tribunal Federal alemão, conforme esclarece Rovira (1986, p. 222, tradução nossa):

[...] só pode examinar os pressupostos materiais da execução, isto é, a existência de uma obrigação federal que diga respeito ao *Land*, e seu descumprimento por parte do mesmo, assim como a adequação das medidas tomadas aos princípios da necessidade e da proporção.

Portanto, além de estar no poder discricionário do Governo Federal, a intervenção sobre o *Land*, para ser levada à apreciação judicial, deverá ter em conta o grau de “não-conformidade” do descumprimento da obrigação federal e o resultado a ser obtido.

Analisar a coerção federal (*Bundeszwang*) ou a execução federal (*Bundesexecution*), instrumentos de intervenção na autonomia dos entes federados, sob o manto do princípio da proporcionalidade, é admitida no direito alemão. Este é o pensamento sustentado pelo Ministro Gilmar Mendes, no voto proferido no julgamento da Intervenção Federal nº 2915/SP e nº 2953/SP:

Cumpra assinalar, ademais, que a aplicação do princípio da proporcionalidade em casos como o presente, em que há a pretensão de atuação da União no âmbito da autonomia de unidades federativas, é admitida no direito alemão. Nesse sentido, registram Bruno Schmidt-Bleibtreu e Franz Klein, em comentário ao art. 37 da Lei Fundamental, que “os meios da execução federal (*Bundeszwang*) são estabelecidos pela Constituição, pelas leis federais e pelo princípio da proporcionalidade”<sup>19</sup>.

---

<sup>19</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **IF 2915/SP**. Relator(a): Min. Marco Aurélio, Relator(a) p/ Acórdão: Min. Gilmar Mendes, Tribunal Pleno, julgado em 03/02/2003, DJ 28-11-2003 PP-00011 EMENT VOL-02134-01 PP-00152).

A Alemanha é um modelo bem sucedido de federação, preservando a soberania federal (*Bund*) e a autonomia estadual (*Land*) – bem como a local (*Kommunal*). Deste modo, a federação alemã está na mesma linha férrea dos Estados Unidos e, após a instauração da vigente ordem constitucional em 1949, não há precedente de intervenção em *Land* na Alemanha.

#### 1.2.4 A compilação no México

Inspirado na formação dos Estados federais que surgiam e na intervenção como instrumento de proteção da garantia da união federativa, o México mesclou a Constituição dos Estados Unidos (1787) e a Constituição espanhola de Cádiz (1812)<sup>20</sup>, para definir a *Acta Constitutiva de La Federación Mexicana* em janeiro de 1824. No mesmo ano, na “Constituição Federal dos Estados Unidos Mexicanos”<sup>21</sup> reafirmou a forma republicana de governo para assegurar a união federal.

Após um período de instabilidade política e o afastamento do modelo federativo (1835-1846), este é restabelecido pela Ata Constitutiva de 1847, que conferiu ao Congresso a faculdade para anular as leis dos Estados que implicassem uma violação ao pacto federal. No entanto, a instabilidade no México era manifesta, uma vez que vivenciou um período de inconstância constitucional com a existência de governo paralelo até a Constituição de 1857.

---

<sup>20</sup> A Constituição de Cadiz, conhecida pelos espanhóis como La Pepa, dada em homenagem ao dia de São José, dia 19 de março, data da sua promulgação, também foi reconhecida como um código humanitário, pois valorava a dignidade dos presos e detentos. O seu texto exerceu profunda influência no desenvolvimento do constitucionalismo ibérico e latino-americano. Um fato curioso da referida carta política espanhola é que no dia 21 de abril de 1821, D.João VI, após reinvidicação dos liberais, decidiu publicar um Decreto em que adotava “interinamente a dita constituição espanhola, desde a data do presente até a instalação da constituição”. Foi, portanto, a primeira constituição brasileira, mas que, no entanto, forças opostas e tradicionais ao absolutismo, exigiram sua revogação e, no dia seguinte, foi editada novo Decreto declarando nulo o ato.

<sup>21</sup> “Artículo 110. Las atribuciones del presidente son las que siguen: [...] 3. Poner en ejecución las leyes y decretos dirigidos a conservar la integridad de la federación, y a sostener su independencia en lo exterior y su unión y libertad en lo interior.”

A vigente Constituição do México foi promulgada em 1917, estabelecendo como princípios fundamentais, dentre outros, além da autodeterminação dos povos, a igualdade jurídica dos Estados e o princípio da não intervenção:

Artigo 89. Os poderes e deveres do Presidente são os seguintes:

[...]

X - [...] Em condução dessa política, o Chefe do Executivo vai observar os seguintes princípios normativos: a auto-determinação dos povos; não-intervenção; a solução pacífica de controvérsias; a proibição da ameaça ou do uso da força nas relações internacionais; a igualdade jurídica dos Estados; cooperação internacional para o desenvolvimento; e a luta pela paz e segurança internacionais<sup>22</sup>.

A Constituição mexicana de 1917 também se destacou na história por ter antecipado a atribuição dos direitos trabalhistas como direitos fundamentais, reconhecendo o que veio a ser construído como a dimensão social dos direitos humanos.

O México, atualmente formado por 31 estados e um distrito federal, adotou o governo republicano (art. 115)<sup>23</sup> e, segundo o disposto no art. 119 da vigente Constituição, “os poderes da União têm o dever de proteger os Estados contra invasão ou violência exterior” e, “em caso de sublevação ou transtorno interior” deverão lhe prestar igual proteção se solicitada pelo Poder Legislativo e, se este estiver em recesso, pelo Poder Executivo<sup>24</sup>.

O princípio da não intervenção não obstaculizou que o legislador constituinte mexicano dispusesse a possibilidade de intervenção com fundamento no desaparecimento de todos os poderes constitucionais de um Estado (*desaparición de*

---

<sup>22</sup> “Artículo 89. Las facultades y obligaciones del Presidente, son las siguientes: [...] X - [...] Em la conducción de tal política, el titular del Poder Ejecutivo observará los siguientes principios normativos: la autodeterminación de los pueblos; la no intervención; la solución pacífica de controversias; la proscripción de la amenaza o el uso de la fuerza en las relaciones internacionales; la igualdad jurídica de los Estados; la cooperación internacional para el desarrollo; y la lucha por la paz y la seguridad internacionales.”

<sup>23</sup> “Artículo 115. Los Estados adoptarán, para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa el Municipio Libre, conforme a las bases siguientes: [...]”

<sup>24</sup> “Artículo 119. Los Poderes de la Unión tienen el deber de proteger a los Estados contra toda invasión o violencia exterior. En cada caso de sublevación o transtorno interior, les prestarán igual protección, siempre que sean excitados por la Legislatura del Estado o por su Ejecutivo, si aquélla no estuviere reunida.”

*todos los poderes constitucionales de un Estado*), capitulado no inciso V do art. 76 da Constituição mexicana<sup>25</sup>.

A declaração do desaparecimento de poderes é uma faculdade conferida exclusivamente ao Senado (*caput* do art. 76), que, diante do desaparecimento dos poderes constitucionais de um Estado-membro, permite a nomeação de um governante provisório.

Como na Argentina – que será analisada adiante –, a intervenção foi historicamente utilizada com os mesmos objetivos intervencionistas de natureza política, exercendo, o governante provisório, atribuição semelhante a do interventor. Oropeza (1987, p. 235-262), na obra “*A intervención federal em la desaparición de poderes*”, consolida que, de 1917 a 1975, ocorreram 62 pedidos e 49 casos executados de intervenção fundada no desaparecimento de poderes de um Estado-membro da federação (em média uma intervenção a cada quatorze meses).

Em 1978, após o longo uso impróprio do instituto, este foi disciplinado pela “Lei Regulamentar da Fracção V do Artigo 76 Constitucional”, que limitou as hipóteses que configuram declarar o “desaparecimento dos poderes dos Estados” as possibilidades de: ofensa aos princípios regentes do sistema federal; abandono das funções públicas pelo governador, exceto por força maior; impossibilidade física do exercício das funções públicas pelo governador; quando o governador permanecer no cargo mesmo após o término de seu mandato ou quando o governo alterar a forma de organização política prevista no art. 40 e no art. 115 da Constituição mexicana, qual seja o governo republicano, representativo, democrático, laico e federalista (mencionado no art. 2º)<sup>26</sup>.

---

<sup>25</sup> “Artículo 76. Son facultades exclusivas del Senado: [...] V. Declarar, cuando hayan desaparecido todos los poderes constitucionales de un Estado, que es llegado el caso de nombrarle un Gobernador provisional, quien convocará a elecciones conforme a las leyes constitucionales del mismo Estado. El nombramiento de Gobernador se hará por el Senado a propuesta en terna del Presidente de la República con aprobación de las dos terceras partes de los miembros presentes, y en los recesos, por la Comisión Permanente, conforme a las mismas reglas. El funcionario así nombrado, no podrá ser electo Gobernador constitucional en las elecciones que se verifiquen en virtud de la convocatoria que él expidiere. Esta disposición regirá siempre que las constituciones de los Estados no prevean el caso.”

<sup>26</sup> “Artículo 2º. Se configura la desaparición de los poderes de un Estado únicamente en los casos de que los titulares de los poderes constitucionales: I.- Quebrantaren los principios del régimen federal. II.- Abandonaren el ejercicio de sus funciones, a no ser que medie causa de fuerza mayor. III.- Estuvieren

Diante da referida normatização, o governante provisório é selecionado, pelo Senado, entre três candidatos indicados pelo Presidente da República que atendam a qualificação estabelecida, mediante votação de dois terços dos parlamentares presentes na sessão (art. 5º), podendo retornar ao Senado a indicação, caso o Poder Executivo não a exerça no prazo (art. 6º), ou mesmo para a Comissão Permanente do Senado que vigora durante o recesso parlamentar (art. 7º).

No Senado mexicano, o último registro encontrado é de um pedido de intervenção federal datado de maio de 2015, ainda sem apreciação (2016), objetivando estancar o aumento da violência e a insegurança no Estado de Guerrero, em especial em determinados municípios onde os prefeitos teriam abandonado suas funções em razão da ameaça a sua integridade física pelo crime organizado que domina a região.

### **1.2.5 A experimentação Argentina**

A Argentina foi o primeiro país da América do Sul a adotar a federação como forma de Estado<sup>27</sup>. Na Constituição de 1853, revista em 1860, a intervenção federal foi inserida no mesmo modelo da Constituição norte-americana, no entanto, sob o argumento do restabelecimento da ordem pública gravemente perturbada, o governo federal argentino interveio em inúmeras províncias.

Em vários casos, o governo argentino interveio sob o fundamento de que “era para restabelecer a ordem perturbada” e, em cerca de meio século de federação, mais de

---

imposibilitados físicamente para el ejercicio de las funciones inherentes a sus cargos o con motivo de situaciones o conflictos causados o propiciados por ellos mismos, que afecten la vida del Estado, impidiendo la plena vigencia del orden jurídico. IV – Prorrogaren su permanencia en sus cargos después de fenecido el período para el que fueron electos o nombrados y no se hubieran celebrado elecciones para elegir a los nuevos titulares. V – Promovieren o adoptaren forma de gobierno o base de organización política distintas de las fijadas en los artículos 40 y 115 de la Constitución General de la República.”

<sup>27</sup> Na América do Sul, a Venezuela também adotou uma constituição federalista em 1864, mas não exerceu influência sobre a formação da federação brasileira, pois continuou vivenciando períodos autoritários.

100 intervenções demonstraram os abusos e as arbitrariedades cometidos pelo Governo Federal na história política da Argentina (FERREIRA, 1966, p. 26). O fato é que a intervenção federal, tão admirada pelos constituintes argentinos de 1853 e 1860, segundo Montaña (1926, p. 75)<sup>28</sup>, serviu como arma para que os Presidentes pisassem e minassem a autonomia das Províncias, cujos governadores não lhe eram vinculados.

No modelo argentino, o “interventor”, figura até então desconhecida no federalismo norte-americano e europeu, era designado para assumir a gestão pública após o afastamento do legítimo representante democraticamente eleito, tendo contribuído para o desvirtuamento do instituto na América Latina, pois se prestava a ser a voz do governo geral em substituição ao governo local que estivesse contrário aos interesses políticos.

A intervenção federal prevista originariamente para garantir a forma republicana de governo, como ressalta Sagués (2005, p. 213)<sup>29</sup>, em artigo que reflete sobre a manipulação constitucional, “tem sido usada para resolver conflitos entre o partido político do Presidente e a decisão em uma província, ou para decidir disputas intrapartidárias, ou conflitos pessoais entre autoridades na mesma província”.

Hodiernamente, a Constituição da nação Argentina, sancionada em dezembro de 1994, constituída de uma federação integrada por 23 províncias e uma cidade autônoma, estabeleceu, em seu capítulo exordial, que dispõe sobre “declarações, direitos e garantias”, mais precisamente, em seu art. 6º, que “o governo federal poderá intervir em território das províncias para garantir a república, repelir invasões externas e para manter ou recuperar a ordem na província quando solicitadas”<sup>30</sup>, não obstante

---

<sup>28</sup> Para conferir credibilidade, segue texto original: “[...] sea, por desgracia, el armas de que se sirven los Presidentes de nuestros días para atropellar y menoscabar la autonomía de las provincias, cuyos gobernadores no les son adictos.”

<sup>29</sup> Para conferir credibilidade, segue texto original: “[...] haya sido utilizada para resolver conflictos entre el partido político del presidente y el gobernante en una provincia, o para decidir rencillas intrapartidistas, o conflictos personales entre autoridades de una misma provincia.”

<sup>30</sup> “Artículo 6º. El Gobierno federal interviene en el territorio de las provincias para garantizar la forma republicana de gobierno, o repeler invasiones exteriores, y a requisición de sus autoridades constituidas para sostenerlas o restablecerlas, si hubiesen sido depuestas por la sedición, o por invasión de otra provincia.”

tenha textualmente previsto, em seu art. 122, o espírito do princípio da não intervenção<sup>31</sup>.

Ao seu tempo, estabelece a Constituição argentina, no art. 75, inciso 31, a competência do Congresso Nacional para ordenar a intervenção federal na província de Buenos Aires, bem como para aprovar ou revogar a intervenção decretada durante o recesso, pelo Executivo. Isso se justifica porque a Constituição faculta no art. 99, inciso 20, que o Presidente do governo nacional decrete a intervenção federal durante o recesso do Congresso, mas com o dever de convocá-lo simultaneamente para sua apreciação<sup>32</sup>.

Sob o novo ordenamento constitucional, a Casa Legislativa argentina registra várias pretensões de intervenção federal e, inclusive, várias propostas legislativas de regulamentação do instituto. Contudo, registram os anais daquele órgão de leis, a homologação de duas intervenções, uma em 1999, na província de Corrientes (Lei 25.236, de 16/12/1999, prorrogada pela Lei 25.343, de 11/10/2000), tendo vigido até 10/12/2001; outra em 2004 na província de Santiago Del Estero (Lei 25.881, de 01/04/2004). Em ambas as intervenções, o fundamento previsto expressamente no art. 1º foi para a garantia da forma republicana.

### 1.3 BREVE HISTÓRICO DA INTERVENÇÃO FEDERAL NO BRASIL

No Brasil, mesmo conhecendo a experiência na Suíça e no México, “a despeito da admiração que nutriam pelo senso prático dos ingleses e do patriotismo francês, a grande referência político-institucional dos republicanos brasileiros era mesmo os Estados Unidos” (LYNCH, 2012, p. 152).

---

<sup>31</sup> “Artículo 122. Se dan sus propias instituciones locales e se rigen por ellas. Eligen sus gobernadores, su legisladores e demás funcionarios de provincia, sin intervención del Gobierno federal”.

<sup>32</sup> “Artículo 99. El presidente de la Nación [...] decreta la intervención federal a una provincia o a la ciudad de Buenos Aires en caso de receso del Congreso, y debe convocarlo simultáneamente para su tratamiento”.

Isso foi evidenciado a partir do admirável salto econômico experimentado pela Argentina após a adoção do modelo constitucional norte-americano (em 1853 e na reforma de 1860), de modo a chamar a atenção dos juristas brasileiros, levando-os a interpretar pela plausibilidade da adoção pela América latina do modelo federativo estadunidense.

Rui Barbosa foi um profundo influente na importação da experiência norte-americana, tendo sido revisor do projeto do texto constitucional que viria a ser promulgado em 1891. Isso também lhe conferiu argumento de autoridade para, mais tarde, diante do excesso no uso da intervenção federal, conferir um legado de doutrina nacional de importância para o conhecimento do instituto que nasceu para assegurar o Estado federal.

O Decreto nº 1, de 15 de novembro de 1889, que antecedeu a Constituição de 1891 na organização do Estado brasileiro revestido da forma republicana de governo e da forma federativa de Estado, também absorveu às mencionadas experiências alienígenas, autorizando à intervenção como remédio político para preservação da integridade do Estado que surgia:

Art. 6º. Em qualquer dos Estados, onde a ordem pública for perturbada e onde faltem ao governo local meios eficazes para reprimir as desordens e assegurar a paz e tranquilidade públicas, efetuará o Governo Provisório a intervenção necessária para, com o apoio da força pública, assegurar o livre exercício dos direitos dos cidadãos e a livre ação das autoridades constituídas.

Assim, no Brasil, desde o dealbar da República, o processo interventivo foi efetivamente<sup>33</sup> integrado ao cenário do recém-criado Estado Federal brasileiro como forma de garantir a manutenção desse modelo, descrevendo a primeira Constituição Republicana (1891), no art. 6º, que o “Governo Federal não poderá intervir nos

---

<sup>33</sup> A Constituição do Império (1824), em razão da descentralização da Administração e da concessão de autonomia às províncias, também previu a garantia do direito de intervir nos negócios das províncias nos artigos 71 e 72: “Art. 71. A Constituição reconhece, e garante o direito de intervir todo o Cidadão nos negócios da sua Província, e que são imediatamente relativos a seus interesses peculiares. Art. 72. Este direito será exercitado pelas Câmaras dos Distritos, e pelos Conselhos, que com o título de Conselho Geral da Província se devem estabelecer em cada Província, aonde não, estiver colocada a Capital do Império.”

negócios peculiares dos Estados”, salvo para repelir invasão estrangeira, ou de um Estado em outro; para manter a forma republicana federativa; para restabelecer a ordem e a tranquilidade nos Estados, à requisição dos respectivos Governos; e, para assegurar a execução de leis e de sentenças federais.

Percebe-se que, no Brasil, diferentemente dos Estados Unidos, da Suíça e da Argentina, a intervenção, desde a Constituição de 1891, com exceção da Constituição de 1937, fundou-se no princípio da “não intervenção”, mas isso não impediu que, na Primeira República federativa, a descentralização facilitasse a formação de oligarquias estaduais. Concernente a isso, Figueiredo (2011, p.143) declara que:

A Primeira República ficou conhecida como “*república dos coronéis*”. Coronel era o posto mais alto da hierarquia da Guarda Nacional. O coronel da Guarda era sempre a pessoa mais poderosa do Município. Já no Império ele exercia grande influência política. Quando a Guarda Nacional perdeu sua natureza militar, restou-lhe o poder político de seus chefes. Coronel passou, então, a indicar simplesmente o chefe político local. O coronelismo era a aliança desses chefes com os presidentes dos estados e desses com o presidente da República.

A Primeira República previu as exceções ao princípio da não intervenção somente para garantir a manutenção da forma republicana e federativa; para proteger contra invasão estrangeira ou entre os Estados-membros; para restabelecer a ordem e a tranquilidade nos Estados, esta mediante requisição dos respectivos Governos; e para assegurar a execução das leis e sentenças federais.

Ao criticar o dispositivo constitucional, descrito no parágrafo quarto, que autorizava a intervenção federal “para restabelecer a ordem e a tranquilidade nos Estados, à requisição do respectivo Governo”, denunciou Rui Barbosa (1976, p. 15) que não havia “nada de original na Constituição do Brasil”, pois se tratava uma cópia de terceira mão, uma vez que havia sido germinado pelos americanos, copiado pelos argentinos e o Brasil havia tomado de ambos. O referido dispositivo desencadeou várias intervenções para proteger os interesses dos afetos políticos do governo central.

A covalência das constituições estadunidense e argentina gerou a singeleza como foi tratada no texto constitucional brasileiro, exigindo do legislador infraconstitucional a regulamentação da intervenção, como havia ocorrido nos Estados Unidos em 1795.

Debates sobre princípios, condições, critérios, limites e competências acenderam as lamparinas intelectuais dos parlamentares no período que precedeu a promulgação da Constituição de 1891. Apesar da primeira proposta de regulamentação ter ocorrido em 1894, seguida de outras em 1895, 1898, 1905 e 1916, esta não se materializou. A omissão legislativa, somada à herança de um poder centralizado, desencadeou um período de intervenções pelo Governo Federal nos Estados.

Ernesto Leme (1926, p. 141), em obra clássica intitulada “intervenção federal nos Estados”, registrou sobre a necessidade da revisão constitucional “para se aclarem pontos obscuros, em cujas dobras se embuçam todos os abusos e violações”. Desse modo, será a revisão constitucional de 1926 que dará a almejada regulamentação à intervenção federal.

O primeiro pedido de intervenção federal registrado na história republicana brasileira foi em 1892, fundamentava-se na divergência entre as Constituições do Estado e a Federal e na comoção interna em que vivia o Rio Grande do Sul decorrente da crise revolucionária.

Em 1893, era a vez do Estado de Pernambuco que se encontrava diante da ilegitimidade do Governo estadual. Ainda em 1893, a intervenção no Rio Grande do Sul voltou a ser tema de debate ao ser apresentado duas proposições legislativas: uma pedindo a nomeação de um interventor e outro indicando para sujeitar aquele Estado à Constituição do Estado do Espírito Santo até que sua Carta fosse reformada.

Em 1894, o pedido foi contra o Estado de Sergipe. No ano seguinte, a pretensão foi sobre a Bahia, esta sob o argumento de garantir a forma republicana, e também sobre o Estado de Alagoas. Depois, somente em 1898, o Presidente da República apresentou solicitação de intervenção federal no Estado do Amazonas sob o argumento de renúncia do Governador<sup>34</sup>. E no último ano do século, 1899, foi apresentado o pedido de intervenção no Estado do Mato Grosso para manter a ordem

---

<sup>34</sup> Este caso ficou famoso por ter posteriormente confirmado que o documento de renúncia era falso.

pública (Documentos Parlamentares, 1916, p. 501-504). Enfim, Costa Rego<sup>35</sup> resume que os casos de intervenções federal levados ao Congresso Nacional ainda no século XIX sustentavam, como pano de fundo, a questão, exclusivamente, de composição dos poderes políticos locais.

No início do século XX, não foi diferente<sup>36</sup>. Em 1915, o Congresso Nacional apreciou a solicitação de intervenção federal no Estado do Rio de Janeiro, oriunda do conflito entre os poderes políticos locais e o Poder Judiciário, por descumprimento de decisão judicial que havia resolvido, por meio de *habeas corpus*, sobre a dualidade de governos e de assembleias.

A árdua experiência da primeira República que permitiu o fortalecimento das oligarquias à custa das astúcias jurídicas gerou a alteração da Constituição de 1891 pela Emenda Constitucional de 1926, que substituiu a redação do art. 6º e, pela primeira vez, pormenorizou os pressupostos materiais para a intervenção federal:

Art. 6º. O Governo federal não poderá intervir em negócios peculiares aos Estados, salvo:

I - para repelir invasão estrangeira, ou de um Estado em outro;

II - para assegurar a integridade nacional e o respeito aos seguintes princípios constitucionais:

a) a forma republicana;

b) o regime representativo;

c) o governo presidencial;

d) a independência e harmonia dos Poderes;

e) a temporariedade das funções eletivas e a responsabilidade dos funcionários;

f) a autonomia dos municípios;

g) a capacidade para ser eleitor ou elegível nos termos da Constituição;

h) um regime eleitoral que permita a representação das minorias;

i) a inamovibilidade e vitaliciedade dos magistrados e a irredutibilidade dos seus vencimentos;

j) os direitos políticos e individuais assegurados pela Constituição;

k) a não reeleição dos Presidentes e Governadores;

---

<sup>35</sup> Em discurso contra o pedido de intervenção no Rio de Janeiro, em 29 de dezembro de 1914, o Deputado Costa Rego faz um relato de todas as solicitações que tramitaram no Congresso Nacional deste a Constituição de 1891, tendo sido registrada na coletânea “Documentos Parlamentares”, publicada em 1916 com o título “Intervenção nos Estados. Estado do Rio (1914-1915)”.

<sup>36</sup> No século seguinte ocorreram outras solicitações: Goiás (1905, em razão de dualidade de Governo), Mato Grosso (1906, em razão de alteração da ordem pública), Sergipe (1906, para manter a ordem pública), Espírito Santo (1907, em razão de dualidade de Assembleias), Rio de Janeiro (em 1908, 1910, 1911 e 1914, em regra por dualidade de assembleia e governos), Ceará (1914). No entanto, outras ocorreram, como na Bahia e no Espírito Santo (1920), Rio de Janeiro (1923) e no Amazonas em 1924.

- I) a possibilidade de reforma constitucional e a competência do Poder Legislativo para decreta-la;
- III - para garantir o livre exercício de qualquer dos poderes públicos estaduais, por solicitação de seus legítimos representantes, e para, independente de solicitação, respeitada a existência dos mesmos, pôr termo à guerra civil;
- IV - para assegurar a execução das leis e sentenças federais e reorganizar as finanças do Estado, cuja incapacidade para a vida autônoma se demonstrar pela cessação de pagamentos de sua dívida fundada, por mais de dois anos.

Como se observa, o extensivo rol enunciativo das exceções ao princípio da não intervenção demonstra que a nova redação dada, em 1926, ao art. 6º da Constituição brasileira de 1891, abriu novas possibilidades para a utilização desvirtuada do seu preceito inicial, vindo a escancarar na história do Brasil uma nova fase do intervencionismo, já condenado sob o ordenamento constitucional anterior, que, no imaginário dos constituintes, havia caído no erro do laconismo e da generalidade.

Nos parágrafos que se seguiram do artigo reformado (§§ 1º ao 3º do art. 6º), restou evidenciada a efetiva distribuição de competências, assim coube ao Poder Legislativo decretar, ao Poder Judiciário requisitar e ao Poder Executivo executar. A ausência de previsão no texto constitucional anterior, somada à ausência de legislação infraconstitucional regulamentadora, foi amplamente criticada, adotando o Poder Legislativo, ainda sob o jugo da Constituição de 1891, a tese de que era “ato colaborativo” e que todos os poderes deveriam colaborar.

A crítica que se seguiu a Emenda Constitucional de 1926 foi quanto à busca pela exaustão das hipóteses de intervenção. Sob esse argumento, as críticas mais contundentes foram contra a excessiva pormenorização e a alteração do art. 60 da Constituição de 1891, no qual foi vedada qualquer pretensão judicial contra vários atos<sup>37</sup>, dentre eles, o de intervenção nos Estados.

---

<sup>37</sup> Art. 60 [...] § 5º Nenhum recurso judiciário é permitido, para a justiça federal ou local, contra a intervenção nos Estados, a declaração do estado de sitio e a verificação de poderes, o reconhecimento, a posse, a legitimidade e a perda de mandato dos membros do Poder Legislativo ou Executivo, federal ou estadual; assim como, na vigência do estado de sitio, não poderão os tribunais conhecer dos atos praticados em virtude dele pelo Poder Legislativo ou Executivo.

A crítica também se estendeu “a verificação dos atos praticados em virtude dele pelo Poder Legislativo ou Executivo”, referente aos “poderes, ao reconhecimento, à posse, à legitimidade e à perda de mandato dos membros” de todos os poderes constituídos e às esferas de governo.

Apesar da finalidade de constitucionalizar a regulamentação da intervenção federal e, assim, conferir-lhe a proteção por meio da naturalização como ato político, como julgado nos Estados Unidos no caso *Luther vs. Borden* (1849), a crítica será confirmada nos anos que se seguiram.

Efetivamente a reforma nada contribuiu, conquanto os denunciados abusos e violações vivenciados no regime constitucional anterior foram perpetrados de 1930 até 1934, período em que os Estados-membros da federação brasileira foram governados por interventores do Governo Provisório, revestidos pela aludida imunidade de revisão dos atos pelo Poder Judiciário, ambos regulamentados pelo Decreto nº 19.398, de 11 de novembro de 1930, que organizou a administração do Governo Provisório<sup>38</sup>.

Dando seguimento à construção do Estado interventor, fruto da Revolução de 30, e, como ressaltou Paulino Jacques (1983, p. 177), interrompendo “o curso normal da nossa evolução constitucional”, em 29 de agosto de 1931, foi editado o Decreto nº 20.348, que regulamentou o que a doutrina denominou de “Código dos Interventores”<sup>39</sup>.

---

<sup>38</sup> Decreto nº 19.398, de 11 de novembro de 1930 [...] Art. 5º Ficam suspensas as garantias constitucionais e excluída a apreciação judicial dos atos do Governo Provisório ou dos interventores federais, praticados na conformidade da presente lei ou de suas modificações ulteriores. Parágrafo único. É mantido o habeas corpus em favor dos réus ou acusados em processos de crimes comuns, salvo os funcionais e os da competência de tribunais especiais. [...]

<sup>39</sup> O Decreto nº 20.348, de 1931, nominado de Código dos Interventores, institui um Conselho Consultivo em cada Estado, no Distrito Federal e nos Municípios (este à critério do interventor), composto de cidadãos, de reputação ilibada, notoriamente idôneos, exceto servidores públicos e seus parentes até 3º grau inclusive, nomeados pelo Interventor (para o Município) e Chefe do Governo Provisório (para o Estado), neste caso referendados pelo ministro de Estado da Justiça e Negócios Interiores e indicado pelos interventores respectivos. Ao Conselho Consultivo competia, em suma, auxiliar o Interventor na gestão, emitindo parecer, opinando nos atos de gestão, inclusive de empréstimos, criação e exoneração de impostos, conceder concessões e subvenções, promulgar orçamento de receita ou de despesa, dentre outras. No entanto, ao interventor era facultado em casos de urgência, fazer executar imediatamente qualquer dos atos acima indicados, comunicando-o, com os

Surgido de um Estado centralizado, nossa federação tinha muito que aprender. Assim, diante de uma nova forma de Estado que exigia a defesa da autonomia dos entes federados e sem precedente histórico de sua evolução no país, os nacionais buscavam se espelhar nos norte-americanos, ensejando um conflito muito comum na formação das federações, qual seja, a duplicidade de poderes<sup>40</sup>, como foi registrado nos Estados Unidos, no caso *Luther v. Borden*, julgado pela Suprema Corte americana em 1849, conforme anteriormente mencionado.

Em suma, os preceitos descritivos e exauriente instituído pela reforma constitucional de 1926 passam a ser uma característica da regulamentação constitucional da intervenção no ente federado no Brasil e, mesmo após várias constituições, serão mantidos até a Constituição de 1988.

A Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil, promulgada em 1934 contribuiu revitalizando o princípio federativo, e, segundo Pinto Filho (2002, p. 120), “enterra o que ficou conhecido como *federalismo dual*, com a excessiva autonomia, pelo menos formal, dada aos Estados”, inaugurando o federalismo orgânico ou cooperativo, que dará início a outra fase do intervencionismo estatal. No entanto, retrata o autor:

Todavia, a diminuição de autonomia estadual não se conformou, na realidade, numa perfeita convivência entre a União Federal e os Estados-Membros. Os preceitos constitucionais de 1934 revelaram o desejo da nova geração revolucionária de estancar a baderna da República Velha, sem, contudo, perceberem os constituintes de 1934 que a concentração de poderes na União não era somente uma solução para os problemas anteriores, era, na verdade, uma tendência mundial e uma constatação que os fatos políticos exigiam. (PINTO FILHO, 2002, p. 122)

A Constituição de 1934 pouco alterou o texto anterior no que se refere à intervenção federal, mantendo o núcleo ampliativo das hipóteses promulgadas na Reforma de

---

fundamentos respectivos, ao Conselho Consultivo. Para confirmar a supremacia dos atos do interventor, previa o Art. 31 que “os atos dos interventores ou prefeitos são insusceptíveis de apreciação judicial, quando deles não tenha havido recurso administrativo nos prazos [...]”.

<sup>40</sup> A dualidade de poder foi tão típico que a Emenda de 1926 previu expressamente no §1º do art. 6º, atribuindo ao Congresso Nacional a decisão sobre a legitimidade.

1926, como a “autonomia dos Municípios”, e inovando ao especificar o dever de tutelar, além das garantias do Poder Judiciário, também a do “Ministério Público” e a “representação das profissões” e de estabelecer que “a falta injustificada de pagamento, por mais de três meses, no mesmo exercício financeiro, dos vencimentos de qualquer membro do Poder Judiciário” são causas para a intervenção federal.

A Carta política de 1934 também conferiu mais poderes ao Poder Legislativo ao conferir-lhe a competência para decretar a intervenção federal e condicionar os decretos interventivos de competência do Poder Executivo à prévia aprovação daquele.

Apesar dos aspectos conferidos à intervenção federal pela Constituição de 1934 (e que serviram de base para a constituinte de 1946), as condições já haviam sido arranjadas e a tensão permanecia, originando novos decretos interventivos, inclusive, com a edição de intervenção federal em desfavor do Estado do Rio de Janeiro no mesmo dia da outorga da Constituição, em 1937.

A Carta de “outorga de 10 de novembro de 1937 acarretou, com seu federalismo *sui generis*, a restrição da autonomia estadual, que ficou à mercê do poder central, ou melhor, do Presidente da República” (REIS, 1955, p. 108), criando uma relação de dependência do Poder Central.

A Constituição de 1937, apelidada de “polaca”, se diferencia dos demais textos constitucionais em razão de duas premissas não prevista nas Cartas que até então haviam vigido no Brasil. A primeira é a previsão da possibilidade de intervenção ativa, isto é, foi a única Constituição brasileira que não adotou o princípio da não intervenção, dispondo, assim como a Constituição argentina de 1853, da ordem “o Governo Federal intervirá” (art. 9º), ressuscitando, segundo Jacques (1983, p. 179), o regime de “intervenção permanente” que havia vigorado de 1930 a 1934. A segunda premissa, que destaca uma diferença do texto constitucional de 1937, é a previsão da “pena de morte” para aqueles que atentassem contra a unidade da federação, descrevendo, em cinco incisos, atos que pudessem afetar a quebra do pacto federativo por meio de mudanças da ordem política e social.

Os constitucionalistas de 1937 levaram às “vias de fato” o compromisso com a unidade nacional e, contrariando os direitos fundamentais – ainda não incorporados as constituições com o valor que terão após a Segunda Guerra Mundial –, descreveram, ainda, no dispositivo que dispunha sobre o tema<sup>41</sup>, em especial, na “alínea 13” do art. 122, a possibilidade de “pena de morte” para os crimes que (a) tentar submeter o território da Nação ou parte dele à soberania de Estado estrangeiro; (b) tentar, com auxílio ou subsídio de Estado estrangeiro ou organização de caráter internacional, contra a unidade da Nação, procurando desmembrar o território sujeito à sua soberania; (c) tentar por meio de movimento armado o desmembramento do território nacional, desde que para reprimi-lo se torne necessário proceder a operações de guerra; (d) tentar, com auxílio ou subsídio de Estado estrangeiro ou organização de caráter internacional, a mudança da ordem política ou social estabelecida na Constituição; e, (e) tentar subverter por meios violentos a ordem política e social, com o fim de apoderar-se do Estado para o estabelecimento da ditadura de uma classe social.

Nessa época, foram reduzidas as hipóteses de intervenção<sup>42</sup>, todavia, até mesmo pela natureza como foi imposta, a competência ficou concentrada no Presidente da República, em especial as que continham abertura conceitual como as descritas nas alíneas b e c do art. 9º, isto é, “para restabelecer a ordem gravemente alterada, nos casos em que o Estado não queira ou não possa fazê-lo” e “para administrar o Estado, quando, por qualquer motivo, um dos seus Poderes estiver impedido de funcionar”.

---

<sup>41</sup> Art. 122. A Constituição assegura aos brasileiros e estrangeiros residentes no País o direito à liberdade, à segurança individual e à propriedade, nos termos seguintes: [...].

<sup>42</sup> Art. 9º. O Governo federal intervirá nos Estados, mediante a nomeação pelo Presidente da República de um interventor, que assumirá no Estado as funções que, pela sua Constituição, competirem ao Poder Executivo, ou as que, de acordo com as conveniências e necessidades de cada caso, lhe forem atribuídas pelo Presidente da República: a) para impedir invasão iminente de um país estrangeiro no território nacional, ou de um Estado em outro, bem como para repelir uma ou outra invasão; b) para restabelecer a ordem gravemente alterada, nos casos em que o Estado não queira ou não possa fazê-lo; c) para administrar o Estado, quando, por qualquer motivo, um dos seus Poderes estiver impedido de funcionar; d) para reorganizar as finanças do Estado que suspender, por mais de dois anos consecutivos, o serviço de sua dívida fundada, ou que, passado um ano do vencimento, não houver resgatado empréstimo contraído com a União; e) para assegurar a execução dos seguintes princípios constitucionais: 1) forma republicana e representativa de governo; 2) governo presidencial; 3) direitos e garantias assegurados na Constituição; f) para assegurar a execução das leis e sentenças federais. Parágrafo único. A competência para decretar a intervenção será do Presidente da República, nos casos, das letras a, b e c; da Câmara dos Deputados, no caso das letras d e e; do Presidente da República, mediante requisição do supremo Tribunal Federal, no caso da letra f.

A possibilidade de intervenção federal para administrar o Estado, quando, por qualquer motivo, um dos seus Poderes estiver impedido de funcionar, ou por solicitação do Estado, para restabelecer a ordem gravemente alterada, nos casos em que o Estado não queira ou não possa fazê-lo, levou o Brasil a vivenciar um período de constante estado de excepcionalidade, sobrevivendo, em 1939, a edição do Decreto nº 1.202, de 8 de abril, que enunciou um novo regulamento o qual fixou que a administração dos Estados ficava a cargo dos Interventores ou Governador, nesta ordem.

O Decreto-lei n. 1.202, de 8 de abril de 1939, estabeleceu o Interventor (ao lado do Governador) como órgão da administração do Estado, fixando os requisitos para assumir a função. A nomeação competia ao Presidente da República, em decreto referendado pelo Ministro da Justiça e Negócios Interiores, atribuindo-lhe as funções executivas e legislativas “nas matérias da competência do Estado e dos Municípios, enquanto não se constituírem os respectivos órgãos legislativos” (art. 5º, 6º e 7º). Neste Decreto, foram tipificados os atos que constituem crimes de responsabilidade do Interventor e do Governador (art. 8º).

A Constituição de 1946 rompe com o período autoritário (FIGUEIREDO, 2007b, p. 101). Em termos jurídico e institucional, a “Constituição dos Estados Unidos do Brasil” prescrevia uma organização harmônica para o Estado, garantia os direitos do cidadão, conferia ao Congresso extenso poderes, bem como sustentava a livre iniciativa.

Outro dispositivo relevante foi o ressurgimento do "remédio heroico" das garantias individuais, mesmo que só tenha alçado a eficácia em 1951, a partir da Lei nº 1.533, o mandado de segurança, uma das grandes criações do direito constitucional brasileiro na Constituição de 1934, não havia sido contemplado na Carta de 1937.

No chamado "interregno democrático" que transcorreu de 1945 até a derrocada em 1964, a democracia – tão alardeada pelos constituintes de 1946 – não resistiu ao ano seguinte. O único Presidente civil que cumpriu o seu mandato no período foi Juscelino Kubitschek (1955-1961), mas sua posse necessitou do apoio das Forças Armadas e seu mandato também enfrentou tentativas de golpes. Decorria isso de um sistema

eleitoral que fomentava a crise ao permitir o voto separado em candidatos aos cargos de presidente e vice-presidente e, a cada eleição presidencial, mais se acentuava as crises institucionais, levando o constituinte Otávio Mangabeira (1886/1960), como lembra Paim (2010, p. 14), a dizer que “no Brasil a democracia era uma planta tênue, que exigia cuidados especiais”.

Desde a instalação da Assembleia Constituinte, movidos pelo ideário da democracia, os constituintes, excetuando o grupo de políticos ligados ao Estado Novo, impugnaram a Carta de 1937 e recusaram o regimento interno estabelecido para a Assembleia com base na legislação do regime anterior. Em razão desse movimento, adotou-se como projeto de regimento o que foi aplicado na Constituinte de 1934.

No texto constitucional de 1946, a intervenção federal foi redigida com parcimônia, mesmo distribuindo seu texto em oito artigos (do art. 7º ao 14)<sup>43</sup>, resgatou o princípio da não intervenção, suprimindo alguns princípios previstos na Carta anterior (“representação das profissões”, “possibilidade de reforma constitucional e competência do Poder Legislativo para decretá-la” e o “das garantias do Ministério Público”) como instrumento de segurança do pacto federativo.

O critério de distribuição de competências originariamente estabelecido na Reforma de 1926 foi restaurado pela constituição democrática de 1946. Nesta, segundo o art. 9º, o Chefe do Poder Executivo detém a competência para decretar e executar, no entanto, algumas hipóteses, ficam condicionadas a requisição pelo Poder Judiciário (inciso V do art. 7º) e solicitação do Poder Legislativo Judiciário (inciso IV do art. 7º).

---

<sup>43</sup> Art. 7º. O Governo federal não intervirá nos Estados salvo para: I - manter a integridade nacional; II - repelir invasão estrangeira ou a de um Estado em outro; III - pôr termo a guerra civil; IV - garantir o livre exercício de qualquer dos Poderes estaduais; V - assegurar a execução de ordem ou decisão judiciária; VI - reorganizar as finanças do Estado que, sem motivo de força maior, suspender, por mais de dois anos consecutivos, o serviço da sua dívida externa fundada; VII - assegurar a observância dos seguintes princípios: a) forma republicana representativa; b) independência e harmonia dos Poderes; c) temporariedade das funções eletivas, limitada a duração destas à das funções federais correspondentes; d) proibição da reeleição de Governadores e Prefeitos, para o período imediato; e) autonomia municipal; f) prestação de contas da Administração; g) garantias do Poder Judiciário.

Ao Poder Legislativo, conforme ficou disposto no art. 8º da Constituição de 1946, também foram conferidas as competências exclusivas descritas nos incisos VI e VII do art. 7º, ou seja, para reorganizar as finanças do Estado quando suspender o pagamento de dívida externa fundada sem as condições autorizadas e assegurar a observância dos princípios descritos.

Quanto ao uso da intervenção federal, foi um período de calma, posto que, durante a breve vigência da Constituição de 1946, há apenas um registro de intervenção federal no Estado de Alagoas, instaurado a requerimento da própria Assembleia Legislativa do Estado, “por se julgar impedida de exercer livremente os seus poderes” diante dos “atentados à vida e à pessoa dos Deputados”. O Decreto nº 42.266, de 14 de setembro de 1957, interviu parcialmente e definiu a nomeação do interventor apenas para assegurar o livre exercício dos poderes da Assembleia Legislativa, preservando as atividades dos Poderes Executivo e Judiciário, tendo sido aprovada pelo Poder Legislativo por meio do Decreto legislativo nº 1, de abril de 1958.

Neste momento da história, Brasília foi inaugurada em 1961. O ideal de uma capital no centro do país já constava da Constituição de 1891 e a previsão de transferência da capital do país para o planalto central, no art. 4º da Constituição de 1946, foi influente<sup>44</sup>. Sua construção significou um tempo de grande euforia pelo desenvolvimento gerado, mas, ao mesmo tempo, segundo Carvalho (2001, p 132-134) “havia o pacto velado de não se atingir os interesses dos ‘coronéis’, mas, ao final do mandato, já havia sinais de dificuldade, pois a esquerda alegava que o pacto desenvolvimentista beneficiava mais a burguesia que o trabalhador”. Enfim, o interregno democrático foi um sopro de democracia, que não se consolidou e levou ao Golpe de 1964, descortinando o árduo período autoritário.

---

<sup>44</sup> Constituição de 1891 dispunha no “Art 3º. Fica pertencendo à União, no planalto central da República, uma zona de 14.400 quilômetros quadrados, que será oportunamente demarcada para nela estabelecer-se a futura Capital federal”. Silva Neto (2003, p. 442), lembra que, em 1892, foi criada a Comissão Exploradora do Planalto Central do Brasil, mais tarde conhecida como “Missão Cruls”, chefiada pelo cientista e astrônomo belga Luís Cruls – Diretor do Observatório Nacional –, para estudar e demarcar a área do Distrito Federal. O trabalho durou nove meses, de junho de 1892 a fevereiro de 1893, e o relatório final foi apresentado ao Governo Federal em 1894.

O permanente enlace com o autoritarismo que se fez presente com o pensamento vanguardista e que, mesmo após a morte de Getúlio Vargas, manteve seu espírito, somado ao jogo de ambições políticas, deu azo a um desenvolvimento populista que fez com que o Brasil – ainda que regido por uma constituição liberal – deixasse à espreita o movimento golpista teatralmente encoberto com a cortina da defesa da democracia.

Em 1963, Leonel Brizola ameaçou queimar a Constituição em praça pública e, em 1964, os militares fizeram-na em frangalhos, continuando a picar os pedacinhos até 1967, quando outra lei fundamental entrou em vigor (CHAGAS, 1986, p. 6).

“A revolução vitoriosa se investe no exercício do Poder Constitucional”. Com essa inaugural afirmativa, foi preambularmente apresentado o Ato Institucional nº 1, de 9 de abril de 1964. A intervenção no regime democrático levou a centralização e o fortalecimento do Poder Executivo. Após a tomada do Governo pelo “Poder Revolucionário”, em 26 de novembro de 1964, foi decretada a intervenção federal no Estado de Goiás (Decreto nº 55.062), sob o fundamento do grave comprometimento da ordem, tendo sido homologada pelo Senado no mesmo ano. Bonavides e Andrade (2002, p. 433), em publicação que retrata a história constitucional do Brasil, reavivaram que:

O AI-1 já enunciada: “A revolução vitoriosa necessita de se institucionalizar e se apressa pela sua institucionalização”. Essa é uma constante no pensamento dos integrantes do movimento de 64, e é por isso que havia tanta preocupação com a edição de uma nova Constituição e com a manutenção do Congresso. Castelo Branco preocupava-se intensamente com a recepção e repercussão deste ou daquele ato, desta ou daquela Constituição “lá fora”, na Europa e nos Estados Unidos, pois a caracterização do golpe colocaria mal o Brasil no mundo democrático. Mas essa preocupação não nos impede de constatar que a verdadeira Constituição daqueles anos foram os atos institucionais.

A pretensão de o Governo Militar brasileiro de transmitir ao mundo que os brasileiros viviam em um Estado democrático impulsionou o Poder Revolucionário, e, em 1966, através do Ato Institucional nº 4, convocou o Congresso Nacional para discutir e votar o texto constitucional proposto. O projeto, elaborado por um grupo de juristas, chegou ao Congresso no dia 12 de dezembro de 1966 e, quarenta e quatro dias depois, em 24 de janeiro de 1967, foi promulgada a nova carta constitucional. Entretanto, a

expectativa de democratização foi enterrada com a expedição do Ato Institucional nº 5, de 13 de dezembro de 1968, gerando a “farsa constituinte”, conforme denominou Bonavides e Andrade (2002, p. 436-437):

Não houve propriamente uma tarefa constituinte, mas uma farsa constituinte. Isso porque os parlamentares além de não estarem investidos de faculdades constituintes, estavam também cerceados pelos atos institucionais. [...] Sabe-se que o SNI opinou pelo preparo de uma Constituição que pudesse “constitucionalizar o institucional”, mas o que pretendia o órgão de informações do período ditatorial era construir uma atmosfera favorável ao “sistema” que se impopularizava e formar opinião internacional com a ideia de um regime com sua Carta constitucional votada pelo Parlamento.

A Constituição da República Federativa, teoricamente “promulgada” em janeiro de 1967, já sob um regime autoritário, introduziu novos casos de intervenção e modificou o processo para a decretação, instituindo, por fundamento lógico ao manto autoritário em que vigia.

Pela primeira vez uma Constituição brasileira previu a possibilidade de intervenção no Município, delegando sua regulamentação às Constituições dos Estados, limitando-a às hipóteses de impontualidade no pagamento de empréstimo garantido pelo Estado; se deixarem de pagar, por dois anos consecutivos, dívida fundada; e, quando a Administração municipal não prestar contas a que esteja obrigada na forma da lei estadual.

Apesar disso, como dito anteriormente, as disposições constitucionais fixadas no texto da Constituição quanto à intervenção no ente federado foram subsumidas pela edição do AI-5 em 13 de dezembro de 1968, quando neste foi estabelecido que suas prescrições “englobava todos os itens constantes dos atos anteriores, acrescentando a faculdade de intervir em estados e municípios, detalhando as consequências imputáveis ao que tivessem seus direitos políticos cassados, suspendendo a garantia do *habeas corpus*” (BONAVIDES e ANDRADE, 2002, p. 434).

Os poderes estavam mutilados. O Poder Executivo encontrava-se dilacerado pelas mãos dos militares. Não havia Poder Legislativo. E o Judiciário foi proibido de apreciar os atos do “Poder Revolucionário” com fundamento na “cláusula de excludência” prescrita no AI-5. Desse ato compulsório, seguiram-se no Brasil as maiores

atrocidades cometidas aos direitos fundamentais em tempos modernos, semelhante apenas aos incididos sobre os escravos.

O AI-5 conferiu ao Presidente da República a autoridade de “decretar a intervenção nos Estados e Municípios, sem as limitações previstas na Constituição” de 1967 (art. 3º). Estados e Municípios foram intervindos, interventores eram nomeados segundo a relação de afetividade política com o Governo Central. Em suma, não havia federação no Brasil.

A contradição entre o texto constitucional de 1967 que previa, em seu artigo exordial, que “todo poder emanava do povo e em seu nome será exercido” e os atos institucionais vigentes que ceifavam a legitimidade dos poderes constituídos, não foram suficientes para conter os militares que geriam o Brasil. A Junta de Ministros Militares outorgou a Emenda nº 1, em 17 de outubro de 1969, substituindo integralmente o texto da Constituição de 1967, mas alterando apenas o que era relevante para perpetuação e impenetrabilidade dos que se encontravam no poder central.

Mesmo diante do problema da legitimidade da reforma constitucional, confirmou-se a supremacia do Poder Executivo Central que levaria o Brasil à violação dos princípios basilares dos direitos humanos. Em síntese, inviolabilidade, autonomia e dignidade da pessoa humana não eram direitos de quem enfrentava o poder central brasileiro.

A Emenda de 1969 previu, em seu texto, além de todas as hipóteses preditas na Constituição de 1967, a possibilidade de intervenção quando for para salvaguardar o Estado-membro de “corrupção no poder público estadual”.

Quanto à intervenção no ente federado, os dispositivos da Constituição de 1967<sup>45</sup> foram basicamente reproduzidos da Carta anterior, com exceção de parte do inciso III

---

<sup>45</sup> Art. 10. A União não intervirá nos Estados, salvo para: I - manter a integridade nacional; II - repelir invasão estrangeira ou a de um Estado em outro; III - pôr termo a perturbação da ordem ou ameaça de sua irrupção ou a corrupção no poder público estadual; IV - assegurar o livre exercício de qualquer dos Poderes estaduais; V - reorganizar as finanças do Estado que: a) suspender o pagamento de sua dívida

(pôr termo [...] a corrupção no poder público estadual) e a alínea “g” do inciso VI (proibição ao deputado estadual da prática de ato ou do exercício de cargo, função ou emprego mencionados nos itens I e II do artigo 34, salvo a função de secretário de Estado), que foram acrescentados pela Emenda nº 1, de 1969.

Como no período que antecedeu a Emenda de 1969, os decretos interventivos foram muitos, tanto contra os Estados, como contra um grande número de Municípios. O fundamento básico descrito nos atos interventivos do Presidente da República baseava-se no “artigo 3º do Ato Institucional nº 5, de 13 de dezembro de 1968, tendo em vista o artigo 182 da Constituição”, que se referia ao dispositivo da Emenda Constitucional de 1969 que mantinha a vigência do AI-5.

Não havia distinção entre Estados e Municípios, todos eram afetados com a insânia utilização da intervenção federal ou, “intervenção ditatorial”, como denominou Ferreira (1966, p. 28), ao falar de semelhantes períodos que antecederam a Carta de 1946.

O último ato de intervenção federal registrado no período que antecedeu a extinção do AI-5 em 1978 (e encontrado no sítio eletrônico do Planalto) foi no Município de Buri, no Estado de São Paulo, por meio do Decreto nº 78.934, de 10 de dezembro de 1976, tendo sido nomeado um Promotor Público como Interventor.

A abertura política que se iniciou no Brasil com a posse do Presidente Ernesto Geisel, em 1974, conferiu ao país a possibilidade de retorno ao processo de democratização interrompido em 1964. Desse processo, a partir de 1985, encerrou-se a ditadura militar e iniciou-se a efetiva redemocratização com a instalação da Assembleia Nacional Constituinte em 1º de fevereiro de 1987. No tocante a isso, Fabríz (2008, p. 1) destaca

---

fundada, durante dois anos consecutivos, salvo por motivo de força maior; b) deixar de entregar aos municípios as quotas tributárias a eles destinadas; e c) adotar medidas ou executar planos econômicos ou financeiros que contrariem as diretrizes estabelecidas em lei federal; VI - prover a execução de lei federal, ordem ou decisão judiciária; e VII - exigir a observância dos seguintes princípios: a) forma republicana representativa; b) temporariedade dos mandatos eletivos cuja duração não excederá a dos mandatos federais correspondentes; c) independência e harmonia dos Poderes; d) garantias do Poder Judiciário; e) autonomia municipal; f) prestação de contas da administração; e g) proibição ao deputado estadual da prática de ato ou do exercício de cargo, função ou emprego mencionados nos itens I e II do artigo 34, salvo a função de secretário de Estado.

que o processo de redemocratização do Brasil “teve por motivação a elaboração de uma nova Constituição, por uma assembleia constituinte que além de legítima também fosse livre, soberana, autônoma e exclusiva” e prossegue explicando que

O momento constituinte brasileiro, na década de 80, não esteve vinculado a manifestações revolucionárias ou mesmo a uma ruptura abrupta com a velha ordem. O longo processo de liberalização política e consequente redemocratização foram coordenados e administrados pelas forças políticas remanescentes do período autoritário. Mesclando avanços e retrocessos, esse período de transição marcou-se mais por uma adequação do que por uma derrocada das forças políticas que anteriormente dominavam país (FABRIZ, 2008, p. 2).

Contudo, foi um período de grande efervescência popular com a efetiva participação do cidadão, por si mesmo e por meio de movimentos sociais e organizações civis, originando um texto constitucional que, segundo Fabriz (2008, p. 6), “devido à efetiva participação do povo na elaboração constitucional de 1988, a nova lei fundamental ficou conhecida como a Constituição cidadã”.

Enfim, em outubro de 1988 foi promulgada a Constituição da República Federativa do Brasil, fixando como cláusula pétrea (art. 60, §4º, inciso I) o permanente controle do pacto federativo ao imperativamente proibir o Congresso Nacional de deliberar emenda constitucional que mire abolir a forma federativa de Estado. Concomitantemente, manteve a Constituição o instrumento da intervenção federal com matizes características da formação do Estado federal brasileiro.

No período que transcorreu do mencionado processo de abertura política até a promulgação da Constituição de 1988, tramitaram no Supremo Tribunal Federal as representações de intervenções federais (Rp) e as intervenções federais (IF), que se confundiam no objeto da demanda política, sendo utilizadas com o mesmo objetivo de intervir com fundamento nas hipóteses previstas no art. 10 da Emenda nº 1, de 1969.

Nesse mesmo período, há registro de terem sido julgadas pelo STF treze processos com pretensões interventivas<sup>46</sup>. Além dessas atuações diretas, conforme será

---

<sup>46</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal. IF 100/AL, julgado em 08/09/1988 (garantias da magistratura); IF 99/SC, julgado em 03/03/1988 (descumprimento de ordem judicial pela Assembleia Legislativa); IF

estudado nos capítulos seguintes, há recursos e outros instrumentos, como pedidos de suspensão de segurança, que influenciaram na edificação dos precedentes judiciais que continuam orientando às decisões da Suprema Corte nos julgamentos das ações interventivas e, de igual forma, influenciam a formação da doutrina sobre a intervenção no ente federado como cláusula asseguidora do Estado Federal brasileiro.

---

94/GO, julgado em 19/12/1986 (descumprimento de decisão judicial); IF 90/GO, julgado em 08/10/1986 (ato de corrupção); Rp 1238/SP julgado em 07/08/1985 (atualização de precatórios), IF 81 AgR/SP julgado em 15/05/1985 (legitimidade para requisitar); Rp 1238 MC/SP, julgado em 06/03/1985 (atualização de precatórios), IF 82/BA, julgado em 28/09/1983 (descumprimento de decisão judicial); IF 71/GO, julgado em 17/02/1982 (descumprimento de decisão judicial); IF 62/AM, julgado em 25/06/1980 (em Município com fundamento no art. 3º do AI 5); IF 68/PR, julgado em 12/12/1979 (para prover cumprimento de decisão judicial); IF 67/MT, julgado em 19/04/1978 (contra a lei que extinguiu o Município); IF 64 AgR/PE, julgado em 16/10/1975 (supostamente para prover cumprimento de ordem judicial).

## 2 INTERVENÇÃO NO ENTE FEDERADO NA CONSTITUIÇÃO FEDERATIVA DE 1988

Nos séculos que antecederam, renomados juristas brasileiros se debruçaram sobre o estudo da intervenção federal. O fenômeno decorreu da necessidade de melhor compreender o instituto, em razão do seu uso inescrupuloso como instrumento de preservação do poder dos coronéis e dos governantes em várias fases do constitucionalismo brasileiro.

O evento foi reforçado, porque, desde a adoção pelo Brasil da forma federativa de Estado em 1889, posteriormente constitucionalizada em 1891, sempre que a nação perdeu o valor republicano e o democrático, a intervenção federal foi objeto para reforçar a concentração do poder no centro em favor da oligarquia.

O modelo originário e clássico de federação sempre dividiu o poder político em duas esferas governamentais, conferindo ao ente central a competência sobre o interesse da União nacional, e, conferindo aos Estados, na qualidade de membros da federação, a autonomia sobre o interesse regional.

O referido precedente histórico não foi impedimento para que o legislador constituinte originário da Constituição brasileira, promulgada em 1988, fizesse emergir o Município como unidade federativa revestida de autonomia política sobre o seu território. Trata-se de um modelo ainda único no mundo, como esclarece Horta (2001, p. 257):

No direito constitucional brasileiro, o texto de 1988, distanciou-se da concepção do Estado federal como sendo uma federação de Estados, [...] O constituinte brasileiro de 1988 rompeu com a sedimentada concepção, inaugurada na Constituição de 1891, quando se concebia o Município como “planta do Estado”, entendimento clássico que foi paulatinamente abandonado pelas Constituições sucessivas, até alcançar, em 1988, a integração do Município entre os componentes da República Federativa.

Na história político-constitucional brasileira, desde a Emenda constitucional de 1926, as Constituições brasileiras (exceto a de 1937) atribuíram a “autonomia aos Municípios”, conferindo-os um aparente aspecto de autonomia política federativa. Essa “autonomia” era *sui generis*, pois, ainda que o Município não fosse integrante da

federação, no campo das intervenções federais, recebia igual tratamento dado aos Estados, em especial durante os períodos ditatoriais, como retratados no capítulo anterior.

Após o processo constituinte formado por ampla participação pública, ao Município foi conferido o *status* de ente federativo, como prescreveu o artigo inaugural da Constituição promulgada em outubro de 1988 que é a “República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal”.

Assim, após períodos de centralização e descentralização da história constitucional brasileira, hoje o Brasil é uma federação de 26 estados federados, um distrito federal e 5570 municípios.

Essa modificação influenciou na construção do modelo interventivo no Brasil, instituindo uma nova figura que os estudiosos brasileiros denominaram de “intervenção estadual”, mas que, em sua origem, está fundada no princípio federativo, a diferença é que a competência é do Estado, membro da federação, contra o Município localizado em âmbito territorial ou da União contra o Município localizado em território, como já asseverou o STF:

[...] no sistema constitucional brasileiro, não há possibilidade de a União intervir em qualquer município, ressalvados unicamente, os Municípios “localizados em Território Federal (CF, art. 35, caput)”. Desse modo, os Municípios situados no âmbito dos Estados-membros não se expõem à possibilidade constitucional de sofrerem intervenção decretada pela União, eis que, relativamente a esses entes municipais, a única pessoa política ativamente legitimada a neles intervir é o Estado-membro. (STF, IF 590 QO/CE, Relator Min. Celso de Mello, Tribunal Pleno, julgado em 17.09.1998, Publicado no DJ 09.10.1998)

A Federação brasileira é irrompível nos termos do art. 1º da Constituição da República Federativa do Brasil. A Constituição veda a secessão ao estabelecer, no art. 18, os limites para a organização político-administrativa da República Federativa do Brasil. Qualquer alteração na conformação dos Estados atinentes a incorporação, subdivisão ou desmembramento, somente poderá ser autorizado por lei complementar – que ordena um quórum qualificado – e mediante aprovação da população diretamente interessada. De igual forma, para os Municípios, a criação, a incorporação e o desmembramento exigem a aprovação por lei estadual, mediante plebiscito, às

populações dos Municípios envolvidos, acrescido – pela Emenda Constitucional nº 15, de 1996 – de divulgação dos Estudos de Viabilidade Municipal, apresentados e publicados na forma da lei, e limitado ao período determinado por Lei Complementar Federal.

Pela indubitável preservação do princípio federativo, além da vedação a ruptura, a Constituição institui o permanente controle do pacto federativo ao imperativamente proibir ao Congresso Nacional a possibilidade de deliberar emenda constitucional que mire abolir a forma federativa de Estado, fixando a regra como cláusula imutável no inciso I, do §4º, do art. 60, para a qual “não será objeto de deliberação a proposta de emenda tendente a abolir: I - a forma federativa de Estado; II - o voto direto, secreto, universal e periódico; III - a separação dos Poderes; IV - os direitos e garantias individuais”.

O justo e relevante valor dado pelo legislador constitucional ao princípio federativo, originado da ousadia de dar uma nova configuração tridimensional ao modelo brasileiro, diferenciando-nos dos demais Estados nacionais federativos, também foi fortalecido com a vedação ao rompimento do pacto e a vedação a alteração constitucional que pretenda abolir a federação, mas, de igual forma contribui para essa valorização a regra que impede emendar a Constituição quando esta estiver em situação de intervenção federal, conforme fixado no §1º, do art. 60, da CRFB quando diz que “a Constituição não poderá ser emendada na vigência de intervenção federal, de estado de defesa ou de estado de sítio”.

Nesse contexto, a Constituição de 1988, fiel ao modelo histórico adotado no Brasil desde a Emenda Constitucional de 1926, descreve, no art. 34, um leque extensivo e exaustivo de dos pressupostos materiais em que pode advir o decreto interventivo:

Art. 34. A União não intervirá nos Estados nem no Distrito Federal, exceto para:  
I - manter a integridade nacional;  
II - repelir invasão estrangeira ou de uma unidade da Federação em outra;  
III - pôr termo a grave comprometimento da ordem pública;  
IV - garantir o livre exercício de qualquer dos Poderes nas unidades da Federação;  
V - reorganizar as finanças da unidade da Federação que:  
a) suspender o pagamento da dívida fundada por mais de dois anos consecutivos, salvo motivo de força maior;

- b) deixar de entregar aos Municípios receitas tributárias fixadas nesta Constituição, dentro dos prazos estabelecidos em lei;
- VI - prover a execução de lei federal, ordem ou decisão judicial;
- VII - assegurar a observância dos seguintes princípios constitucionais:
  - a) forma republicana, sistema representativo e regime democrático;
  - b) direitos da pessoa humana;
  - c) autonomia municipal;
  - d) prestação de contas da administração pública, direta e indireta.
  - e) aplicação do mínimo exigido da receita resultante de impostos estaduais, compreendida a proveniente de transferências, na manutenção e desenvolvimento do ensino e nas ações e serviços públicos de saúde. (Incluída pela Emenda Constitucional nº 14, de 1996 e, atualmente, com redação dada pela Emenda Constitucional nº 29, de 2000)

Destaca, também, no art. 35, dispositivos específicos para tratar dos pressupostos materiais para a intervenção do Estado em Municípios e da União em Município localizado em seu Território Federal, fruto do modelo tridimensional da federação brasileira:

- Art. 35. O Estado não intervirá em seus Municípios, nem a União nos Municípios localizados em Território Federal, exceto quando:
- I - deixar de ser paga, sem motivo de força maior, por dois anos consecutivos, a dívida fundada;
  - II - não forem prestadas contas devidas, na forma da lei;
  - III - não tiver sido aplicado o mínimo exigido da receita municipal na manutenção e desenvolvimento do ensino e nas ações e serviços públicos de saúde; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 29, de 2000)
  - IV - o Tribunal de Justiça der provimento a representação para assegurar a observância de princípios indicados na Constituição Estadual, ou para prover a execução de lei, de ordem ou de decisão judicial.

A referida modalidade foi denominada pela doutrina de “intervenção estadual”, pois, diante da ausência de Território Federal desde a Constituição de 1988, somente há possibilidade de o Estado intervir no Município.

Assim, para adequação da exposição desse estudo, ao tratar de “intervenção estadual”, estar-se-á referenciando, genericamente, aquela que decorre do Estado sobre o Município localizado em seu âmbito territorial, mas ressalvando que, apesar de não existir Território Federal, a regra tem previsão no art. 35 da Constituição Federal. Desse modo, onde estiver textualizada a modalidade de “intervenção estadual”, estarão compreendidos todos os aspectos interventivos a ela vinculados.

Para demonstrar a efetiva apreensão do legislador constituinte originário, este ainda apregoou, no art. 85 da CRFB, um rol de crimes de responsabilidade que podem ser

acometidos ao Presidente, quando atentar contra a unidade federativa e contra os valores constitucionais, na sua maioria também assegurada como pressuposto material para a intervenção no ente federado<sup>47</sup>.

Em suma, no Brasil, a intervenção federal não se destina exclusivamente a indissolubilidade do Estado federal, a preservação da forma republicana de governo, do cumprimento das leis e a proteção da segurança como originariamente justificou a formação do Estado federativo Nacional. O texto constitucional brasileiro ultrapassa a fronteira de proteção direta à indissolubilidade federativa, exigindo revisitar aspectos de natureza e pressupostos a que está subordinada a intervenção no ente federado.

## 2.1 CONCEITO

Como relatado no primeiro capítulo, a denominação do instituto não nasceu com sua origem. O vocábulo “intervir”, como instrumento político de ataque aos membros da federação que descumprirem o pacto federativo, somente surgiu na Constituição Helvética de 1848, tendo sido repetida nas Cartas que seguiram, e está, desde 1999, na Constituição Federal da Suíça, garantindo a manutenção da essência do pacto federativo, qual seja, assegurar ao poder soberano central o poder de intervir no ente federado autônomo. No Brasil, o tema sempre permeou os debates de nosso Congresso Nacional:

É da essência mesma da forma republicana federativa a coexistência dos Estados e da União, aqueles incumbidos do seu próprio governo e administração peculiares, reunidos pelo laço da Federação, e esta, ao governo geral, a cujo cargo se confiou o interesse de toda a coletividade nacional. (DOCUMENTOS PARLAMENTARES, Dep. Arnolpho Azevedo, 1916, p. 342)

---

<sup>47</sup> Art. 85. São crimes de responsabilidade os atos do Presidente da República que atentem contra a Constituição Federal e, especialmente, contra: I - a existência da União; II - o livre exercício do Poder Legislativo, do Poder Judiciário, do Ministério Público e dos Poderes constitucionais das unidades da Federação; III - o exercício dos direitos políticos, individuais e sociais; IV - a segurança interna do País; V - a probidade na administração; VI - a lei orçamentária; VII - o cumprimento das leis e das decisões judiciais. Parágrafo único. Esses crimes serão definidos em lei especial, que estabelecerá as normas de processo e julgamento.

A intervenção no membro que compõe a estrutura da Federação está intrinsicamente ligada às características de soberania e de autonomia, posto que, para a União, que é soberana, a Constituição federal confere o poder para intervir sobre os membros integrantes da federação, que recebem a autonomia política sobre um determinado território, em contrapartida ao desprendimento da própria soberania em favor da unidade federal.

No Brasil, a federação não nasceu de uma federação centrípeta ou por agregação, àquela em que vários Estados soberanos efetivamente declinam de sua soberania em favor da União federal, mas de um movimento contrário, em que o Estado Unitário brasileiro se fragmentou concedendo aos Estados-membros uma parte das competências do governo central. Trata-se da federação por formação centrífuga ou por desagregação, como retrata Fabriz (2010, p. 80),

Na origem, ou seja, no modelo norte-americano em que floresceu o federalismo, ocorreu uma clara opção legislativa a favor do [ordenamento] particular frente ao [ordenamento] geral. É dizer: a raiz federativa preferiu as partes (entes federativos) ao todo (Federação). Deste quadro decorre o tão famoso pensamento de Alexis de Tocqueville, de que o *Governo dos Estados é a regra, e o Governo Federal é a exceção*.

Contudo, essa diferente formação histórica não impediu que a federação brasileira de composição centrífuga, como a federação norte-americana de formação centrípeta, tivesse vivenciado problemas comuns na história da formação das duas federações, como exemplo, a dualidade de governos.

Esse fato ocorre, segundo Ferrajoli (2011a, p. 543, tradução nossa), porque “a federação é uma rede de relações entre os entes federados, cujo grau de federalismo [...] é medido pelo grau de divisão e separação de poderes entre os vários níveis”<sup>48</sup>, isto é, não é a característica histórica da formação do Estado federal que definirá o âmbito de autonomia, mas o grau (mais ou menos) de centralismo definido no pacto federal que neutralizar os efeitos da concentração de poder.

---

<sup>48</sup> Para conferir credibilidade, segue texto original: “[...] la federación es una red de relaciones entre ordenamientos federados, cuyo grado de federalismo [...] se mide por el grado de división y de separación de los poderes entre los diversos niveles [...]”.

O equilíbrio da federação está na autonomia, leciona José Afonso da Silva (2011, 484), haja vista ser poder limitado e circunscrito, viabilizando que as relações entre os entes federados sejam harmoniosamente realizadas no âmbito da capacidade de agir, dentro de um círculo preestabelecido e respeitado os princípios postos na Constituição. E autonomia pressupõe distribuição de competências entre todos os entes membros da federação.

No Brasil, essa distribuição de competência se dá entre a União – que é o todo federativo –, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios – que são as partes que integram o todo da Federação –, consoante à predominância de interesse que atenderão às necessidades da coletividade, conforme, ainda argumenta Silva (2011, p. 478):

O princípio geral que norteia a repartição de competência entre as entidades componentes do Estado federal é o da predominância do interesse, segundo o qual à União caberão àquelas matérias e questões de predominante interesse geral, nacional, ao passo que aos Estados tocarão as matérias e assuntos de predominante interesse regional, e aos Municípios concernem os assuntos de interesse local, tendo a Constituição vigente desprezado o velho conceito do peculiar interesse local que não lograra conceituação satisfatória em um século de vigência.

A invasão na autonomia de um ente membro da Federação, demarcada na Constituição para preservar os valores nela estabelecidos, segundo os pressupostos constitucionalmente fixados, é a própria intervenção no ente federado. Para Pinto Filho (2002, p. 217),

A intervenção Federal é a concretização da vontade dos demais Estados-Membros que formam a União Federal de intervir no Estado que sofre a conturbação ou desordem constitucional, exatamente para a hipótese temporária de sublevação não se desenvolva e atinja outras partes do território da federação. Ainda que não haja o perigo de espalhar-se pelo território da nação, a ação é efetivada em nome dos demais Estados-Membros para manutenção da ordem interna do Estado atingido, tendo em vista a cumplicidade de deveres e direitos que nos traz a formação de uma federação (PINTO FILHO, 2002, p. 217).

Armada a autoridade federal no interesse comum, ressalta Leme (1926, p. 16) que, “estando os Estados sujeitos ao vínculo federal (*vinculum foederis*), a existência da própria Federação impõe ao poder central que se muna de meios condicentes a

manutenção da união indestrutível, entre todos eles”. Trata-se, como já consagrado nos Estados Unidos, da cláusula de garantia:

[...] “*cause of guarantee*”. A própria palavra esclarece o fim do instituto: garantir a União na sua indissolubilidade e proteger os Estados, contra as ameaças, internas ou externas, que lhe sombreiem os horizontes. [...] Dahi o procurarem os constituintes estabelecer preceitos que mantivessem a coesão, entre as moléculas formadoras desse organismo de aço. A clausula de garantia, ao tempo que lançava sobre os Estados o manto protector do governo central, acorrentava os membros da federação nesse esplendido conjunto, que formaram, para a indestructibilidade de seu poder sempre crescente [sic] (LEME, 1926, p. 17).

Assim é que a intervenção no ente federal, na tradicional lição, “é o conjunto de medidas permitindo à União obrigar os Estados-membros ao cumprimento de seus deveres” (FERREIRA, 1966, p. 24), que impõe uma “harmoniosa distribuição de competências dos poderes incumbidos de movimentar o mecanismo de sua decretação e execução” (RIBEIRO, 1960, p. 87), “orbitando na distribuição de competência entre o ente Federal e os entes federados” (FABRIZ, 2010, p. 81).

Mesmo assim, é importante lembrar que não há superioridade política da União frente aos demais entes federados, como já estudado, trata-se de prevalência de interesse para preservação da unidade e dos valores constitucionalmente estabelecidos.

A aparente superioridade política da União sobre os demais membros federativos foi demonstrada nos períodos em se destacou a concentração de poder no governo central, bem como, quando da utilização da intervenção para práticas antifederativas de preservação de poder político para fins privados. Atualmente, como leciona Fabriz (2010, p. 81 e 84), ela se retrata na “volúpia da União” que impede que o federalismo brasileiro venha a “contemplar as singularidades de uma nação de dimensões continentais e de raízes plurais” com equilibrada distribuição de receitas.

Em um estudo sobre intervenção federal, analisando a natureza dos deveres estabelecidos numa Constituição federal, Kelsen ([1927] 2003, p. 53-55) esclarece que nem o Estado central (União), nem os Estados-membros são soberanos, posto que, para ele, soberana é a comunidade total constituída pela Constituição Federal:

O exame da relação entre os âmbitos normativos mostra que a “União” ou o assim chamado “Estado central” e os estados singulares ou estados-membros, não há subordinação e superioridade, pois não se trata de uma relação de delegação, mas, ao contrário, de *uma relação de coordenação*. O assim-chamado “Estado central” – ou seja, o ordenamento parcial que por força da Constituição total é competente para determinadas matérias, sendo válido em todo o território –, tanto quanto os estados-membros ou estados singulares – isto é, os ordenamentos parciais que por força da mesma Constituição total tem competência para outras matérias, sendo válidos em partes do território (o dos estados membros ou estados-singulares) – está sujeito apenas à Constituição total; através desta, Estado central e estados membros se coordenam.

Enfim, sob este aspecto, há pouco para divergir, pois efetivamente todos os membros da federação são autônomos, inclusive a União Federal que, concomitantemente, assumirá a totalidade do Estado. Nada obstante, ainda que haja uma imperiosa necessidade de se reservar uma parcela de “autonomia soberana” de caráter nacional para a União, indubitavelmente, será a soberana norma constitutiva do Estado – que Kelsen denomina de “Constituição total” – que delimitará as distribuições de competências, seja material ou legislativa, e fixará, como instrumento assegurado dessas garantias, a intervenção no ente federado.

Somado a todas as características, antes mencionadas, que edificam o instituto da intervenção como uma garantia da própria Constituição Federal, esta também deverá ser temporária “para alcançar um ‘bem superior’ que é a indissolubilidade da Federação” (PINTO FILHO, 2002, p. 216), pois, sem a possibilidade de intervir nos negócios dos membros da federação, “a União seria um nome em vão. E as garantias e vantagens, que a Federação deve proporcionar aos Estados e ao povo, se reduziriam a simples miragem” (CAVALCANTI, 1924, p. 31).

A intervenção federal, seja da União sobre os Estados ou deste sobre seus Municípios, é a invasão na autonomia de um ente federado, demarcada na Constituição para preservar os valores nela estabelecidos, segundo os pressupostos constitucionalmente fixados. Assim, além dos pressupostos constitucionais, é necessário que sejam estabelecidos os critérios para sua concretização, bem como que o decreto interventivo expressamente os preveja, haja vista que se estará diante da invasão na esfera da autonomia de um integrante da Federação e, essa invasão, poderá contribuir para a ineficácia da realização de políticas públicas, indispensáveis para assegurar a concretização dos direitos fundamentais.

## 2.2 PRINCÍPIO DA NÃO INTERVENÇÃO

Como já esclarecido no capítulo que tratou da evolução histórica da intervenção federal, no Brasil, diferentemente dos Estados Unidos, da Suíça e da Argentina, desde o início, com exceção da Constituição de 1937, fundou-se no “princípio da não intervenção”.

A Constituição de 1937, segundo Paulino (1983, p. 172), não usou “dessa fórmula para caracterizar o direito de intervenção, mas sim, dos verbos ‘garantirá’ e ‘intervirá’, o que mostra que o Brasil adotou um critério próprio e mais condizente com o regime federativo” a partir da Constituição de 1946.

A autonomia política, um dos atributos originário da federação, é uma característica inafastável, muito mais condizente com o princípio federativo, posto que a vontade suprema seja a de nunca quebrar o elo que une os Estados-membros. Daí que o princípio da não intervenção melhor se adequa ao pacto de federação.

A “intervenção é antítese da autonomia” (SILVA, 2011, p. 485) e afasta temporariamente a “autonomia” dos entes federados, princípio básico da forma do Estado federal, constituindo-se numa medida excepcional que só pode ocorrer nos casos taxativamente estabelecidos na Constituição federativa.

Assim, a intervenção no ente federal, conforme também enunciado por Fávila Ribeiro (1960, p. 69), “constitui medida de exceção, aplicando-se, por isso mesmo, exclusivamente em caso de ocorrência de uma das situações estabelecidas na Constituição Federal, sem margem para qualquer elastério, isto porque a regra dominante é a não-intervenção”.

O que se observa é que a intervenção é instituto elementar, sendo exceção à constância do pacto federativo exatamente para a sua autoproteção, decorrendo de uma ação coercitiva contra um Ente federado e sem sua autorização, que deve estar

revestida de interesse público prevalente e devidamente previsto na Constituição. Nesse mesmo contexto, Cretella Júnior (1990, p. 2064) leciona que:

A intervenção federal da União, no Estado-membro, é regulada, logo no início das Constituições, sendo a regra a não intervenção, e, a exceção, a intervenção, nos casos expressos apresentados pela Carta em vigor. É, pois, a União, pessoa jurídica pública política, de existência necessária, a única entidade competente para concretizar a intervenção, no Estado-membro, cujo fundamento é, antes de tudo, (a) o de preservar a "união indissolúvel" dos Estados, razão de ser da Federação, e, depois, (b) o resguardo dos direitos individuais e das liberdades públicas, contra abusos dos poderes estaduais.

No estudo sobre a intervenção internacional, Albuquerque Mello (1937, p. 491) destaca que "o princípio da não-intervenção é um corolário dos direitos fundamentais dos Estados, especialmente do direito à soberania e do direito à igualdade jurídica".

Para o nosso estudo, respeitados os fins a que se destinam e parodiando o estudioso, o princípio da não intervenção é corolário dos direitos fundamentais dos Estados-membros da federação, especialmente do direito à autonomia e, porque não dizer, do direito à igualdade jurídica constitucionalmente estabelecida quando da formação do pacto federativo.

Em virtude disso, as disposições contidas nos artigos 34 e 35 da Constituição é uma ordem negativa. A autorização de atuação, somente em determinadas hipóteses, é confirmada com a disposição constitucional do §1º do art. 60 da Constituição Federal que fixa uma limitação circunstancial de emenda à Constituição ao proibir que esta seja alterada na vigência de intervenção federal.

## 2.3 NATUREZA JURÍDICA DA INTERVENÇÃO NO ENTE FEDERADO E DO ATO DE REQUISIÇÃO DO PODER JUDICIÁRIO

A intervenção no ente federado apresenta-se como uma espécie do gênero de estado excepcional, ao lado do *estado de defesa* e o *estado de sítio*, voltada a constituir num instrumento de frenagem para a agressão que viole a ordem política federativa. Trata-se, como reacende Lynch (2012, p. 149), do "instrumento por excelência encarregado

de garantir a Constituição contra as mais graves ameaças de sua dissolução ou da própria comunidade política”.

Como ressaltou Ernesto Leme (1926, p. 17), “ninguém se pode dizer anti-intervencionista, desde que seja federalista”, em um período histórico em que a governo se apresentava intervencionista. Isso porque defendeu o autor que a intervenção federal não é um mau em si mesmo, pois, desde sua origem, se destina a preservar a indissolubilidade do pacto federativo, protegendo os Estados contra as ameaças internas e externas.

Indubitavelmente, “a intervenção federal é mecanismo drástico e excepcional” (MENDES e BRANCO, 2015, p. 819) e, como lecionou o argentino Montaña (1926, p. 9), “ela serve para manter a uniformidade entre os Estados que compõem; para evitar a desigualdade das instituições, e salvar do perigo à existência da federação”.

Sob a égide da Constituição de 1891, o STF já reconhecia que a intervenção federal nos Estados “é um ato alheio à competência do Poder Judiciário, no que se refere aos motivos que determinaram esse ato e às consequências políticas dele decorrentes” (LEME, 1926, p. 134). O caso levado à apreciação da Suprema Corte originou da dualidade de governos que se proclamavam eleitos no Estado do Rio de Janeiro, tendo instaurado acirrados debates no Congresso Nacional que se iniciaram em dezembro de 1914 e se arrastaram por 1915. O Deputado Costa Rego no Plenário da Câmara dos Deputados asseverou que:

[...] este caso apresenta uma originalidade que o distingue de todos os outros, de intervenção, havidos na Republica, e que é a do suposto conflicto que a sentença do Supremo Tribunal mandando empossar o Sr. Nilo, suscitou entre os poderes políticos da Nação, em divergência com o Poder Judiciário. Nenhum outro episodio de intervenção apresenta, na Republica, este aspecto e seria curioso que só agora elle fosse aventado, quando em tantos outros casos as paixões politicas e os interesses de partidos souberam também provocar a protecção tutelar do Poder Judiciario nas questões tidas como essencialmente politicas e de constituição de poderes políticos [sic] (DOCUMENTOS PARLAMENTARES, 1916, p. 501).

O STF havia concedido *habeas corpus* para um candidato tomar posse e havia uma recusa ao cumprimento. Conforme contado no capítulo anterior, foi a primeira

contenda nesse sentido. Até então, o Congresso só havia recebido questões puramente políticas e a intervenção tinha como condão assegurar o cumprimento da ordem judicial. O tema foi lembrado por Ernesto Leme (1926, p. 134):

Em 16 de maio de 1914, no *habeas-corpus* n. 3.545, decidiu o Supremo Tribunal Federal que a intervenção da União Federal, nos Estados, é um ato essencialmente político e que, por isso, falece competência ao poder judiciário para conhecer os motivos que determinaram esse ato, ou das consequências, de natureza política, dele decorrentes, sendo absolutamente indébita a sua ingerência nessa matéria. Por consequência, nega-se *habeas-corpus* a um deputado, membro do Congresso dissolvido pelo ato de intervenção, e que, pleiteando aquela qualidade, pede garantias para o exercício das respectivas funções.<sup>49</sup>

Foi nesse contexto jurisprudencial que se firmou no Brasil o juízo de que o controle da intervenção federal é uma questão eminentemente política, não incluída nas atribuições do Poder Judiciário. O Brasil seguia o caminho da experiência e lição dos estadunidenses e dos argentinos.

A Suprema Corte Americana, berço da intervenção federal, no caso *Luther v. Borden*, em que se discutia a dualidade de governo estadual em *Rhode Island*, assentou tratar de questão de política e declarou que “cabia ao Congresso decidir qual era o governo legal no Estado”, conforme enfatiza Rodrigues (1992, p. 77-78), em estudo sobre a Corte Suprema Americana. No mesmo sentido, esclarece Pinto Filho (2002, p. 219):

No julgamento *Luther v. Borden* na Suprema Corte, em 1849, o *Chief Justice* Roger B. Taney estabeleceu o que viria a ser conhecido como doutrina das questões políticas, que incumbia os poderes populares, Executivo e Legislativo, resolver determinados problemas constitucionais: “A soberania em cada Estado reside no povo. [...] trata-se de uma questão política que deve ser resolvida pelos poderes políticos.

Na Argentina, em 1893, a Corte Suprema Nacional também julgou orientada pelos Norte-Americanos, no caso *Cullen v. Llerena*:

---

<sup>49</sup> A decisão referenciada trata-se de *habeas corpus* impetrado por Rui Barbosa, no qual também era o paciente, para garantir o exercício do cargo de deputado (diante da instauração de estado de sítio). Há também a decisão proferida no HC 300 em 1892, impetrado pelo mesmo, e outros proferidos em casos específicos de intervenção federal (HC 3.513/1914, HC 6.008/1920 e HC 8.910/?), faz parte do conjunto de julgados que afastava o controle de constitucionalidade pelo Supremo Tribunal Federal, que somente veio a ser flexibilizado e entrou em processo de evolução com a introdução da ação direta de inconstitucionalidade interventiva na Constituição de 1934 (art. 12, § 2º).

Se, como se demonstrou, a intervenção é o suporte dos poderes políticos e suas decisões a este respeito não pode ser contestada pelo Departamento Judicial, não podem ser respondidas a faculdade daqueles para decidir sobre a substância e a forma de suas deliberações, assim como a lei determina quando o assunto é compreendido nas suas atribuições constitucionais. É uma regra elementar do nosso direito público que cada um dos poderes que formam o governo da nação, aplica e interpreta a própria Constituição quando exerce os poderes que lhes são conferidos respectivamente. (MONTAÑO, 1926, p. 24, tradução nossa)<sup>50</sup>.

Como se vê, o tema da natureza da intervenção federal permeou a mente dos constitucionalistas estrangeiros e brasileiros. Para estes, que enfrentaram o indiscriminado uso do instituto em várias fases do constitucionalismo, a doutrina de Rui Barbosa foi de grande relevância, pois, além de pai do federalismo brasileiro, também foi o carrasco da intervenção federal nos moldes adotados no Brasil, o que contribuiu para a edificação da doutrina nacional. Enfim, foi necessário estabelecer o debate, como argumentou Pinto Filho (1966, p. 26):

Restaria discutir qual a verdadeira natureza da intervenção. Ela não é propriamente uma medida de polícia como pretende MAX FLEISCHMANN no *Woerterbuch des Staats – und Verwaltungsrechts*, nem tão pouco uma medida policial de segurança ao sentir de EDGAR LOENING em seu Direito Administrativo (7), nem ainda um ato de administração no opinar de ALBERT HAENEL em seu Direito Público (8) e nem ainda um ato de execução ao dizer de LUDWING WALDEECKER.<sup>51</sup>

A Constituição de 1934 expressamente descrevia que “é vedado ao Poder Judiciário conhecer questões políticas” (art. 68). Referida descrição era o caminho usualmente adotado pelo constituinte brasileiro, a julgar como haviam feito com a regulamentação da intervenção federal na Emenda Constitucional de 1926, também buscavam textualizar expressamente outros temas mais controvertidos.

---

<sup>50</sup> Para conferir credibilidade, segue texto original: “Si, como queda demostrado, la intervención es del resorte de los poderes políticos y sus decisiones al respecto no pueden ser controvertidas por el Departamento Judicial, no pueden contestarse las facultades de aquélles para decidir tanto sobre el fondo como sobre la forma de sus deliberaciones, así cuando se dicta la ley como cuando se resuelve todo asunto comprendido em sus atribuciones constitucionales. Es una regla elemental de nuestro derecho público que cada uno de los poderes que forman el gobierno de la Nación, aplica e interpreta la Constitución por sí mismo, cuando ejerce las facultades que ella les confiere respectivamente.”

<sup>51</sup> Os autores referenciados: Max Fleischmann (*Woerterbuch des Staats – und Verwaltungsrechts*, 1911), Edgar Loening (*Verwaltungsrecht*, 1884), Albert Haenel (*Staatrecht*, 1892) e Ludwing Waldecker (*Allgemeine Staatslehre*, 1927).

Na verdade, a herança descritiva das hipóteses de intervenção no ente federado presente na Emenda Constitucional de 1926 se verifica na Constituição de 1988. O que ocorre no Brasil é uma desconfiança permanente de seus próprios agentes políticos, o que leva a necessidade de constitucionalizar e descrever, com detalhes, os pressupostos para o exercício de poder.

Nesta conjuntura, passou-se a verificar, no direito constitucional brasileiro, a introdução de um pressuposto formal para a intervenção no ente federado que acendeu uma acentuada contenda acerca da natureza do instituto. De fato, afetou o cerne do instituto ao criar a intervenção decorrente de “requisição” pelo Poder Judiciário a fim de assegurar a execução de “sentenças”, em especial, ao acrescentar nas últimas Cartas (a partir de 1946 e também em 1967 e na EC de 1969), como ensina Mendes e Branco (2015, p. 6), a consolidação de uma “*forma judicial* como modalidade de *verificação prévia* de ofensa constitucional no caso de controvérsia sobre a observância dos princípios constitucionais da União, ou para prover a execução de lei federal”.

Seguindo o mesmo arranjo histórico, a Constituição de Outubro de 1988 também estabeleceu (art. 36) o procedimento a ser adotado para concretização do processo interventivo, construindo um ato complexo que envolve, em algumas situações, a atuação de órgãos independentes. Na nova ordem constitucional, a decretação da intervenção é do Poder Executivo, subordinado a apreciação do Poder Legislativo, e, em algumas situações previamente, dado provimento pelo Poder Judiciário.

No julgado da Intervenção Federal – IF 114/MT – o voto do Ministro Célio Borja advertiu que “a decisão do Supremo Tribunal que a concedesse, a instâncias do Procurador-Geral, é contra-arrestada pela apreciação do Presidente da República, que poderá ou não decretá-la”<sup>52</sup>.

---

<sup>52</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **IF 114**. Relator(a): Min. Néri da Silveira, Tribunal Pleno, julgado em 13/03/1991, DJ 27-09-1996 PP-36154 EMENT VOL-01843-01 PP-00001 (fls. 48).

Destaca-se que, mesmo formando a possibilidade de um ato complexo, que o legislador constituinte manteve a competência do Poder Executivo para decretar a intervenção, muito embora, como leciona Pelegrini (2000, p. 167), “por diversas vezes a deliberação sobre a pertinência da mesma seja de outro Poder”, o fato é que, segundo o inciso X, do art. 84 da Constituição, a competência para “decretar e executar a intervenção federal” é privativamente do Presidente da República, e, na intervenção estadual, simetricamente do Governador do Estado.

Assim, a Constituição de 1988 expressamente dispõe sobre hipóteses em que a intervenção carece de provocação, o que pode ocorrer por meio de uma solicitação, requisição ou representação. É ato condicionado e exigido nas situações previstas no art. 34, incisos IV, VI e VII (intervenção federal), e art. 35, inciso IV (intervenção estadual) da Constituição que condicionam a prosseguimento do processo interventivo.

Também se verifica que, nos dispositivos do art. 36, o legislador constituinte utilizou a expressão “solicitação” quando for provocada pelo Poder Legislativo ou Executivo, “requisição” quando oriundo do Poder Judiciário e o termo “representação” quando instaurada pelo Procurador Geral da República no âmbito federal.

### **2.3.1 Natureza política da intervenção:** independente do órgão público que solicite, requisiite ou represente

No direito comparado, não há precedente que tenha conferido ao Poder Judiciário a atribuição para requisitar a medida interventiva<sup>53</sup>. Na doutrina alienígena, o Judiciário sempre se apresentou como um expectador jurídico. Como clareia Lewandowski (1994, p 39-49), “nos Estados Unidos a intervenção foi historicamente delegada ao Executivo, pelo Congresso”, e, na Alemanha, “exige-se uma decisão do Governo Federal, respaldada pelo Parlamento (*Bundesrat*)”, sendo vedado discutir a decisão

---

<sup>53</sup> Não há previsão semelhante, nem mesmo nos países da América do Sul que adotaram a federação e que poderiam ser influenciados pelo modelo brasileiro.

de intervir no Tribunal Constitucional Federal (*Bundesverfassungsgericht*) por se tratar de um poder discricionário conferido ao Governo Federal.

Já na Argentina, país que popularizou a intervenção federal na América Latina, em especial pelo seu uso meramente para defender o interesse político do governante, destaca Lewandowski (1994, p 57):

Qualquer que seja o órgão que a imponha, constitui a intervenção, segundo Bidart Campos, sempre um ato de natureza *política*, compelindo ao poder que a determina – Legislativo ou Executivo – ponderar se ocorreram, na prática, as hipóteses constitucionais que a autorizam, alertando o especialista que, por tratar-se de medida excepcional, deve a ação interventiva ser levado a cabo de forma prudente, fundada numa interpretação restritiva do texto constitucional.

Entende ainda o referido autor, contra a jurisprudência assentada a partir do caso *Cullen c Llerena* (1893), julgado pela Suprema Corte da Argentina, que, mesmo sendo intervenção de um ato eminentemente político, a sua constitucionalidade pode ser objeto de apreciação judicial.

Vê-se que, mesmo na Argentina, que sofreu pelo uso inescrupuloso da intervenção, o Poder Judiciário não é parte integrante do procedimento, mas expectador externo para o controle de legalidade. O caráter político em que se caracteriza a intervenção, nos Estados estrangeiros, reserva ao Congresso a atribuição de analisar os aspectos justificadores para a intervenção, não somente para solicitá-la ao Poder Executivo, mas para decretar também. É da natureza intrínseca do Poder Legislativo exercer o controle político sobre os atos estatais.

É consentâneo lógico que a jurisdição se caracteriza por ser inerte, sendo uma máquina estatal que somente se movimenta quando acionado o seu motor, isto é, se e quando provocada, colocando o Estado-juiz acima do interesse da relação processual, consubstanciando o princípio da inércia da jurisdição. A característica de parcialidade é da função administrativa que é concreta e se caracteriza por ser ato complementar para satisfazer as finalidades em prol do interesse público.

Sob essas lições, igualmente, não há controvérsia que o Poder Judiciário também exerce atipicamente a função administrativa tanto para a execução de suas atividades funcionais, como também para auxiliar o ente federado na execução de atividades complementares. Porquanto, quem exerce a função administrativa está adstrito a

satisfazer interesses públicos concretos e é desta atribuição administrativa que decorre a competência do Poder Judiciário para "requisitar" ou para "prover" a intervenção:

Trata-se de atuação absolutamente atípica do Poder Judiciário porque a atuação discricionária considerando-se motivos de conveniência e oportunidade é da natureza das funções executiva e legislativa, adstrita que fica a função jurisdicional ao aspecto essencialmente jurídico (PELEGRINI, 2000, p. 197)

Situação semelhante é a exercida pelo Poder Judiciário no controle da execução penal. É atípico, mas não incomum. Nestes termos, não é porque a decisão foi proferida pelo Poder Judiciário que esta é necessariamente expedida no âmbito da atuação jurisdicional.

Essa assertiva é comprovada com a manifestação expressa do legislador constituinte de 1988 de fazer registrar a imperiosa necessidade do Poder Judiciário de prover suas decisões administrativas de motivação (art. 93, X, CRFB).

Além disso, a antiga "intervenção normativa", existente nos ordenamentos constitucionais anteriores, que amparava a representação de inconstitucionalidade, não mais se sustenta na intervenção federal. Hoje, esta já está consagrada pela ação de declaração de inconstitucionalidade. Sendo assim, a decisão que emana de autoridade judiciária na intervenção não é necessariamente decorrente do exercício da jurisdição típica, o é de natureza administrativa, conforme reiteradamente consubstanciado pelo Supremo Tribunal Federal.

Nesse contexto, Moraes (2005, p. 184) confirma ser a intervenção um ato político-administrativo de caráter constitucional. De igual forma o faz Tavares (2002, p. 758), ao reafirmar que "a intervenção é ato político administrativo" e Slaibi Filho (2009, p. 644), que, ao falar da natureza da intervenção, ilustra que "em se tratando de processo de intervenção com tramitação juntos aos Tribunais, tal processo não tem conteúdo jurisdicional, mas político-administrativo". E, na mesma ordem, segue dizendo Martins (2008, p. 7623):

Em decisão originária do Recurso Extraordinário n.º 94.252-1, o Supremo Tribunal Federal firmou entendimento de que a intervenção não tem caráter penal, posto que é medida de caráter político-constitucional, nem afronta a autonomia municipal, porque se opera por força de uma norma da lei maior, qual seja, a Constituição Federal, e que por fim, é ato político-administrativo, que não implica injunção de pena ao prefeito. [...] Destarte, a natureza jurídica da intervenção é, em parte, política, porque visa a manutenção da estrutura federativa cujo cerne é eminentemente a organização política do Estado, a Federação e seus componentes, e também administrativa, porque trata-se de uma situação especial, que visa oferecer proteção à estrutura do Estado, sendo deflagrada mediante procedimento administrativo. (grifo nosso)

O aludido Recurso Extraordinário n.º 94.252-1 foi julgado em 1981, fixando o precedente que mais tarde, já sob a nova ordem constitucional instaurada em 1988, seria mantido pelo Supremo Tribunal Federal sob o mesmo fundamento de que a decisão do tribunal que defere a intervenção – por não se tratar de causa, em sentido próprio – é insuscetível de recurso, conforme já de pronto destacado na ementa:

Por não se tratar de causa, em sentido próprio, mas de providência administrativa, da privativa iniciativa do Tribunal de Justiça, não cabe recurso extraordinário contra a decisão daquela Corte, que indeferiu o encaminhamento do pedido de intervenção federal, por suposto descumprimento de decisão judicial (art. 34, IV, da Constituição)<sup>54</sup>.

De igual forma, em novembro de 1998, ao apreciar a Petição 1.256/SP, o Supremo Tribunal Federal reafirmou no Acórdão:

Não se opõem os princípios a que, à parte interessada no cumprimento de ordem ou decisão judiciária, se faculta provocar o Tribunal competente a requisitar a intervenção estadual ou federal, conforme o caso: mas a iniciativa do interessado nesse caso não é exercício do direito de ação, sim, de petição (CF, art. 5º, XXXIV): não há jurisdição - e, logo, não há causa, pressuposto de cabimento de recurso extraordinário - onde não haja ação ou, pelo menos, requerimento de interessado, na jurisdição voluntária: dessa inércia que lhe é essencial<sup>55</sup>.

A representação para a intervenção no ente federado, caso origine a requisição do Judiciário, é, portanto, um “ato de natureza predominantemente política”, exercido segundo os elementos indispensáveis para edição do ato administrativo, conforme

---

<sup>54</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **RE 203175/SP**. Relator(a): Min. OCTAVIO GALLOTTI, Segunda Turma, julgado em 24/11/1998, DJ 23-04-1999 PP-00019 EMENT VOL-01947-03 PP-00580.

<sup>55</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Petição 1256-9/SP**. Relator: SEPÚLVEDA PERTENCE, Data de Julgamento: 04/11/1998, Primeira Turma, Data de Publicação: DJ 04-05-2001 PP-00006 EMENT VOL-02029-01 PP-00078.

reforçado pelo Ministro Neri da Silveira (Pet. 1.256-SP, 1998, p. 99) em seu voto, no qual alega que “o Tribunal exercita aí um ato político, uma competência de natureza política, e não jurisdicional” e, por consequência, “atacável pelos outros meios que não o recurso extraordinário”<sup>56</sup>.

Enfim, diante de reiteradas provocações decorrentes da disposição contida no art. 34, VI, da CRFB – intervenção em Município julgada por Tribunal de Justiça –, na Sessão Plenária de 24/09/2003, o STF editou a Súmula 637, confirmando no enunciado que “não cabe recurso extraordinário contra acórdão de Tribunal de Justiça que defere pedido de intervenção estadual em Município”, pacificando a compreensão de que a competência constitucional conferida aos Tribunais para apreciar representação de intervenção é exclusiva e intransferível e, por não ser exercida no âmbito da função jurisdicional, reafirma Pelegrini (2000, P. 208), “não transita em julgado, podendo ser modificada, revista a qualquer tempo, diante de situação nova”.

A doutrina brasileira sempre argumentou neste sentido. Para Pontes de Miranda (1973-1974, p 201), “é ato político que consiste na incursão da entidade interventora nos negócios da entidade que a suporta. Constitui o *punctum dolens* do Estado federal”, devendo revestir-se “de caráter de extrema excepcionalidade”, a julgar que afastará momentaneamente a atuação autônoma do Estado, Distrito Federal ou Município.

Revestido da natureza de ato político não estará sujeito ao controle judicial quanto à essencialidade do ato, isto é, quanto ao cerne político do ato:

Ato de governo ou ato político é toda manifestação de vontade do Poder Público que, por sua condição especial, escapa a revisão do Poder Judiciário,

---

<sup>56</sup> No que tange a outros meios, em seu relatório, o Ministro Sepúlveda Pertence já havia indicado o caminho ao dizer que “assentado o caráter político-administrativo da deliberação, sua impugnação por ilegalidade ou abuso de poder há de fazer-se nas vias próprias do controle jurisdicional dos atos administrativos, por exemplo, se for o caso, pelo mandado de segurança impetrado ao próprio Tribunal de Justiça (LOMAN, art. 21, VII), cuja decisão, *secundum eventum litis*, ai sim, estaria sujeita a recurso ordinário ou extraordinário, lato sensu para o tribunal nacional competente: se o caminho é longo e espinhoso, é o único que abre ao questionamento jurisdicional de validade de qualquer ato administrativo do Judiciário estadual” (BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Petição 1256-9**. São Paulo. Relator: SEPÚLVEDA PERTENCE, Data de Julgamento: 04/11/1998, Primeira Turma, Data de Publicação: DJ 04-05-2001 PP-00006 EMENT VOL-02029-01 PP-00078.

constituindo esse tipo de ação não uma exceção ao princípio da legalidade, mas à competência do juiz, o qual não tem possibilidade de fiscalizá-lo, se a isso for provocado (CRETELLA JUNIOR, 1995, p. 172)

Como muito bem observa Pelegrini (2000, p. 116), “embora dotado de natureza política, o que para nós significa apenas que estão diretamente subsumidos à Constituição, é acima de tudo ato administrativo, estando sujeito à formação e validade do ato jurídico”, resultando, portanto, que sobre o mérito do ato não incidirá o controle judicial, mas competirá ao Poder Legislativo o controle, a quem a Constituição confere o exame de mérito do ato político.

Enfim, a compreensão que se extrai é que a natureza da intervenção no ente federado é essencialmente política, assim constituída em razão do nacionalismo em que ela se reverte, pois visa proteger o território nacional e os valores constitucionais nele vigente contra a possibilidade de ruptura, seja externa ou interna. Sob este aspecto, insuscetível de revisão pelo Poder Judiciário, ressalvado, como observará na seção seguinte, ao clássico controle de legalidade.

Contudo, ainda assim, uma inquietante controvérsia permanece no mundo jurídico e refere-se à natureza do ato de requisição do Poder Judiciário, se vincula ou não ao Presidente da República ou ao Governador do Estado.

### **2.3.2 Natureza discricionária do ato do chefe do Poder executivo quando diante da requisição de intervenção do Poder Judiciário**

A natureza discricionária do Chefe do Poder Executivo sobre a decisão de intervir ou não quando solicitada pelo Poder Legislativo ou mesmo de ofício é pacífica. No entanto, a doutrina tem dificultado identificar a verdadeira natureza da atuação do Poder Judiciário quando este requisita a intervenção.

Mesmo já ultrapassado o debate quanto à natureza política da intervenção no ente federado, ainda vagueia no seio doutrinário a natureza da ordem de requisição pelo Poder Judiciário. O argumento se sustenta no uso do vocábulo “requisição”, adicionado ao fato de que o ato provém do Poder Judiciário.

Acompanhando a lição, Pelegrini (2000, p. 201) compreende que a confusão se instaura, porque, em muitas vezes, a atividade administrativa envolve julgamento, conferindo uma aparência de atividade jurisdicional. Adere, ainda, conforme já estudado, que a função jurisdicional também é exercida atipicamente, inclusive pelo próprio Poder Judiciário, como exemplo, nos julgamentos de processos administrativos disciplinares em face de seus agentes públicos.

A natureza da ordem de “requisição” do Judiciário tem criado conflito interpretativo que merece ser estudado. Em síntese, o argumento dos autores se estriba em três premissas básicas: primeira, porque o legislador constituinte utilizou o verbo “requisitar” para o ato praticado pelo Poder Judiciário, enquanto para os demais Poderes utiliza “solicitar”; segunda, porque “requisitar” tem sentido vinculativo; e, terceira, porque o ato, ainda que administrativo, foi expedido pelo Poder Judiciário.

O debate ecoa na compreensão de alguns autores, inclusive quanto à natureza da intervenção, retomando um debate já superado pela Suprema Corte brasileira e enunciado em reiterados precedentes (aqui estudados), e levando-os a relativizar a natureza da intervenção, quando a compreendem como sendo “política-jurídica”.

Como exemplos, para Ferreira (1966, p. 26), a intervenção é “uma medida essencialmente político-jurídica a fim de executar as medidas necessárias concorrentes à preservação da própria ordem constitucional”. O que não difere de Lewandowski (1994, p. 36), para o qual:

A intervenção federal é, para a maioria dos estudiosos, essencialmente, um ato político ou um ato de governo, caracterizado pela ampla discricionariedade, inobstante seja empreendido para a consecução de fins constitucionalmente pré-ordenados e sujeitar-se ao controle de legalidade pelo Judiciário e ao controle político por parte do Poder Legislativo.

Mais de uma vez, insiste Lewandowski (1994, p. 105) que a medida decretada, mediante requisição, conforme a natureza da ordem ou da decisão judicial, obrigará o “Presidente da República empreender a intervenção, sem que lhe seja dado adentrar em seu mérito”, pois,

[...] a competência para decretar a intervenção é sempre do Presidente da República, caracterizando-se esta como discricionária ou vinculada, conforme a hipótese em que se apoia. [...] Recebida a solicitação, em se tratando do Legislativo ou do Executivo, não está o Presidente obrigado a intervir, posto que se trata, no caso, de uma faculdade discricionária, cabendo-lhe sopesar a conveniência e a oportunidade da medida. Com efeito, cuida-se de mera “solicitação”, termo que contrasta com o imperativo da palavra “requisição”, empregada no caso de exercer-se a coação contra o Judiciário, hipótese em que a competência presidencial é vinculada, devendo o Chefe do Poder Executivo intervir, sem formular qualquer juízo de mérito, sob pena de desobediência. (Lewandowski, 1994, p. 123).

Aliás, no que tange ao Poder Legislativo, Lewandowski (1994, p. 126) também interpreta que ocorrendo a requisição a atuação também é vinculada:

[...] tratando-se de requisição judicial, não poderia o Legislativo obstá-la, sob pena de vulnerar o princípio da separação dos poderes. Entretanto, existindo qualquer vício de forma ou eventual desvio de finalidade na decretação da intervenção, o Congresso Nacional poderá suspendê-la, a qualquer tempo, com fundamento no art. 49, IV, da Constituição em vigor.

Igualmente para Ferreira Filho (2007, p 66), a natureza da requisição é vinculada nas hipóteses em que for prover a execução de lei federal, ordem ou decisão judicial e para assegurar o livre exercício do Poder Judiciário:

[...] é uma competência vinculada, cabendo ao Presidente da República a mera formalização de uma decisão tomada por órgão judiciário, sempre que a intervenção se destinar a “prover a execução de lei federal, ordem ou decisão judiciária” (art. 34, VI) ou a “assegurar o livre exercício do Judiciário” (art. 34, IV). Nestas hipóteses a decisão sobre a intervenção cabe ao Supremo Tribunal Federal, ao Superior Tribunal de Justiça, ou ao Tribunal Superior Eleitoral, mediante requisição (art. 36, II).

Como se lê, reafirma Lewandowski (1994, p. 123), que o ato “é vinculado, devendo o Chefe do Poder Executivo intervir, sem formular qualquer juízo de mérito, sob pena de desobediência”. Sob o semelhante argumento e orientado sob o manto da jurisdição, Mendes e Branco (2015, p. 824) declaram que:

Essas modalidades de intervenção, como se vê, passam, antes de se concretizarem, por crivo judicial. O STF, o TSE e o STJ julgam pedido de intervenção federal. Por isso, nesses casos, não há discricionariedade para o Presidente da República – ele está vinculado a decretar a intervenção. Ao Presidente da República cabe a formalização da decisão judicial.

Em ambos os casos, o controle político sobre as razões da intervenção é dispensável, devendo a intervenção limitar-se a suspender a execução do aro impugnado, se isso for suficiente para restabelecer a normalidade constitucional (art. 36, §3º, da CF).

Do inicial questionamento resultam outros não menos inquietantes. E se suspender não for suficiente? E se a execução da intervenção no ente federado também não for suficiente para atingir a normalidade constitucional? Enfim, se mesmo nomeado um interventor, este for incapaz de dar cumprimento à execução da lei, ordem ou decisão judicial (art. 34, VI, CRFB) ou dar concretude dos princípios sensíveis (art. 34, VII, CRFB)?

Dizer que o representante federativo (Chefe do Poder Executivo) e o Poder Legislativo não podem emitir o juízo político acerca da expedição do decreto interventivo em razão da requisição do Poder Judiciário, corresponde dizer sobre uma exceção ao caráter político da intervenção no ente federado – já admitido pelo STF – não descrita no texto constitucional.

Em suma, seguindo a orientação vinculativa, a Casa Executiva e as Legislativas atuarão como mera repetição da ordem, o que confere desarmonia com a exigência de que a requisição “seja submetida à apreciação” por estas. Essa equivocada interpretação, nos leva a crer que a doutrina precisa superar essa orientação até para a sobrevivência da própria federação e para a preservação da intervenção como instrumento de garantia da unidade federativa. Para isso, será necessário analisar as razões que justificam sua adoção.

O entendimento sobre a natureza “política-jurídica”, ainda que não tenha sido abarcada pelo Plenário do STF, conforme registrado nos acórdãos anteriormente mencionados, já foi verberado pelo então Presidente, Ministro Celso de Mello, em 1998, ao apreciar monocraticamente o IF 591-1/BA, para a qual a intervenção “não obstante o caráter excepcional de sua utilização – necessariamente limitada às hipóteses taxativamente definidas na Carta Política –, mostra-se impregnado de múltiplas funções de ordem político-jurídica”.

Entretanto, de acordo com o provérbio “o tempo é o senhor de tudo”, em 2002, o Ministro Celso de Mello já conformava um atualizado entendimento em consonância com os precedentes do STF, para a qual intervenção reveste-se de caráter político-administrativo:

O procedimento destinado a viabilizar, nas hipóteses de descumprimento de ordem ou de sentença judiciais (CF, art. 34, VI e art. 35, IV), a efetivação do ato de intervenção – trate-se de intervenção federal nos Estados-membros, cuide-se de intervenção estadual nos Municípios – reveste-se de caráter político-administrativo, muito embora instaurado perante órgão competente do Poder Judiciário (CF, art. 36, II e art. 35, IV), circunstância que inviabiliza, ante a ausência de causa, a utilização do recurso extraordinário<sup>57</sup>.

Os autores que, em regra, ampliam a “requisição” até mesmo onde a Constituição não a adota como ocorre no inciso III do art. 36. Neste inciso, o legislador limitou-se a utilizar a expressão “provimento”, em substituição a “requisição” – o que se verifica é que a real justificação é pelo mero fato de a decisão ser emanada pelo Poder Judiciário, sem efetivamente distinguir a natureza política e podendo ocorrer o equívoco de admiti-la como “meio política, meio jurídica”.

Isso ocorre porque, no imaginário desses autores há, tradicionalmente, uma reverência secular ao Judiciário, típico dos operadores do direito que espelham o Judiciário como uma “Excelsa Corte”<sup>58</sup>, maximizando o papel do Judiciário em detrimento dos demais poderes constituídos e, com isso, derivando a desconsideração da particularidade da intervenção no ente federado como defesa essencialmente política.

Nossa compreensão não reduz o papel do Poder Judiciário, mas, ao contrário, protege-o das interferências em atos políticos que poderia reduzir a característica de imparcialidade de seus membros. Desse modo, quando o fundamento é para o decreto interventivo, o argumento de “poder supremo” não prospera haja vista que o pacto federativo é entre entes e não entre órgãos e quem representa os entes é o chefe do Poder Executivo.

Ao pesquisar acerca de todas as constituições brasileiras, foi possível perceber que a palavra “requisição” surgiu, pela primeira vez, na Constituição de 1891 e unicamente para tratar da intervenção federal. Ressalta-se que, em nenhum outro lugar do texto

---

<sup>57</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **AI 343461 AgR**. Relator(a): Min. CELSO DE MELLO, Segunda Turma, julgado em 18/06/2002, DJ 29-11-2002 PP-00029 EMENT VOL-02093-06 PP-01240.

<sup>58</sup> No próximo capítulo, discutiremos sobre essa dinâmica.

constitucional, foi utilizada a expressão “requisição”. Dizia o texto constitucional, nas salvaguardas autorizadas pelo art. 6º, que a intervenção seria possível “para restabelecer a ordem constitucional e a tranquilidade nos Estados, a ‘requisição’ dos respectivos Governos”. Como se lê, a expressão “requisição” encontrada na Constituição inaugural da república brasileira nasceu com caráter meramente político.

Sobre este tema, vamos nos debruçar com mais precisão na seção seguinte deste capítulo, ao estudar a intervenção como faculdade e dever. Mas é importante salientar que foi objeto de um acirrado debate no Congresso Nacional. Ernesto Leme (1926, p. 30) foi um estudioso da querela, chegando a concluir que as partes (Presidente Epitácio Pessoa e o Deputado Rui Barbosa) no fundo não divergiam sobre a faculdade do presidente de decidir sob a necessidade da intervenção, apesar de utilizarem argumentos que apresentavam controvérsias.

Outra controvérsia que também teve grande importância refere-se à obrigatoriedade que foi a intervenção na Bahia em 1920. Rui Barbosa entendia que a intervenção não era imperativa, porém apenas facultativa, ao passo que Epitácio Pessoa, então Presidente, sustentava que a norma constitucional era imperativa, visto que se tratava de um caso de requisição:

Ruy, chama, ao direito de intervenção, faculdade, não porque entenda ser essa a medida de que o governo federal lançará mão, a seu bel prazer. Mas, porque dela não há de fazer uso mecanicamente, automaticamente. Em cada caso que surge, tem o governo a faculdade de apreciar os factos ocorrentes, para concluir se é ou não é oportunidade de adoptar a medida extrema do art. 6º. Se for, tem o mesmo o indeclinável dever de intervir [sic] (LEME, 1926, p. 33).

No contexto político constitucional da Primeira República, a querela findou-se com a compreensão de que o sentido do vocábulo “requisição” não é imperativo, mas mantém-se como faculdade, oriunda da composição dos Parlamentares da época de que a intervenção é “ato colaborativo”, pois todos os poderes deveriam cooperar.

Para Leme (1926, p. 35 e 37), mesmo que o texto constitucional “expressasse de forma imperativa, ‘intervirá’, o governo federal teria sempre a faculdade de julgar a oportunidade, ou não da intervenção, diante de fatos que acharia estarem, ou não,

contidos nas exceções que a Constituição abriu”. Assim, conclui dizendo que “o presidente [...], é o único juiz da intervenção”.

Entretanto, no vigente ordenamento constitucional ainda pairam dúvidas. Qual o sentido da “requisição” do Poder Judiciário, descritas nos incisos I e II do art. 36 da CRFB? As decisões proferidas por aquele Poder na hipótese da “representação” disciplinadas no art. 34, III e art. 35, IV, da Constituição, têm natureza de ato jurisdicional ou administrativo?

Muitos constitucionalistas pesquisados, orientados por, dentre outros, Pinto Ferreira (1966), Manoel Gonçalves Ferreira Filho (2007), Ricardo Lewandowski (1994) e, atualmente, Mendes e Branco (2015), admitem que a ordem de “requisição”, por ter sido expedida pelo Poder Judiciário, tem natureza vinculativa, ainda que originada de um procedimento político e mesmo não havendo previsão legal que vincule o Chefe do Poder Executivo.

Importante lembrar que, no Brasil, a competência para decretar, autorizar, executar ou suspender permanece na atribuição dos Poderes tipicamente políticos. Todavia, ao Poder Judiciário é entregue a competência para instaurar, até mesmo *ex officio*, a requisição de intervenção quando for para “prover a execução de ordem ou decisão judicial” (art. 36, II, parte final, da CRFB) – regulamentada pela Lei nº 8.038, de 28 de maio de 1990<sup>59</sup> –, e para prover a intervenção por recusa à execução de lei federal<sup>60</sup> ou, após representação do Procurador Geral da República (art. 36, III da CRFB), motivado para assegurar os princípios sensíveis descritos no inciso VII do art. 34 da CRFB) – estes regulamentados pela Lei nº 12.562, de 23 de dezembro de 2011<sup>61</sup> –, conforme expressamente organizado no texto constitucional.

---

<sup>59</sup> Regulamenta, nos artigos 19 a 22, o procedimento para a requisição de intervenção federal prevista no inciso II do art. 36 da CRFB, no caso de desobediência a ordem ou decisão judiciária, de competência do STF, do STJ ou do TSE.

<sup>60</sup> Esta possibilidade já estava prevista desde a origem na Constituição dos Estados Unidos como condição para a atuação interventiva.

<sup>61</sup> Regulamenta o processo e julgamento da representação interventiva do Procurador Geral da República prevista no inciso III do art. 36 da CRFB para assegurar a observância dos princípios constitucionais estabelecidos (art. 34, VII) e no caso de recusa à execução de lei federal (art. 34, VI, primeira parte).

Nas mencionadas regras, não há nenhum comando imperativo que confira a natureza vinculativa ao ato de requisição. Na Lei nº 8.038/1990, que regulamenta a requisição de intervenção quando for para “prover a execução de ordem ou decisão judicial” (art. 36, II, parte final, da CRFB), o art. 22 limita-se a dispor que “julgado procedente o pedido, o Presidente do STJ comunicará, imediatamente, a decisão aos órgãos do poder público interessados e requisitará a intervenção ao Presidente da República”.

Alguns autores, por exemplo, como Mendes e Branco (2015, p. 824), ressaltam que o art. 11 da Lei nº 12.562, de 23 de dezembro de 2011, estabelece que julgada a ação, se a decisão final for pela procedência da representação interventiva, após a publicação do acórdão, o Presidente do Supremo Tribunal Federal dará conhecimento ao Presidente da República para dar cumprimento, no prazo improrrogável de até 15 (quinze) dias, emitindo o decreto na forma dos §§ 1º e 3º do art. 36 da Constituição Federal.

Ocorre que a Lei nº 12.562/2011, que regulamenta o provimento da intervenção, após representação do Procurador Geral da República (art. 36, III da CRFB), dispõe no art. 11:

Art. 11. Julgada a ação, far-se-á a comunicação às autoridades ou aos órgãos responsáveis pela prática dos atos questionados, e, se a decisão final for pela procedência do pedido formulado na representação interventiva, o Presidente do Supremo Tribunal Federal, publicado o acórdão, levá-lo-á ao conhecimento do Presidente da República para, no prazo improrrogável de até 15 (quinze) dias, dar cumprimento aos §§ 1º e 3º do art. 36 da Constituição Federal.

A interpretação desse dispositivo leva à preservação da discricionariedade apreciativa dos poderes constituídos essencialmente políticos. Ao remeter à atuação do Presidente da República ao cumprimento dos §§ 1º e 3º do art. 36 da Constituição Federal, a lei infraconstitucional (Lei nº 12.562/2011) não vinculou o Chefe do Poder Executivo ao cumprimento da ordem interventiva, nem mesmo relativizou – nem poderia – a exigência de apreciação pelo Poder Legislativo, somente excetuada quando o decreto se limitar a suspender a execução do ato impugnado e se essa medida bastar para o restabelecimento da normalidade.

De acordo com a regra constitucional, se a suspensão do ato impugnado for suficiente para restabelecer a normalidade constitucional nos pressupostos materiais descritos para a inexecução de lei federal, ordem ou decisão judicial (art. 34, VI da CRFB), ou por desrespeito aos princípios constitucionais sensíveis (34, VII da CRFB), ou, na “intervenção estadual”, para assegurar a observância dos princípios e a execução de lei, de ordem ou de decisão judicial (art. 35, IV da CRFB), a exegese do §3º, do art. 36 da CRFB, fixa que será dispensada a apreciação do decreto interventivo por parte do Poder Legislativo. Do texto, extrai-se que, de fato, não haverá intervenção propriamente dita, mas apenas a “suspensão do ato” violador, o que, por essa razão, afasta a apreciação do Poder Legislativo.

De forma diferente, o dispositivo descrito no art. 11 da Lei nº 12.562/2011 violaria a independência dos poderes e a própria Constituição, afinal o legislador constitucional taxativamente descreveu a única hipótese em que o Poder Legislativo é dispensado de apreciação do decreto interventivo, ou seja, quando “o decreto limitar-se-á a suspender a execução do ato impugnado” e se essa medida bastar ao restabelecimento da normalidade (§3º do art. 36, CRFB). Não encontrando essas condições, a apreciação do Poder Legislativo é imperativa.

Portanto, não poderia a lei infraconstitucional excluir competência do Poder Legislativo quando a intervenção for uma proposta de solução. Assim, se o Poder Judiciário requisitar a intervenção no ente federado, para afastar a hipótese de usurpação de competência constitucional, o Poder Legislativo, no exercício de sua competência – corroborado pelo art. 49, IV da CRFB –, obrigatoriamente deverá apreciá-la.

Nessa linha férrea construída pelo legislador constituinte originário, o ato de intervenção, quando não decorrer das exceções estabelecidas no §3º do art. 36 (somente para suspensão do ato impugnado)<sup>62</sup>, sem exceção – conforme adverte o §1º do art. 36 –, deverá ser apreciado pelo Poder Legislativo no exercício da

---

<sup>62</sup> Art. 36. A decretação da intervenção dependerá: [...] § 3º - Nos casos do art. 34, VI e VII, ou do art. 35, IV, dispensada a apreciação pelo Congresso Nacional ou pela Assembleia Legislativa, o decreto limitar-se-á a suspender a execução do ato impugnado, se essa medida bastar ao restabelecimento da normalidade.

competência estabelecida no art. 49, IV da Constituição<sup>63</sup>, qual seja, poderá exercer a discricionariedade, aprovando ou suspendendo a intervenção. Quanto a isso, Silva (2011, p. 488) reforça a tese, ao fundamentar que:

É despiciendo dizer que o Congresso Nacional não se limitará a tomar ciência do ato de intervenção, pois o decreto interventivo lhe será submetido para apreciação, o que envolve julgamento de aprovação e de rejeição, como, aliás, está expressamente estabelecido no art. 49, IV, que lhe dá competência exclusiva para aprovar ou suspender a intervenção.

O sentido de “será submetido à apreciação do Congresso Nacional ou da Assembleia Legislativa do Estado, no prazo de vinte e quatro horas” não pode ser interpretado, apenas nesta situação, como limitado “a aprovação”. Se tão simples fosse, o legislador constituinte não teria exigido no parágrafo seguinte (§2º do art. 36 da CRFB), sem excepcionar, o dever de uma convocação extraordinária, conforme se destaca no texto, ao prescrever que “se não estiver funcionando o Congresso Nacional ou a Assembleia Legislativa, far-se-á convocação extraordinária, no mesmo prazo de vinte e quatro horas”. Em suma, o Poder Legislativo não pode agir como mero carimbador.

Somada a disposição anterior, a Lei nº 12.562/2011 ainda descreve, no art. 12, que “a decisão que julgar procedente ou improcedente o pedido da representação interventiva é irrecorrível, sendo insuscetível de impugnação por ação rescisória”, confirmando a ausência de jurisdição e a natureza política da ação interventiva quando decorrer de provimento da intervenção, após representação do Procurador Geral da República conforme descrito no art. 36, inciso III, da CRFB.

No arcabouço infraconstitucional, como visto, não há comando que confira à “requisição” um sentido imperativo, ao contrário, o que se extrai da regra é que o legislador não pretendeu conferir essa amarração, apesar da oportunidade nos processos legislativos de edificação da Lei nº 8.038/1990 e Lei nº 12.562/2011. Aliás,

---

<sup>63</sup> Art. 49. É da competência exclusiva do Congresso Nacional: [...] IV - aprovar o estado de defesa e a intervenção federal, autorizar o estado de sítio, ou suspender qualquer uma dessas medidas; [...].

a expressão “efeito vinculante” somente aderiu ao texto da Constituição a partir da Emenda Constitucional nº 45, de 2004, com a instituição da súmula vinculante<sup>64</sup>.

A análise dos processos legislativos edificadores da Lei nº 8.038/1990<sup>65</sup> e da Lei nº 12.562/2011 retratam a ausência de caráter vinculante do sentido de “requisição” quando se trata de intervenção federal. Em especial, desta última (Lei nº 12.562/2011), em que foi apresentado dispositivo para exigir dos Poderes Executivo e Legistivo o atendimento vinculado à requisição do Poder Judiciário, contudo, sem sucesso, mesmo diante de uma sugestão originada de um Ministro do STF<sup>66</sup>.

No referido projeto de lei (PLS 51/2006), que originou a vigente Lei nº 12.562/2011, havia previsão no art. 11 de um segundo parágrafo que dispunha que “(§ 2º) a decisão será dotada de efeito vinculante relativamente aos demais órgãos do Poder Público”. Entretanto, o texto final aprovado pelo Senado já não comportava a pretensa disposição legislativa.

De igual forma, na Câmara dos Deputados, a mesma proposição – então enumerada como PL 5456/2009 – foi aprovada pela Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania, com o voto em separado do Deputado Regis de Oliveira, para o qual haveria necessidade de se alterar a redação originariamente proposta em razão da “importância na obrigatoriedade do cumprimento da decisão final, conforme estabelece o artigo 11, deste projeto, que deverá ressaltar a penalidade a que alude o inciso VII do art. 85 da Constituição Federal”. Mais uma vez, apesar da pretensão legislativa, nenhuma regra conferiu caráter vinculativo à disposição contida no art. 36, III, da CRFB, mesmo que tenham aprovado e possibilitado do deferimento de “liminar” no processo eminente político-administrativo.

---

<sup>64</sup> Expressamente disposta em alguns dispositivos (art. 102, §2º, art. 105, II e no art. 111-A, II).

<sup>65</sup> Na proposição que originou a Lei nº 8.038, de 1990, manteve-se o sentido inicialmente proposto e sem sofrer modificações nos artigos que regulamentam (art. 19 ao 22). O projeto de lei – PL 2255/1989 – foi apresentado pelos Deputados Plínio Martins, Bonifácio de Andrada e Nelson Jobim em abril de 1989, justificado pelas mudanças ocorridas na configuração do Poder Judiciário com a nova ordem constitucional.

<sup>66</sup> A proposição legislativa foi originariamente protocolada no Senado em 2006, de autoria do Senador José Jorge, o qual, em sua justificativa, informa que o projeto de lei foi inspirado em sugestão do Ministro Gilmar Ferreira Mendes, do STF.

Essa manifesta opção legislativa corrobora com a necessidade interpretativa de se distinguir a exigência do cumprimento de uma ordem ou decisão judicial, da decisão que efetivamente gerará o desequilíbrio federativo.

A tipificação como crime de responsabilidade não é suficiente para afastar a natureza política da intervenção, nem mesmo o caráter discricionário dessa prática originada do Poder Judiciário, ao contrário, exige maior responsabilidade do Presidente da República e dos membros do Poder Legislativo, ao exercerem suas atribuições constitucionalmente estabelecidas para apreciar, discricionariamente, a presença dos motivos ensejadores da intervenção federal.

A alegada tipificação sancionatória de crime de responsabilidade impõe que a autoridade competente, neste caso o Chefe do Poder Executivo, se alicerce em motivação determinante e proporcional à defesa dos valores da Constituição frente à “desobediência” da ordem judicial, afastando assim o tipo sancionatório.

Assim, interpretar de forma diversa equivale a estar em um real desequilíbrio da imprescindível harmonia entre os poderes estatais que a Constituição e a Federação brasileira não admitem.

O regime político adotado no Brasil é o democrático, que tem como uma de suas características a soberania popular. O legislador constituinte preservou a soberania popular ao assegurar que nenhuma intervenção no ente federado ocorrerá sem a apreciação do Poder Legislativo, órgão que exerce tipicamente o controle político, e sem o decreto interventivo, porque igualmente a atuação do Poder Executivo se fundamenta na soberania popular.

A equivocada opção doutrinária de interpretar a “requisição” como ato vinculado rompe com a tradição vigente e superada pela Suprema Corte, ainda sob o julgo da Constituição de 1891, quando, em 1914, o Ministro Relator fundamentou decisão, confirmada pelo Plenário, que “o poder excepcional do governo, em matéria de intervenção, como em matéria de estado de sítio, exercido sob o exame imediato do

Poder Legislativo, escapa à intromissão judicial”<sup>67</sup>. Em 1992, o STF, mais uma vez, retrata a discricionariedade do Chefe do Poder Executivo:

[...] PRESIDENTE DA REPÚBLICA - INTERVENÇÃO FEDERAL - PODER DISCRICIONÁRIO - OMISSÃO INEXISTENTE [...]. O instituto da intervenção federal, consagrado por todas as Constituições republicanas, representa um elemento fundamental na própria formulação da doutrina do federalismo, que dele não pode prescindir - inobstante a excepcionalidade de sua aplicação -, para efeito de preservação da intangibilidade do vínculo federativo, da unidade do Estado Federal e da integridade territorial das unidades federadas. A invasão territorial de um Estado por outro constitui um dos pressupostos de admissibilidade da intervenção federal. O Presidente da República, nesse particular contexto, ao lançar mão da extraordinária prerrogativa que lhe defere a ordem constitucional, age mediante estrita avaliação discricionária da situação que se lhe apresenta, que se submete ao seu exclusivo juízo político, e que se revela, por isso mesmo, insuscetível de subordinação à vontade do Poder Judiciário, ou de qualquer outra instituição estatal. [...]<sup>68</sup>.

Neste sentido, apontam Mazzei, Silveira e Pazeto (2014, p. 199), em estudo específico sobre a natureza da requisição quando julgada procedente a representação interventiva, pela “não vinculação do Presidente da República quanto à decretação obrigatória da intervenção federal por incidência direta do princípio da separação e harmonia entre os Poderes (art. 2º da CRFB)”, fundamentando que:

Analogicamente, importa lembrar, pela pertinência, que o Supremo Tribunal Federal quando do julgamento do pedido de extradição nº 1.085/ITA, decidiu que os casos de extradição, por constituírem expressão de um ato de soberania nacional – tal como a intervenção federal – não podem ser revistos pelo Supremo. Assim, a extradição não é ato de nenhum Poder do Estado,

---

<sup>67</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **HC 3536**. Relator(a): Min. Oliveira Ribeiro, Tribunal Pleno, julgado em 06/05/1914, RF v. 22, n. 127-132, 1914, p. 301-304.

<sup>68</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **MS 21041**. Relator(a): Min. Celso de Mello, Tribunal Pleno, julgado em 12/06/1991, DJ 13-03-1992 PP-02923 EMENT VOL-01653-01 PP-00197 RTJ VOL-00137-01 PP-00177. Referido precedente inspirou decisão proferida pelo Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul quando diante de requisição do Poder Judiciário ao Governador para intervir em Município: “[...] REQUISIÇÃO DE INTERVENÇÃO ESTADUAL EM MUNICÍPIO. RECUSA DO CHEFE DO EXECUTIVO. ATO POLÍTICO E DISCRICIONÁRIO. IMPOSSIBILIDADE DE CONTROLE JUDICIÁRIO. 1. O ato do Governador do Estado, que se recusa a intervir em Município, a despeito de requisitada a intervenção por descumprimento de ordem judicial, é ato político e discricionário, insuscetível de controle judiciário, e, portanto, incapaz de caracterizar, de seu turno, desobediência à ordem judicial ou atentado à independência do Poder Judiciário (CF/88, art. 34, IV e VI)”. TJ/RS. Representação Nº 70013642905, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Araken de Assis, julg. em 13/03/2006. No mesmo sentido: Representação Nº 70014512826, Órgão Especial, Tribunal de Justiça do RS, Relator Vencido: Arno Werlang, Redator para Acordão: Araken de Assis, julg. em 22/05/2006; Intervenção Federal no Estado Nº 70014381891, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Araken de Assis, julg. em 29/05/2006; Representação Nº 70003818739, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Araken de Assis, julg. em 27/11/2006.

mas da República Federativa do Brasil, pessoa jurídica de direito público externo, representada na pessoa de seu Chefe de Estado, o Presidente da República. [...] Vale mencionar, por oportuno, que no julgamento do Mandado de Segurança nº 21.041/RO, impetrado pelo Governador do Estado de Rondônia e que buscava, entre outros pedidos, que fosse concedida a segurança para compelir o Presidente da República a decretar a intervenção federal no Estado Acre, haja vista a presença de autoridades acreanas em território rondoniense, o Supremo decidiu que o Presidente da República, nesse particular contexto interventivo, age mediante estrita avaliação discricionária da situação que se lhe apresenta, que se submete ao seu exclusivo juízo político, e que se revela, por isso mesmo, insuscetível de subordinação à vontade do Poder Judiciário ou de qualquer outra instituição estatal (MAZZEI, SILVEIRA E PAZETO, 2014, p. 197)<sup>69</sup>.

A decisão do Supremo Tribunal Federal não vincula o Presidente da República, de igual forma a decisão dos demais tribunais não vinculam o Governador do Estado, conforme observado por Mazzei, Silveira e Pazeto (2014, p. 197):

[...] ele possui precedentes no sentido de que a atribuição para a propositura da representação interventiva por parte do Procurador-Geral da República é discricionária (STF, MS nº 20.294/BA- RTJ 100:1013 e Reclamação nº 128/DF – RTJ 98:3). Assim, se a análise da própria propositura da representação interventiva é discricionária, da mesma forma será a expedição do decreto interventivo, cuja análise da presença dos requisitos constitucionais autorizadores cabe exclusivamente e discricionariamente ao Presidente da República que, mesmo diante de uma decisão de procedência da representação interventiva, analisará a conveniência da decretação da intervenção federal no Estado-membro ou Distrito Federal.

Trata-se a intervenção no ente federado – como a extradição e outros atos de valor político em que o Poder Judiciário seja parte –, de ato complexo e que se aperfeiçoa pela manifestação de vontade independente de vários órgãos para sua concretização.

---

<sup>69</sup> MANDADO DE SEGURANÇA - DIVISA ENTRE OS ESTADOS DO ACRE E DE RONDÔNIA. [...] O instituto da intervenção federal, consagrado por todas as Constituições republicanas, representa um elemento fundamental na própria formulação da doutrina do federalismo, que dele não pode prescindir - inobstante a excecionalidade de sua aplicação -, para efeito de preservação da intangibilidade do vínculo federativo, da unidade do Estado Federal e da integridade territorial das unidades federadas. A invasão territorial de um Estado por outro constitui um dos pressupostos de admissibilidade da intervenção federal. O Presidente da República, nesse particular contexto, ao lançar mão da extraordinária prerrogativa que lhe defere a ordem constitucional, age mediante estrita avaliação discricionária da situação que se lhe apresenta, que se submete ao seu exclusivo juízo político, e que se revela, por isso mesmo, insuscetível de subordinação à vontade do Poder Judiciário, ou de qualquer outra instituição estatal. Inexistindo, desse modo, direito do Estado impetrante à decretação, pelo Chefe do Poder Executivo da União, de intervenção federal, não se pode inferir, da abstenção presidencial quanto à concretização dessa medida, [...]. (BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **MS 21041**. Relator(a): Min. CELSO DE MELLO, Tribunal Pleno, julgado em 12/06/1991, DJ 13-03-1992 PP-02923 EMENT VOL-01653-01 PP-00197 RTJ VOL-00137-01 PP-00177)

O STF confere provimento ou não, exercendo atividade administrativa, não sujeita ao controle judicial.

É até difícil compreender de forma diversa, a julgar que se assim fosse haveria uma supremacia do Poder Judiciário sobre os demais Poderes constituídos. Ademais, a conveniência e oportunidade da declaração podem ter sido modificadas entre o tempo do seu provimento pelo Poder Judiciário e a declaração interventiva pelo Poder Executivo ou a apreciação do Poder Legislativo.

Como bem lembra Leme (1926, p. 35), “a intervenção é exceção e, na dúvida, é a regra que deve presumir”, ou seja, a não intervenção – princípio fundante da condição para intervir no ente federado. Assim sendo, identificada a excepcionalidade, a instabilidade que dela decorre e havendo previsão normativa constitucional para a intervenção no ente federado, ainda assim, somente poderá ser decretada, se esta for indispensável para alcançar a normalidade federativa e deverá ser por tempo certo e suficiente para alcançar o objetivo.

Nesse contexto, não há efeito vinculante na “requisição” do Poder Judiciário, descritos nos incisos I e II do art. 36, nem mesmo na hipótese da “representação” disciplinadas no art. 34, III, e art. 35, IV, da Constituição, em razão da função administrativa exercida pelo Poder Judiciário no processo de intervenção no ente federado.

Como adverte Pelegrini (2000, p. 210), a atuação do Poder Executivo “não é vinculada na medida em que as finalidades da lei são obrigatórias para o administrador público, assumindo o caráter de dever”. Em sendo assim, se o Poder Executivo fundamenta a sua decisão, motivando e comprovando a impossibilidade material do seu cumprimento, é possível decidir pela não intervenção, posto que, na verdade, “não lhe é dada a possibilidade de decretar a intervenção quando a medida não atingirá sua finalidade”.

Nesta mesma acepção, Martins (2008, p. 7641) reaviva que “a liberdade discricionária está limitada ao comprometimento de examinar o alcance, a razoabilidade e a finalidade da medida. Se a decretação da intervenção se mostra incapaz de remediar a harmonia federal, não terá nenhuma valia”.

Não há como divergir do contexto histórico formador da natureza jurídica da intervenção federal no Brasil e no mundo. No atual ordenamento constitucional brasileiro, o Poder Judiciário é, em alguns pressupostos materiais descritos na CRFB, parte integrante do procedimento do decreto interventivo e a sua ausência afeta o pressuposto formal da pretensão interventiva.

Nesse exercício da função administrativa, o STF tem contribuído com a defesa do pacto federativo e primado pela observância da proporcionalidade nas decisões proferidas em processos em que o objeto é a intervenção federal, em especial, quando ela foi requisitada pelo descumprimento de decisão judicial decorrente de não pagamento de precatório. Para os Ministros do STF, não legitima a medida drástica de subtrair temporariamente a autonomia estatal, mormente quando o ente público, apesar da exaustão do erário, vem sendo zeloso, na medida do possível, com suas obrigações derivadas de provimentos judiciais.

Esse precedente foi adotado nos casos semelhantes a partir do julgamento proferido em pretensão interventiva no Estado de Minas Gerais ainda na primeira metade do século XX, no IF 20/MG, sustentado o Ministro Relator Nelson Hungria que “para justificar a intervenção, não basta a demora de pagamento, na execução da ordem ou decisão judiciária, por falta de numerário: é necessário o intencional ou arbitrário embaraço ou impedimento oposto a essa exceção”, sob a máxima de que “onde não há, até rei perde”<sup>70</sup>, pois,

[...] quando o problema é crise econômica pouco importa quem esteja no Poder, se a ausência de recursos for estrutural e decorrer do desequilíbrio econômico, será maior que o próprio Estado, pois como asseverou Hungria, no IF 20/MG, relatado anteriormente, “onde não há, até rei perde” (GALANTE e PEDRA, 2016b, p. 805).

Se até o Poder Judiciário pode exercer a discricionariedade, de igual forma o “representante” máximo da União tem o dever de exercer. Contudo, se houver

---

<sup>70</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **IF 20/MG**. Rel. Min. Nelson Hungria - Pleno - DJ. de 15.7.54, p. 9336 - Ement. vol. 177-01/167.

manifesta infringência às normas constitucionais, no momento próprio e se provocado, também poderá àquele, no exercício da função jurisdicional, apreciar a legalidade da intervenção, sem adentrar no mérito do ato interventivo.

Sob este prisma, leciona José Afonso da Silva (2011, p. 488) que não incide o controle jurisdicional sobre o ato de intervenção nem sobre a própria intervenção, “porque se trata de ato de natureza política insuscetível do controle jurisdicional, salvo manifesta infringência as normas constitucionais”.

Mesmo diante da natureza política do ato, adverte o autor que há possibilidade de controle judicial quando ocorrer vício no procedimento por inobservância da solicitação, da requisição ou da representação, quando prosseguir a intervenção mesmo diante de sua suspensão pelo Poder Legislativo e em relação aos atos do interventor.

O reconhecimento da natureza política da intervenção no ente federado reafirma que o Chefe do Poder Executivo atua no mar da discricionariedade, navegando no âmbito de conveniência e da oportunidade, delimitado pelo mérito administrativo:

Consideram esses atos de governo como procedimento de alta polícia, de salvação do Estado. Nessa expressão envolvem não só os tendentes a defender o Estado-sociedade contra aqueles inimigos externos, como o próprio Estado-poder contra os que internamente buscam derrubar os fundamentos das instituições vigentes, e também, os elementos pertinentes à organização e funcionamento dos órgãos a que compete essa elevada atividade. (MELLO, 1979, p. 466)

A resposta tem seu fundamento na origem do instituto, haja vista ser a intervenção no ente federado uma “cláusula de garantia” da manutenção do regime federativo, consoante lembra Bonfim (1990, p. 140), uma vez que

A intervenção é regra de exceção à autonomia. No direito americano, que a originou, como, aliás, o fez em quase todas as questões doutrinárias do federalismo, é tida como “cláusula de garantia”, jamais como ‘poder’ ou ‘competência’ da União em face dos Estados Membros. Deriva a concepção de garantia como o “dever” que tem a União de assegurar sua própria integridade, e, em consequência, a dos Estados Federados, ante quaisquer perigos, ou iminência deles, quer partam da órbita exterior, quer advenham de conturbação intestina.

Nessa conjuntura, para Fávila Ribeiro (1960, p. 88), o processo de intervenção federal é “o departamento constitucional em que melhor se comprova o funcionamento coordenado dos poderes, com os seus movimentos sincronizados”. Esta sincronia é fundamental para garantia do pacto federativo, da preservação, da harmonia e independência dos poderes e da preservação dos valores constitucionais.

Resta reafirmar que a intervenção é ato de natureza política, e, sob este aspecto, insuscetível de revisão pelo Poder Judiciário, reservado o clássico controle de constitucionalidade; configurando a requisição de intervenção no ente federado em ato discricionário, isto é, encontra-se no dever dos Poderes essencialmente políticos (Executivo e Legislativo) de decidirem pela intervenção ou não intervenção, sob pena de, de forma diversa, estar diante da violação a harmonia e independência, atributos do princípio da separação dos poderes.

## 2.4 INTERVENÇÃO NO ENTE FEDERADO COMO PODER-DEVER EM FAVOR DA UNIÃO FEDERATIVA

Nos Estados Unidos, segundo Leme (1926, p. 19), “buscaram os constituintes resguardar a União contra as ameaças do partido monarchista. Era este o grande espatalho americano [sic]”, gerando a imposição de um governo federal, com o “dever imprescritível” de garantir a forma republicana a todos os Estados, inclusive a União. De fato, para Leme, a ojeriza à monarquia desencadeou nos federalistas o ideal republicano e o dever insofismável de sua observância.

Esse debate, associado à contenda parlamentar e jurídica quanto à natureza da intervenção, também permeou os constitucionalistas das demais federações situadas no território da América que copiaram o modelo estadunidense. A compreensão nos demais Estados nacionais não afastou a contenda no Brasil, frutificada também pela existência da modalidade de intervenção requisitada pelo Poder Judiciário.

No Brasil, o debate entre a natureza do poder de intervir – se um dever ou se uma faculdade – permeou os constitucionalistas desde o dealbar da federação. Ernesto

Leme, ao escrever sobre o tema em 1926, indaga: “a União intervindo nos Estados nos termos da Constituição Federal, desempenha uma obrigação, ou exerce uma faculdade?” (LEME, 1926, p. 29).

O tema havia sido objeto de debate parlamentar na famosa querela entre o Parlamentar Rui Barbosa e o Presidente Epitácio Pessoa quando da intervenção federal na Bahia no ano de 1920. Como esclareceu Epitácio Pessoa, em resposta a Rui Barbosa:

Nem sempre a exceção aberta a uma frase proibitiva importa uma faculdade; muitas vezes, pelo contrário, traduz rigoroso dever. [...] O mesmo sucede com o art. 6º. Quando a Constituição diz que o governo federal *não poderá* intervir em negocios peculiares aos Estados, *salvo* nos casos em que seguida enumera, não quer dizer que nestes casos o governo *póde intervir ou não*. O critério grammatical ahi é inseguro e falho, porque esta construcção se emprega num e noutro sentido. Por isto, para bem comprehender o texto é indispensável inquirir do seu espirito, do objetivo que teve em vista, do pensamento de seu autor. Não póde haver, por exemplo, quem, de animo desapassionado, sustente que o governo federal tem, não o dever, mas a *faculdade* de intervir num Estado, invadido por um exercito estrangeiro (art. 6º, n. 1) ou de onde se tenha abolido a fórma republicana federativa e proclamado o regimen mocarchico (art. 6º, n. 2) [sic] (LEME, 1926, p. 32).

No debate, Rui Barbosa (1976, p. 21) asseverava que a intervenção como “dever constitucional, não é um ato de arbítrio do Presidente da República”, deste modo sustentou que:

Mesmo nas hipóteses imaginadas pelos censores do governo, este não tem a *liberdade de ação* que se lhe atribui. Tratando-se de uma incursão passageira e casual ou de uma rápida e insignificante transgressão da forma republicana, o governo ainda assim está adstrito a um *dever*, o de, em respeito à autonomia do Estado, não *intervir*. A discricção do poder federal, reside apenas em examinar se os fatos constituem ou não as condições impostas pelo legislador ao dever de intervenção. Se constituem o governo tem o *dever* de intervir. Se não constituem, é *dever* do governo *não intervir*. Não há *arbítrio* em qualquer das hipóteses. Só há *dever* (BARBOSA, 1976, p. 15).

Sem afastar-se da intenção de proteger a intervenção como ato excepcional, Rui Barbosa, ao mesmo tempo, ao esclarecer sua compreensão sobre o que seja “poder”, acobertava o direito de analisar as condições para a intervenção, sob o fundamento de que:

*Poder* não é ter a obrigação de fazer alguma coisa, não é estar adstrito a praticar alguma ação. É ter o direito, a competência, a autoridade para uma função, para um ato, para uma coisa. Usará dessa autoridade, exercerá essa competência, quando caiba, quando importe, quando julgue. Não obrigatoriamente. Não fatalmente. Não cegamente. Mas apreciativamente. Mas discriminadamente. Mas discricionariamente. [...] O texto da Constituição é claro, expresso, inequívoco. Não estabelece em nenhum dos casos do art. 6º, em nenhuma das suas quatro exceções, que o governo federal intervirá. Estabelece que poderá intervir (BARBOSA, 1975, p. 23-24).

O que se constata desde os debates instaurados sob o julgo da primeira constituição republicana é que, no Brasil, a intervenção federal é dever e direito a ser exercido em favor da unidade federativa.

Nesta mesma edificação, Ferreira (1966, p. 26) ressaltou que “a intervenção se apresenta assim como uma medida de proteção aos Estados membros e de defesa da integridade e da segurança da própria União, a qual tem um direito e um dever de intervenção”.

Hodiernamente não é diferente. A despeito da Constituição federativa de 1988 ter instituído um rol extensivo de prescrições em que faculte a intervenção, o fundamento é o mesmo da Consittuição de 1891, isto é, a regra é não intervir, pois, como lecionou Rui Barbosa (1975, p. 23), “todo o poder se encerra um dever: o dever de não se exercitar o poder, senão dadas as condições, que legitimem o seu uso, mas não deixar de o exercer, dadas as condições que o exijam”.

Como nas constituições que antecederam a de outubro de 1988, com exceção da Carta de 1937, o texto constitucional se desdobra em partes, perfeitamente distintas: uma contém a regra geral que reafirma o princípio da não intervenção ao proferir “não intervirá”; outra institui exceções à regra ao dizer “salvo para” (art. 34) e “salvo quando” (art. 35). Neste contexto, Leme (1926, p. 37) finaliza “tendo nas mãos o remédio pronto contra os males que atacam a existência dos Estados, dele a União apenas usará, em último extremo”.

Enfim, nas repúblicas federativas, a intervenção é dever e direito. Dever de proteger o pacto federativo e os valores constitucionais dele decorrente e o direito de exercer a faculdade de exercê-lo mediante a presença das condições que o autorizam.

## 2.5 PRESSUPOSTOS CONSTITUCIONAIS PARA A INTERVENÇÃO

O princípio da não intervenção é o alicerce da intervenção no ente federado. Constituído sob essa base principiológica, a intervenção é medida excepcional para garantia da própria Federação brasileira, para a qual o legislador constituinte originário fixou os pressupostos materiais e formais que permitirão a instauração e o prosseguimento do processo de intervenção federal e estadual.

Como já esclarecido anteriormente, no Brasil existem duas modalidades de intervenção no ente federado; em sentido estrito, a intervenção é denominada de “intervenção federal” quando a União incide sobre os Estados (art. 34); e é alcunhada de “intervenção estadual”, quando os Estados atuam sobre os Municípios localizados em seu território (art. 35)<sup>71</sup>.

Sobre esse tema, alguns doutrinadores brasileiros, em especial após outubro de 1988, debruçaram sobre a temática, como o Lewandowski (1994), que concedeu uma grande contribuição aos estudiosos que se seguiram, como Pelegrini (2000) e Pinto Filho (2002). Esses autores fundaram seus estudos nas clássicas doutrinas que o antecederam, incluindo Rui Barbosa (1920), Ernesto Leme (1926), Fávila Ribeiro (1960), Pinto Ferreira (1966) e, também, os parlamentares da primeira república até a primeira metade do século XX.

A experimentação histórica brasileira contribuiu para edificar a intervenção no ente federado baseada nos pressupostos materiais e formais textualmente previstos na Constituição de 1988 e que atualmente amparam a possibilidade de intervenção no ente federado no Brasil.

---

<sup>71</sup> Lembro o esclarecido anteriormente que é possível a intervenção da União sobre Municípios localizados em Território Federal, todavia, desde a Constituição de 1988, não há, no Brasil, este tipo de descentralização.

## 2.5.1 Pressupostos materiais

A Constituição da República Federativa brasileira de 1988, seguindo a mesma ordem dos federalistas de 1787 e do inaugural ato constitutivo da brasileira republicana de 1891, garantiu uma União federativa com a salutar cláusula de garantia de sua preservação por meio da possibilidade de intervenção no ente federado.

Desse modo, o legislador constituinte originário, no título destinado a tratar da “Organização do Estado”, logo após textualizar sobre cada ente federado (União, Estados, Municípios e o Distrito Federal), fixou as premissas subjetivas justificadoras da intervenção nos incisos dos artigos 34 e 35 da Constituição Federal.

Para Celso de Mello, nos autos da Intervenção Federal nº 591-9/BA, as hipóteses descritas na Constituição Federal representam os elementos fundamentais para a construção da doutrina do Estado Federal, quando da práxis do federalismo:

O mecanismo de intervenção constitui instrumento essencial à viabilização do próprio sistema federativo, e, não obstante o caráter excepcional de sua utilização – necessariamente limitada às hipóteses taxativamente definidas na Carta Política –, mostra-se impregnado de múltiplas funções de ordem político-jurídica, destinadas (a) a tornar efetiva a intangibilidade do vínculo federativo, (b) a fazer respeitar a integridade territorial das unidades federadas, (c) a promover a unidade do Estado Federal e (d) a preservar a incolumidade dos princípios fundamentais proclamados pela Constituição da República<sup>72</sup>.

De modo sintetizado, para Ferreira Filho (2007, p. 66), “a intervenção cabe: para assegurar a unidade nacional (art. 34, I e II); manter a ordem, isto é, a ordem constitucional (art. 34, VII), a ordem pública (art. 34, III e IV), a ordem jurídica (art. 34, VI), bem como disciplinar as finanças estaduais (art. 34, V)”.

Para sintetizar um pouco mais, José Afonso Silva (2011, p. 485) esclarece que os pressupostos “de fundo” que justificam a intervenção no ente federado são “situações críticas que põem em risco a segurança do Estado, o equilíbrio federativo, as finanças

---

<sup>72</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **IF 591-9/BA**. Rel. Ministro Presidente Celso de Mello, Diário da Justiça, Seção I, 16 de set.1998, p. 42.

estaduais e a estabilidade da ordem constitucional”. Para o Autor, a intervenção poderá ocorrer para defesa do Estado (art. 34, I e II, primeira parte), para a defesa do princípio federativo (art. 34, II, parte final, e inciso III e IV), para a defesa das finanças estaduais (art. 34, V) e para a defesa da ordem constitucional (art. 34, VI e VII).

Sob uma mirada mais sintetizada, verifica-se que a intervenção deve ser vista sob dois aspectos: (1) para a defesa da unidade federativa e (2) para a defesa dos valores constitucionais. Essa classificação encontra fundamento na finalidade da intervenção, para a qual, desde os federalistas da Filadélfia até os constitucionalistas brasileiros de 1988, a intervenção no ente federado sintetiza-se como instrumento de garantia da unidade federativa e dos valores específicos por ela defendidos.

Para a defesa da unidade federativa, somente há possibilidade de intervenção federal, quer dizer, só é possível intervenção da União sobre os Estados-membros: para manter a integralidade nacional (art. 34, I) e para repelir invasão estrangeira e a invasão de uma unidade da federação em outra (art. 34, II). Os motivos ensejadores da defesa da unidade federativa decorrem de uma tradução plurissecular, pois, desde a origem, os federalistas estabeleceram que a manutenção da unidade e sua defesa contra invasão estrangeira e contra a violência doméstica são traços fundamentais da própria preservação da Federação como forma de Estado Nacional.

Vê-se que não há divergência da ideia inaugural de defender os Estados-membros deles mesmos. Assim, para que a unidade fosse mantida, também foi fundamental que a União tivesse poderes contra as Unidades federativas que se envolvessem em ato que os federalistas denominaram de “violência doméstica”, ou seja, a ação de um Estado-membro contra outro Estado-membro.

No que tange à classificação destinada à defesa dos valores constitucionais, a intervenção é facultada em todas as demais hipóteses aventadas nos art. 34 e 35 da Constituição Federal: para pôr termo ao grave comprometimento da ordem pública (art. 34, III); para garantir o livre exercício de qualquer dos Poderes nas unidades da Federação (art. 34, IV); para reorganizar as finanças da unidade da Federação que suspender o pagamento da dívida fundada por mais de dois anos consecutivos, salvo

motivo de força maior, ou que deixar de entregar aos Municípios receitas tributárias fixadas nesta Constituição, dentro dos prazos estabelecidos em lei (art. 34, V); para prover a execução de lei federal, a ordem ou a decisão judicial (art. 34, VI) e para assegurar a observância dos princípios constitucionais da forma republicana, do sistema representativo, do regime democrático, dos direitos da pessoa humana, da autonomia municipal; para prestar contas da administração pública, direta e indireta; e para aplicar o mínimo exigido da receita resultante de impostos na manutenção e no desenvolvimento do ensino e nas ações e serviços públicos de saúde. (art. 34, VII).

Nesta classificação, enquadram-se também as exceções a não intervenção catalogadas na possibilidade de os Municípios poderem sofrer intervenção em sua autonomia política.

Deste modo, enquadram-se, nos incisos do art. 35, a possibilidade de intervenção contra o Município quando este deixar de pagar, sem motivo de força maior, por dois anos consecutivos, a dívida fundada (art. 35, I), quando não prestar as contas devidas, na forma da lei (art. 35, II), quando não aplicar o mínimo exigido da receita municipal na manutenção e desenvolvimento do ensino e nas ações e serviços públicos de saúde (art. 35, III) e quando for para assegurar a observância dos princípios indicados na Constituição Estadual, ou para prover a execução de lei, de ordem ou de decisão judicial (art. 35, IV).

Na Constituição brasileira de 1988, o leque se abre em defesa da ordem constitucional e dos valores em que se fundamenta. É por isso que se argumenta que a defesa da ordem pública, da ordem jurídica, do princípio federativo ou das finanças estaduais, todas sintetizavam a ordem e a estabilidade constitucional pretendida e instituída pela Constituição Federativa de 1988.

### **2.5.2 Pressupostos formais**

A existência dos pressupostos materiais taxativamente estabelecidos na Constituição Federal é consentâneo lógico para a constituição do direito subjetivo do ente federado, seja União ou Estado, de intervir no ente integrante da federação.

No entanto, a identificação do pressuposto material ou de fundo não é suficiente para a legitimidade do ato interventivo, haja vista que a Constituição brasileira – compreensiva das dificuldades históricas de assegurar a unidade federada – fixou os pressupostos formais para que o ato interventivo se materialize.

Crítérios quanto à origem, amplitude, prazo e condições permearam o imaginário do legislador constituinte no intuito de assegurar que o instrumento de controle do pacto federativo não fosse utilizado para fim diverso, conforme o foi no passado.

#### **a) Competências constitucionais para decretar, executar e controlar sob o aspecto político**

Inicialmente, estabeleceu o legislador constituinte um critério de distribuição de competências e conferiu ao Chefe do Poder Executivo a competência privativa para decretar e executar a intervenção – no artigo 84, inciso X, da CRFB, ao tratar das competências do Presidente da República –, reservando ao Conselho da República (art. 90, I, CRFB)<sup>73</sup> o pronunciamento e ao Conselho de Defesa Nacional (art. 91, §1º, II, CRFB)<sup>74</sup> opinar sobre a pretensão interventiva, como também o exigem como condição para as declarações de estado de defesa e estado de sítio.

Nas intervenções espontâneas, o Presidente da República deve ouvir o Conselho da República (art. 90, I, CF) e o Conselho de Defesa Nacional (art. 91, §1º, II, CF), embora não esteja obrigado ao parecer que vier a colher. Não

---

<sup>73</sup> O Conselho da República é o órgão superior de consulta da Presidência da República e tem sua organização e funcionamento disciplinados na Lei nº 8.041, de 5 de junho de 1990, devendo pronunciar-se na intervenção federal, no estado de defesa, no estado de sítio nas questões relevantes para a estabilidade das instituições democráticas.

<sup>74</sup> O Conselho de Defesa Nacional (CDN) é órgão de Consulta do Presidente da República nos assuntos relacionados com a soberania nacional e a defesa do estado democrático e tem sua organização e funcionamento disciplinado na Lei nº 8.183, de 11 de abril de 1991. De acordo com parágrafo único do art. 1º compete ao CDN: a) opinar nas hipóteses de declaração de guerra e de celebração de paz; b) opinar sobre a decretação do estado de defesa, do estado de sítio e da intervenção federal; c) propor os critérios e condições de utilização das áreas indispensáveis à segurança do território nacional e opinar sobre seu efetivo uso, especialmente na faixa de fronteira e nas relacionadas com a preservação e a exploração dos recursos naturais de qualquer tipo; d) estudar, propor e acompanhar o desenvolvimento de iniciativas necessárias a garantir a independência nacional e a defesa do estado democrático.

há por que, em caso de evidente urgência, exigir que a conduta seja prévia, já que as opiniões não são vinculantes e não perdem objeto nas intervenções que se prolongam no tempo, podendo mesmo sugerir rumo diversos dos que inicialmente adotados no ato de intervenção. (MENDES e BRANCO, 2015, p. 823)

Não obstante, aludidos desempenhos dos órgãos internos de auxílio ao Chefe da República Federativa brasileira, o decreto de intervenção também se condiciona a apreciação pelo Congresso Nacional, conforme se extrai o inciso IV do art. 49, ao estabelecer que é da competência exclusiva do Congresso Nacional “aprovar o estado de defesa e a intervenção federal, autorizar o estado de sítio, ou suspender qualquer uma dessas medidas”.

Em regra, haverá a apreciação pelo Poder Legislativo, haja vista o §3º, do art. 36, da CRFB, possibilitar a dispensa do referido exame quando “o decreto limitar-se-á a suspender a execução do ato impugnado, se essa medida bastar ao restabelecimento da normalidade”.

Exatamente por este fundamento afirma-se que o Poder Legislativo deverá apreciar todos os atos de intervenção no ente federado, haja vista que se a normalidade constitucional for restaurada com a mera suspensão da execução do ato impugnado não haverá intervenção propriamente dita, assim, não necessitará de apreciação do Poder Legislativo<sup>75</sup>.

Ao Poder Legislativo, foi conferida a competência para exercer o controle político do ato de intervenção em vários momentos. *A priori*, conforme descrito no §1º, do art. 36, em perfeita harmonia com o inciso IV do art. 49 da Constituição de 1988, ao exigir que o decreto de intervenção seja submetido à apreciação e aprovação do Poder Legislativo.

No mesmo passo, no parágrafo seguinte (art. 36, §2º), ciente da suspensão da atividade do Poder Legislativo, passa a exigir que este seja convocado extraordinariamente, no prazo de vinte e quatro horas, caso não esteja em

---

<sup>75</sup> O tema foi estudado na seção 2.3 deste capítulo que trata da natureza jurídica da intervenção.

funcionamento. Conquanto, a apreciação pelo Poder Legislativo poderá ser dispensada quando a suspensão da execução do ato impugnado for suficiente para restabelecer a estabilidade da ordem constitucional.

Neste caso, a permissão constitucional está vinculada às hipóteses descritas no art. 34, VI e VII, e do art. 35, IV, quais sejam, a inexecução de lei federal, ordem ou decisão judicial, o desrespeito aos princípios constitucionais sensíveis e a observância de princípios indicados na Constituição estadual.

O controle político é atividade inerente à atuação do Poder Legislativo, ao lado do controle financeiro, este exercido com o auxílio do Tribunal de Contas. O exercício da competência se dá por meio do Congresso Nacional e das Casas que o compõem: o Senado e a Câmara de Deputados e nos demais estes federados da Assembleia Legislativa, da Câmara Legislativa Distrital e da Câmara de Vereadores.

O controle político comporta a apreciação sob o aspecto de legalidade, mas também sob o aspecto do mérito administrativo, abrindo as matizes para adotar a tonalidade da oportunidade e da conveniência do interesse público. Daí que o controle político se exerce concomitantemente e também *a posteriori*.

A atribuição de controlar a atividade sob o aspecto político confere ao Legislativo a competência para, a qualquer momento, manifestar-se meritoriamente, podendo, inclusive, conforme reafirma a parte final do inciso IV do art. 49, suspender o ato interventivo, até mesmo durante sua execução.

#### **b) Iniciativa espontânea e provocada**

Em razão da natureza excepcional do ato e do fato de que o Chefe do Executivo também acumula a função de Chefe de Governo, compete a este (Presidente da República ou Governador do Estado) decretar a intervenção em um dos entes federativos, podendo ser de ofício ou mediante provocação.

Em ambas as modalidades de intervenção, seja na federal, em que a União se esmiúça no Estado ou no Distrito Federal, seja na estadual, em que o Estado intervém no Município (ou a União em Município localizado em Território), há, quanto à origem, duas categorias de intervenção: a espontânea e a que carece de provocação.

Estabeleceu a Constituição de 1988 que a “intervenção espontânea” é de ofício e ocorrerá nas situações descritas nos incisos do art. 34, que objetivam: (I) manter a integridade nacional; (II) repelir invasão estrangeira ou de uma unidade da Federação em outra; (III) pôr termo a grave comprometimento da ordem pública; e, (V) reorganizar as finanças da unidade da Federação que suspender o pagamento da dívida fundada por mais de dois anos consecutivos, salvo motivo de força maior, ou deixar de entregar aos Municípios receitas tributárias fixadas nesta Constituição, dentro dos prazos estabelecidos em lei.

De igual forma, classifica-se como espontânea, a intervenção estadual no Município, simetricamente descritas no art. 35, a saber, (I) deixar de ser paga, sem motivo de força maior, por dois anos consecutivos, a dívida fundada; (II) não forem prestadas contas devidas, na forma da lei; e (III) não tiver sido aplicado o mínimo exigido da receita municipal na manutenção e desenvolvimento do ensino e nas ações e serviços públicos de saúde.

A “intervenção provocada” está ligada à necessária manifestação de vontade do órgão ou agente público solicitante, requisitante ou representante. Como dito anteriormente, são atos que condicionam a prosseguimento legítimo do procedimento. Sem eles, não há intervenção, seja de âmbito federal ou estadual.

Por alinhamento ao art. 36 da Constituição, existem situações em que a intervenção carece de provocação, o que pode ocorrer por meio de solicitação, de requisição ou de representação. É ato condicionado e exigido nas situações previstas no art. 34, IV, VI e VII e art. 35, IV da Constituição:

Art. 34. [...]

IV - garantir o livre exercício de qualquer dos Poderes nas unidades da Federação;

[...]

VI - prover a execução de lei federal, ordem ou decisão judicial;

VII - assegurar a observância dos seguintes princípios constitucionais:

- a) forma republicana, sistema representativo e regime democrático;
- b) direitos da pessoa humana;
- c) autonomia municipal;
- d) prestação de contas da administração pública, direta e indireta.
- e) aplicação do mínimo exigido da receita resultante de impostos estaduais, compreendida a proveniente de transferências, na manutenção e desenvolvimento do ensino e nas ações e serviços públicos de saúde. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 29, de 2000)

Art. 35. [...]

IV - o Tribunal de Justiça der provimento a representação para assegurar a observância de princípios indicados na Constituição Estadual, ou para prover à execução de lei, de ordem ou de decisão judicial.

Constata-se que o legislador constituinte adotou a expressão “solicitação” para a intervenção provocada pelo Poder Legislativo ou Executivo, o termo “requisição” quando a intervenção originar de provocação do Poder Judiciário e o termo “representação” quando for instaurada pelo Ministério Público, conforme consignado no art. 36:

Art. 36. A decretação da intervenção dependerá:

- I - no caso do art. 34, IV, de solicitação do Poder Legislativo ou do Poder Executivo coacto ou impedido, ou de requisição do Supremo Tribunal Federal, se a coação for exercida contra o Poder Judiciário;
- II - no caso de desobediência a ordem ou decisão judiciária, de requisição do Supremo Tribunal Federal, do Superior Tribunal de Justiça ou do Tribunal Superior Eleitoral;
- III de provimento, pelo Supremo Tribunal Federal, de representação do Procurador-Geral da República, na hipótese do art. 34, VII, e no caso de recusa à execução de lei federal. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 45, de 2004)<sup>76</sup>

Assim sendo, solicitação, requisição ou representação são condições de prosseguimento do processo interventivo previsto nos art. 34, IV, VI e VII e art. 35, IV da Constituição, haja vista que a inobservância do procedimento configura usurpação de competência dos órgãos titulares para a deflagração do processo interventivo.

Para garantir o livre exercício dos poderes nas unidades da Federação (art. 34, IV), a intervenção é provocada “por solicitação do poder coacto ou impedido”, quando este for o Poder Legislativo ou Executivo (art. 36, I, primeira parte). Caso seja o Poder

---

<sup>76</sup> Redação anterior: III - de provimento, pelo Supremo Tribunal Federal, de representação do Procurador-Geral da República, na hipótese do art. 34, VII.

Judiciário coacto ou impedido, a intervenção deverá ser provocada “por requisição” do STF (art. 34, IV c/c art. 36, I, parte final), que, segundo Lewandowski (1994, p. 124), “nessa circunstância, age de ofício, ou por provocação do Tribunal de Justiça do Estado”.

Também será “por requisição” do Poder Judiciário – sendo do STF, se federal, ou do Tribunal de Justiça (TJ), se estadual –, a intervenção para assegurar a execução de ordem ou decisão judicial (art. 34, VI, parte final e art. 35, parte final, c/c art. 36, II).

Como estruturado na seção em que trata da natureza da intervenção no ente federado, a intervenção se caracteriza por ser ato político; político no aspecto de que se encontra no domínio da discricionariedade do Chefe do Poder Executivo e do controle do Poder Legislativo, mas sob o âmbito da possibilidade de ser apreciado pelo Poder Judiciário sob o manto da legalidade.

No âmbito federal, a intervenção provocada “por representação”, está prevista para garantir a execução de lei federal (art. 34, VI, primeira parte c/c art. 36, III) e, na forma do art. 34, VII, da CRFB, para assegurar a observância dos princípios constitucionais da forma republicana, do sistema representativo e do regime democrático, dos direitos da pessoa humana; da autonomia municipal, da prestação de contas da administração pública, direta e indireta, e da aplicação do mínimo exigido da receita resultante de impostos estaduais, compreendida a proveniente de transferências, na manutenção e no desenvolvimento do ensino e nas ações e nos serviços públicos de saúde.

Na intervenção federal decorrente de representação interventiva, como lecionam Mendes, Coelho e Branco (2007, p. 1.162), “o Procurador-Geral da República instaura o contencioso de inconstitucionalidade não como parte autônoma, mas como representante judicial da União Federal, que ‘tem interesse na integridade da ordem jurídica, por parte dos Estados-membros’”. Trata-se de única exceção à vedação de representação judicial e consultoria jurídica conferida ao Ministério Público pela Constituição Federal.

Na esfera governamental do Estado membro da federação, a intervenção provocada por representação tem como objeto assegurar a observância de princípios indicados

na Constituição Estadual (art. 35, IV, primeira parte da CRFB). Quanto à condição material descrita na parte final do inciso IV do art. 35 (para prover a execução de lei, de ordem ou de decisão judicial), o STF entende que não há exigência de representação interventiva, haja vista que a atuação é inerente à função do Poder Judiciário, podendo ser, inclusive, requisitada *ex officio*:

O sistema constitucional não comporta se subordine a intervenção estadual nos municípios à iniciativa do interessado, que implicaria despir o Judiciário da prerrogativa de Poder de requisitar *ex officio* a medida necessária à imposição da autoridade de suas ordens ou decisões, a exemplo da que se outorgou claramente aos órgãos de cúpula do Judiciário da União, quando se cogite, sob o mesmo fundamento, de intervenção federal nos Estados<sup>77</sup>.

Os mencionados pressupostos materiais estão regulamentados pela Lei nº 12.562, de 23 de dezembro de 2011, obrigando que a petição inicial contenha (art. 3º): a indicação do princípio constitucional que se considera violado ou, se for o caso de recusa à aplicação de lei federal; a indicação do ato normativo, do ato administrativo, do ato concreto ou da omissão impugnados; a prova da violação do princípio constitucional ou da recusa de execução de lei federal; e o pedido com suas especificações.

### **c) Iniciativa da Intervenção provocada por representação quando incidente sobre o Município: hipótese do Art. 35, Inciso IV**

Um destaque relevante no texto constitucional é que a “representação” exigida para a intervenção, quando federal, está atrelada à instauração pelo Ministério Público Federal, ao dizer que “a decretação da intervenção dependerá [...] de representação do Procurador-Geral da República”. Conquanto, ao tratar da intervenção estadual, o legislador deixou uma abertura hermenêutica que permite compreender que a iniciativa da “representação para assegurar a observância de princípios indicados na Constituição Estadual” não está necessariamente vinculada às funções ministeriais,

---

<sup>77</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Petição 1256 SP**. Relator: SEPÚLVEDA PERTENCE, Data de Julgamento: 04/11/1998, Primeira Turma, Data de Publicação: DJ 04-05-2001, PP-00006, EMENT VOL-02029-01PP-00078.

podendo ser exercida por outro interessado, embora não impeça que o Procurador Geral de Justiça também possa provocar uma intervenção estadual, isso porque a Constituição, no inciso IV, do art. 129, confere como função institucional do Ministério Público promover a “representação para fins de intervenção da União e dos Estados”, mas, sem a reserva de exclusividade.

Esse contexto faz parecer que a representação como condição formal para o prosseguimento do processo interventivo é matéria privativa do Ministério Público somente no âmbito federal, não sendo exigida para a intervenção do Estado no Município. Apesar de parecer que não há restrição para a representação por outros interessados, a iniciativa de representação interventiva, capitulada no inciso IV do art. 35, tem limitações que devem ser assinaladas, até porque se encontram em sintonia com a própria defesa da federação.

Originariamente, algumas constituições estaduais, precisamente dezenove (19), previram a legitimidade ativa para o Tribunal de Contas iniciar, por provocação, a intervenção nos Municípios. No entanto, muito do originariamente produzido pelo poder constituinte derivado decorrente, foi objeto de apreciação pelo STF, inclusive sobre a legitimidade do Tribunal de Contas para a iniciativa interventiva.

Essas constituições constitutivas estaduais foram colocadas sob o julgo da apreciação judiciária superior e a primeira a ser julgada foi a ADI 614, em 1992, originada do Estado do Maranhão<sup>78</sup>, em que o STF firmou o precedente que ao Tribunal de Contas,

---

<sup>78</sup> EMENTA: [...] A tomada de contas do Prefeito Municipal, objeto principal do controle externo, é exercido pela Câmara Municipal com o auxílio do Tribunal de Contas, órgão a que cumpre emitir parecer prévio, no qual serão apontadas eventuais irregularidades encontradas e indicadas as providências de ordem corretiva consideradas aplicáveis ao caso pela referida casa legislativa, entre as quais a intervenção. Tratando-se, nessa última hipótese, de medida que implica séria interferência na autonomia municipal e grave restrição ao exercício do mandato do Prefeito, não pode ser aplicada sem rigorosa observância do princípio do *due process of law*, razão pela qual o parecer opinativo do Tribunal de Contas será precedido de interpelação do Prefeito, cabendo à Câmara de Vereadores apreciá-lo e, se for o caso, representar ao Governador do Estado pela efetivação da medida interventiva. Relevância da questão, concorrendo o pressuposto da conveniência da medida requerida. Cautelar deferida, para suspensão da eficácia dos dispositivos impugnados. (BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **ADI 614 MC**. Relator(a): Min. ILMAR GALVÃO, Tribunal Pleno, julgado em 14/10/1992, DJ 18-05-2001 PP-00062 EMENT VOL-02030-01 PP-00056). A decisão foi por maioria, tendo votado a favor da legitimidade do TC para representar pela intervenção estadual, os Ministros Sepúlveda Pertence, Neri da Silveira, Paulo Brossard e Octávio Gallotti. Nas decisões que se seguiram,

órgão auxiliar do Poder Legislativo, não lhe compete representar pela intervenção, mas, apenas apontar eventuais irregularidades encontradas e indicar “as providências de ordem corretiva consideradas aplicáveis ao caso pela referida casa legislativa, entre as quais a intervenção”.

A decisão foi adotada no fundamento de que o órgão julgador é a Câmara Municipal e, sendo assim, há ilegitimidade da iniciativa do Tribunal de Contas em requerer intervenção<sup>79</sup>. Por ser medida que interfere na autonomia municipal, preservou o STF a competência do Poder Legislativo para apreciar a existência de condições aptas a propor a representação por intervenção, conforme esclareceu o Relator:

[...] É intuitivo, pois que somente depois de apreciar o referido documento, é que a Câmara de Vereadores – e não o Tribunal – poderá representar ao Governador, no sentido de efetivação da intervenção, se for o caso. Com efeito, não seria razoável admitir-se que o órgão auxiliar se antepusesse ao órgão a que é deferida a palavra final sobre o assunto, empenhar-se a fim de que se concretize a intervenção aprovada. [...] <sup>80</sup>.

Como esclarecido por Galante e Pedra (2016a, p. 1047):

O Tribunal de Contas é um órgão de relevante importância para o controle da gestão pública e, após a Constituição de 1988, somada à organização do Ministério Público de Contas, tem adotado um papel mais célere e responsável no exercício de sua atribuição. Todavia, apesar de algumas Constituições de Estados-membros conferirem ao Tribunal de Contas o poder de solicitar a intervenção estadual, este não integra os órgãos e autoridades relacionados para a defesa do pacto federativo.

Dissentindo da mencionada abertura interpretativa, o STF também afastou a legitimidade de Partido Político, de Parlamentar Federal de propor representação interventiva:

Intervenção Federal. Requerentes: partido político e parlamentar federal. Alegação de que o Governador do Estado não adota providencias, em certo

---

o Min. Sepúlveda Pertence manteve sua interpretação contrária à maioria, no entanto, permanece o precedente de que o Tribunal de Contas não tem legitimidade para solicitar ou requisitar medida interventiva: ADI 1000/CE em 1994, SS 1361/PE em 1994, SS 1606/PA em 2000, ADI 2631/PA em 2002.

<sup>79</sup> Vide nota anterior.

<sup>80</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **ADI 614 MC**. Relator(a): Min. ILMAR GALVÃO, Tribunal Pleno, julgado em 14/10/1992, DJ 18-05-2001 PP-00062 EMENT VOL-02030-01 PP-00056.

município, para garantir a ordem e assegurar os direitos humanos. Alegação de enquadrar-se a espécie no art. 34, VI e VII, alínea "b", da Constituição Federal. Hipótese em que não houve representação do Procurador-Geral da República, negando o Tribunal de Justiça do Estado descumprimento de decisão judicial no Estado. Falta de legitimidade aos requerentes para suplicarem a intervenção, pelos fatos indicados. Pedido de que não se conheça<sup>81</sup>.

Seguindo os precedentes do STF, visto que a intervenção se destaca por ser extraordinária e para harmonizar a litigiosidade entre os membros da federação, Silva (2011, p. 490) argumenta que “a representação ao Tribunal de Justiça, como peça inicial da ação interventiva no Município, cabe ao Procurador Geral de Justiça competente para conhecer da representação”, nos mesmos moldes fixados no art. 36, inciso III, da CRFB, para a intervenção federal. Não mais se tangencia outra possibilidade.

#### **d) Decreto Interventivo**

A intervenção é composta de várias fases, inicia-se com a proposição, seja espontânea ou provocada; segue com a fase da declaração pelo Poder Executivo; prossegue com a apreciação pelo Poder Legislativo, para, ao final, iniciar a execução.

Interpreta-se, como anteriormente mencionado, que a intervenção federal é um ato complexo sujeito ao controle político pelo Poder Legislativo e ao controle de legalidade pelo Poder Judiciário.

Convém lembrar que este não se confunde com a atribuição constitucional para prover a representação interventiva, pois, se a suspensão do ato impugnado for suficiente para atender aos pressupostos materiais descritos nos incisos VI e VII do art. 34 e no inciso IV do art. 35, ou seja, se para prover a execução de lei federal, ordem ou decisão judicial ou assegurar a observância dos princípios constitucionais sensíveis

---

<sup>81</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **IF 102/PA**. Relator(a): Min. NÉRI DA SILVEIRA, Tribunal Pleno, julgado em 13/03/1991, DJ 13-03-1992 PP-02921 EMENT VOL-01653-01 PP-00001.

ou os princípios indicados na Constituição estadual, não haverá a intervenção no ente federado, seja plena ou parcial, pois o decreto se limitará à suspensão do ato.

Dentre os atos que interligam a consecução do fim interventivo, há a fase declaratória com a edição do decreto de intervenção no ente federado. Este deverá especificar a amplitude, o prazo e as condições de execução e, se for o caso, poderá nomear um interventor.

A amplitude está vinculada à abrangência da intervenção, se plena ou parcial, isto é, se afetará todo o ente federado (Estado, Distrito Federal ou Município) ou apenas órgãos públicos, devendo indicar expressamente quais os órgãos que padecerão da intervenção.

O decreto interventivo deve fixar o prazo – que será determinado e por tempo suficiente para estabelecer a unidade federativa e/ou assegurar a defesa dos valores constitucionais – e as regras nas quais se pautará a atuação dos gestores, inclusive, do interventor, caso seja nomeado.

Enfim, se o decreto culminar na intervenção no ente federado, ainda assim, quando cessados os motivos ensejadores da drástica intromissão na esfera do membro federado, fica assegurado o direito de as autoridades afastadas voltarem aos seus cargos, salvo impedimento legal.

## 2.6 INTERVENTOR

A figura de um agente público, com competências políticas, chamado “interventor” consolidou-se a partir da experiência argentina. Como já anotado no primeiro capítulo, os argentinos muito sofreram com o uso inescrupuloso da intervenção federal e com a gestão das Províncias por interventores nomeados.

Inicialmente, para os argentinos, a figura do agente público que substituía o titular político surgiu na jurisprudência constitucional com a denominação de “comissionado”.

Segundo Pinto Filho (1966, p. 52), foi somente em 1860 que o comissionado passou a ser chamado pelo nome “interventor”.

O interventor não é servidor do ente federado intervido. Esclarece Bielsa (1954, p. 661) que a origem de sua designação, o caráter específico de sua investidura, o objetivo da atividade de reconstrução e conservação contribuem para definir a filiação da função com o ente que o designou.

Os argentinos, por meio da “*Lei Regulamentária de la Intervención Federal*” de 2004, estabeleceram que o interventor deverá, além dos atos estabelecidos na lei que declarou a intervenção, assegurar a continuidade dos serviços públicos, sendo-lhe vedado exercer funções judiciais, criar novos impostos, taxas ou contribuições, outorgar concessões de serviços públicos, celebrar contratos ou reconhecer dívidas que não forem imprescindíveis e imediatas para a sua gestão, desapropriar bens e indultar ou comutar pena.

Na referida lei regulamentar, para fiscalizar a atuação do interventor, o Congresso Nacional da Nação Argentina deverá criar uma comissão bicameral integrada por cinco membros e observada a proporcionalidade da representação das casas legislativas (art. 20).

No México, alguns requisitos estão definidos na “*Ley reguladora de la Fracción V del artículo 76 de la Constitución general de la República*” de 1978, que denomina o interventor de “governador provisional” e veda que seja alguém integrante do poder intervido ou que possa ser eleito governador, obrigando-o a convocar eleições e fazer designação de magistrados para o Tribunal em situação que as especifica.

Na história constitucional brasileira, a figura do interventor não constava da Constituição de 1891 e foi construída a partir de acentuados debates no Congresso Nacional, tendo sido Rui Barbosa apontado como autor e réu; autor, por ter sido um ferrenho defensor da forma federativa de Estado na Constituição de 1891; réu, em decorrência da acusação de variar sua interpretação sob a aceitabilidade da figura do interventor no ordenamento jurídico nacional.

Em 1906, Rui Barbosa se opôs à nomeação de um interventor federal no Mato Grosso, sob o argumento de que o interventor não era constitucional. No entanto, ainda na Primeira República, em 1913, o próprio jurista apresentou projeto de lei no Senado para nomeação de um interventor no Estado do Amazonas. Criticado, “explicou que, ao aludir à inexistência de interventor, o fizera no campo constitucional, mas não no plano legal”. O construto consolidou que o Presidente da República não poderia nomear um interventor por deliberação pessoal, “isto porque a Constituição não lhe facultava essa competência, mas que nada impedia que o Congresso, usando de seus poderes implícitos aprovasse uma lei autorizando a designação de um interventor”, conforme explanou Afonso Arinos ao prefaciá-lo volume das obras completas de Rui Barbosa (1975, p. XIII), reeditadas pelo Ministério da Educação em parceria com a Fundação Casa de Rui Barbosa.

No Brasil, a presença do interventor surgiu nas intervenções federais realizadas ainda na primeira década do século XX, tendo sido nomeado para o Ceará (1914) e para o Mato Grosso (1917). A evolução teórica sobre o tema permitiu o seu reconhecimento e a necessidade de se instituir as instruções para o estrito cumprimento de sua missão.

A primeira regulamentação do “interventor” ocorreu pela edição do decreto que instituiu o Governo Provisório em 1930 (Decreto nº 19.398, de 11 de novembro de 1930). No artigo 11, foi-lhe cominado o vínculo remuneratório com o Estado-membro que sofria a intervenção e a competência plena para a gestão das funções legislativa e executiva, inclusive, a livre nomeação e a exoneração de prefeitos para os Municípios, com poder de modificar, a qualquer tempo, os atos legais praticados por aqueles.

O referido decreto ressaltava que nem o interventor e tão pouco o prefeito poderiam nomear parente seu, consanguíneo ou afim, até o sexto grau, para cargo público e deveriam manter, com a amplitude que as condições locais permitirem, a publicidade dos seus atos e dos motivos que os determinarem, sendo somente obrigatória a publicação mensal do balancete da Receita e da Despesa.

Em razão da natureza de agente do governo central, o decreto previu que o interventor poderia ser exonerado a critério do Governo Provisório, bem como, de seus atos poderia haver recurso para o Chefe do Governo Provisório.

O decreto que se seguiu (Decreto nº 20.348, de 29 de agosto de 1931), denominado pela alcunha de “Código dos Interventores”, delimitou as atribuições do interventor, condicionando a autorização do Conselho Consultivo, no mesmo ato criado e, mais uma vez, ressaltando a vedação ao nepotismo já prescrito no decreto anterior.

Constitucionalmente, o interventor aparece pela primeira vez na Constituição de 1934 que textualizou que a Câmara dos Deputados poderia eleger o interventor ou autorizaria a nomeação pelo Presidente da República.

Em 1939, nova instrução foi expedida, desta feita por meio do Ato Adicional à Carta Constitucional de 1937 (Decreto nº 1.202, de 8 de abril de 1939), que também ficou conhecido como uma nova versão do Código dos Interventores. O decreto tinha como objeto principal dispor sobre a administração dos Estados e dos Municípios, no entanto, também, foram fixados requisitos de idade e de naturalidade para nomeação do interventor, atribuições, vedação ao nepotismo e inovou ao definir os crimes de responsabilidade a que estava sujeito o interventor.

Com a deposição de Vargas em 1945 e diante do arranjo contido na Lei Constitucional nº 11, de 30 de outubro de 1945, que alterou o artigo 92 da Constituição Federal, vários Estados e Municípios foram geridos por membros do Poder Judiciário.<sup>82</sup> Ainda em 1945, o Decreto-Lei nº 8.177, de 16 de novembro de 1945, conferiu atribuições aos juízes eleitorais para exercerem, cumulativamente, as funções de interventor.

---

<sup>82</sup> Art. 92. Os juízes, ainda que em disponibilidade, não podem exercer quaisquer outras funções públicas, salvo nos serviços eleitorais e cargos em comissão e de confiança direta do Presidente da República ou dos Interventores Federais nos Estados. A violação deste preceito importa a perda do cargo judiciário e de todas as vantagens correspondentes.

Uma alteração no artigo 295 do Código de Processo Penal em 1957 conferiu ao interventor a prerrogativa de prisão cautelar especial, em uniformidade ao direito da autoridade substituída.

Na mesma orientação da Constituição de 1934, as seguintes Constituições federais de 1946 e de 1967 igualmente previram o interventor como agente para a substituição do representante político em tempo de excepcionalidade.

O Ato Institucional nº 5, de 13 de dezembro de 1968, limitou-se a dizer que os interventores nos Estados e nos Municípios seriam nomeados pelo Presidente da República, exerceriam todas as funções e atribuições dos Governadores ou Prefeitos e gozariam das prerrogativas, dos vencimentos e das vantagens fixados em lei.

A Constituição de 1969 adotou os mesmos critérios das Constituições anteriores, no entanto, como descrito no primeiro capítulo, foi sob o julgo do AI-5 que os interventores se tornaram, mais uma vez, figuras fáceis na gestão das administrações públicas dos Estados e dos Municípios brasileiros.

Neste contexto histórico, espelhado nos argentinos, o Brasil, na Constituição de 1988, adotou a figura do interventor, recepcionando, também, sua classificação como um agente público que, mesmo exercendo as funções do Chefe do Poder Executivo, não estará sujeito ao *impeachment*, isto é, ao processo político de afastamento da função, pois o controle que sobre ele é exercido é o funcional e o controle de natureza comissionada, podendo ser livremente exonerado.

As atribuições do interventor estão diretamente ligadas ao ato declarativo que estabelecerá a amplitude e as condições para a execução da intervenção, não havendo previsão constitucional ou legal de limite. Assim, a doutrina compreende que sua atribuição pode ser ampla, inclusive, diferente dos argentinos, podendo praticar todos os atos de governo, administrativos e financeiros relativos à função de Chefe do Poder Executivo Estadual, Distrital ou Municipal. Concernente a isso, Lewandowski (1994, p. 135) ensina que:

[...] as atribuições do interventor variam de conformidade com a amplitude, o prazo e as condições da intervenção, sendo explicitadas no ato que a desencadeia e complementadas por instruções recebidas da autoridade responsável pela decretação da medida, nada obstando que o seu executor exerça funções executivas ou legislativas em toda a plenitude, na hipótese de fazer às vezes dos titulares das mesmas.

Para Silva (2011, p. 489), ao fundamentar nos poderes implícitos para justificar a figura do interventor, também define sua classificação:

Na verdade, a figura do interventor e sua nomeação pelos poderes da União encontravam justificação jurídica na doutrina dos poderes implícitos, segundo a qual, se a Constituição confere um poder expresso para certo fim, há de implicitamente oferecer os meios para atingi-lo, no caso não o faça explicitamente. Disso decorre que o interventor é figura constitucional e autoridade federal, cujas atribuições dependem do ato interventivo e das instruções que receber da autoridade interventora. (grifo nosso)

Neste sentido, sustenta que, sendo o interventor um agente público, inclusive com poderes para praticar atos de governo, como qualquer outro agente público, seus atos se subordinam à responsabilização, seja na esfera administrativa, penal ou civil. Neste último, aplica-se a teoria da responsabilidade objetiva, respondendo o ente federado, mas conferindo-lhe o direito de regresso (art. 37, §6º da CRFB).

Assim sendo, se o interventor substituir a agente político no ente federado (Estados, Distrito Federal ou Municípios) ou autoridades dos órgãos independentes, também estará sujeito a prestar contas de sua administração financeira junto ao Tribunal de Contas, respondendo pelos excessos que cometer, pois, no ordenamento vigente, o interventor terá que respeitar as mesmas normas e limites constitucionais para a utilização das receitas a que está sujeita a Administração que representa.

A pretensão constitucional ao instituir o interventor no âmbito baseia-se numa ideia latina de que ele seja capaz de expurgar os motivos que ensejaram a intervenção federal, trazendo de volta a unidade federativa e a normalidade federativa, por meio da execução das políticas públicas fundamentais para o indivíduo e a coletividade, mas o fato é que a nomeação do interventor com funções plenas faz do ente, membro da federação, a extensão do governo federal ou estadual que executa a intervenção.

Ademais, não há dever de nomear um interventor, sua indicação ocorrerá quando for necessário para assegurar a unidade federativa e os valores estabelecidos como instrumento de defesa por meio da intervenção.

### 3 FEDERAÇÃO E DEMOCRACIA: CRISE DE REPRESENTAÇÃO POLÍTICA E DE CONCRETIZAÇÃO DOS DIREITOS FUNDAMENTAIS

O reconhecimento da dignidade como atributo da pessoa humana confirma que “a evolução dos direitos humanos revelou-se historicamente como processo libertador” (KROHLING, 2009, p. 60), e que o desenvolvimento do Estado e do constitucionalismo contribuíram como instrumentos de defesa desses direitos.

A Declaração de Direito de Virginia em 1776 e a Declaração francesa de 1789 replicaram os valores que dignificam a pessoa e, segundo Mendes e Branco (2015, p. 136), essa “positivação dos direitos ditos como inerentes ao homem”, ainda que com feições política e filosófica do que como normas jurídicas obrigatórias, influenciou o desenvolvimento dos direitos fundamentais na segunda metade do século XVIII.

Os direitos fundamentais<sup>83</sup> são atribuídos à pessoa para satisfação de suas necessidades relativas à vida, à liberdade, à igualdade, à participação política ou social, e a qualquer outro aspecto fundamental que afete o seu desenvolvimento pessoal e integral em uma comunidade, “exigindo o respeito ou a atuação dos demais homens, dos grupos sociais e do Estado, e com garantia dos poderes públicos para restabelecer seu exercício em caso de violação ou para realizar sua prestação” (PECES-BARBA, 1982, p. 7).

Os direitos não nasceram todos de uma vez, haja vista, como leciona Bobbio (1992, p. 28), que “somente depois da Declaração Universal é que podemos ter certeza histórica de que a humanidade – toda a humanidade – partilha alguns valores comuns;

---

<sup>83</sup> Ainda que não seja de relevo para esta pesquisa, lembra-se que há consenso de que os “direitos humanos” e os “direitos fundamentais” são categorias diferentes, o primeiro preservado universalmente nos tratados internacionais e o segundo vinculado à cidadania e delimitado na Constituição no âmbito do Estado nacional. Para Ferrajoli (2011a, p. 85-96), os direitos são classificados em quatro categorias divididos em dois aspectos, primário e secundário, que assemelha a dualidade mencionada. São primários, os “direitos humanos” que concernem indistintamente a todos os seres humanos e os “direitos públicos” que são reconhecidos aos cidadãos; são secundários, os “direitos civis” adstritos à autonomia privada de todos os seres humanos capazes de agir e os “direitos políticos”, reservados ao ser humano cidadão e no qual se fundamenta a democracia política.

e podemos, finalmente, crer na universalidade dos valores”, como algo subjetivamente acolhido pelos homens.

A Declaração Universal dos Direitos Humanos de 1948, da Organização das Nações Unidas (ONU), ratificou a intenção dos Estados nacionais de se unirem na consecução de direitos fundamentais em favor de todo ser humano independente de sua nacionalidade.

O movimento constitucionalista que se fortificou a partir da Segunda Grande Guerra passou a abordar esses direitos em seus textos constitucionais como garantia substancial dos Estados democráticos de direito, proclamando-os em variadas dimensões.

Como se observa, foi a partir da “escrituração” dos direitos humanos que à dignidade da pessoa humana desenvolve-se, mas é por meio do constitucionalismo que se solidifica como “direitos fundamentais” assegurados pelos Estados nacionais.

No Brasil, a Constituição Federal de 1988 elencou a prevalência dos direitos humanos como princípio fundamental, destacando, em seus primeiros capítulos, “avançada Carta de direitos e garantias, elevando-os, inclusive, à cláusula pétrea, o que, mais uma vez, revela a vontade constitucional de priorizar os direitos e as garantias fundamentais” (PIOVESAN, 1997, p. 65), sem, contudo, reduzir-se a esses tópicos, pois, como se observa no §2º, do art. 5º da CRFB, os direitos e as garantias expressos na Constituição “não excluem outros decorrentes do regime e dos princípios por ela adotados, ou dos tratados internacionais em que a República Federativa do Brasil seja parte”.

A referida proteção constitucional foi fortificada por reforma constitucional no sentido de que “os tratados e convenções internacionais sobre direitos humanos que forem aprovados, em cada Casa do Congresso Nacional, em dois turnos, por três quintos

dos votos dos respectivos membros, serão equivalentes às emendas constitucionais”<sup>84</sup>.

Como se observa, o problema da eficácia dos direitos fundamentais não está na ausência de escrituração, mas na não efetivação, pois ainda há um vazio em sua concretização. No que tange a isso, Pedra (2011, p. 9) aduz que,

Embora os direitos fundamentais apareçam proclamados em praticamente todos os regimes políticos do mundo neste início de século XXI, o que poderia caracterizar a afirmação da crença do ser humano na sua própria dignidade, infelizmente se constata que tais direitos não têm sido efetivamente realizados. São sistematicamente desrespeitados pelo Estado ou por grupos sociais e, em muitas das vezes, não passam de meras promessas utópicas. O que se verifica no plano global é uma deficiência e até mesmo uma ausência de proteção dos direitos fundamentais.

Com o mesmo fundamento, esclarece Bobbio (1992, p. 24) que “o problema fundamental em relação aos direitos do homem, não é tanto justificá-los, mas o de protegê-los”.

Para Luigi Ferrajoli, como veremos, esse problema exigiu a edificação de uma teoria fundamentada na compreensão das atuais democracias constitucionais, que exigiu elevar o “garantismo”<sup>85</sup> a uma teoria fundada no Estado constitucional, à consolidação dos regimes democráticos e à concretização dos direitos fundamentais.

A teoria garantista tem como finalidade central assegurar os direitos fundamentais presentes em determinado ordenamento sob o embasamento de que os direitos

---

<sup>84</sup> Parágrafo incluído ao art. 5º da CRFB pela EC 45, de 2004.

<sup>85</sup> A expressão “garantismo”, como esclarece Trindade (2013), precede ao uso do termo “como denominação da teoria liberal do direito penal, com base na herança jusfilosófica iluminista, nos ambientes progressistas da cultura jurídica italiana a partir da segunda metade dos anos 70”, publicado por Luigi Ferrajoli em 1989, por meio de *Diritto e Ragione: Teoria del Garantismo Penale*. Esclarece o autor que a expressão foi “publicada, em 1970, no *Grande Dizionario della Lingua Italiana*, de Salvatore Battaglia, em que são apresentados os seguintes significados, que entre eles se relacionam: 1) Característica própria das mais evoluídas constituições democrático-liberais, consistente no fato de elas estabelecerem dispositivos jurídicos cada vez mais seguros e eficientes a fim de garantir a observância das normas e do ordenamento por parte do poder político; 2) Doutrina político-constitucional que propugna uma cada vez mais ampla elaboração e introdução de tais dispositivos no ordenamento jurídico.

fundamentais representam os alicerces do Estado de Direito, estruturando a base substancial da democracia.

Para edificar o ideal de uma democracia constitucional, fundado no “conteúdo” da Constituição, Ferrajoli parte da teoria do garantismo, desenvolvida por ele na obra “Direito e Razão”<sup>86</sup>. No Brasil, esta obra influenciou na difusão da teoria do garantismo apenas sob o aspecto penal<sup>87</sup>, em razão de Ferrajoli (2014, p. 18), ter estabelecido como objeto inicial de estudo a “teoria do garantismo penal” em “três quartetos” de indagações que permeiam a busca por compreender “se, por que, quando e como *punir*; se, por que, quando e como *proibir*; se, por que, quando e como *julgar*”.

Sob o fundamento penal, para o garantismo, o paradoxo entre a liberdade do indivíduo e o poder do Estado, que a teoria do direito e da filosofia política busca equacionar desde a Revolução Francesa, deve ser solvido sob a luz do Estado Democrático de Direito, por meio da evolução do âmbito da liberdade do indivíduo na medida em que for sendo minimizado ao imprescindível o poder do Estado.

---

<sup>86</sup> Esclarece Ferrajoli (2014, p. 15) que o “livro deseja contribuir com a reflexão sobre a crise de legitimidade que assola os hodiernos sistemas penais, e em particular o italiano, com respeito aos seus fundamentos filosóficos, políticos e jurídicos. Em grande parte, tais fundamentos foram construídos — com o nascimento do Estado moderno como um “Estado de direito” — pelo pensamento jurídico iluminista, que os identificou com uma série complexa de vínculos e de garantias estabelecidas para a tutela do cidadão contra o arbítrio punitivo. Ainda que incorporados a todas as constituições evoluídas, estes vínculos são largamente violados pelas leis ordinárias, e mais ainda pelas práticas nada liberais por elas alimentadas”.

<sup>87</sup> “Acrescenta-se que o direito penal, porquanto circundado por limites e garantias, conserva sempre uma intrínseca brutalidade que torna problemática e incerta sua legitimidade moral e política. A pena, de qualquer modo que se justifique ou circunscreva, é de fato uma segunda violência que se acrescenta ao delito e que é programada e executada por uma coletividade organizada contra um solitário indivíduo. Se a propriedade privada foi dita por Beccaria “um terrível e talvez desnecessário direito”, o poder de punir e de julgar resta seguramente, como escreveram Montesquieu e Condorcet, o mais “terrível” e “odioso” dos poderes: aquele que se exercita de maneira mais violenta e direta sobre as pessoas e no qual: se manifesta de forma mais conflitante o relacionamento entre o Estado e o cidadão, entre autoridade e liberdade, entre segurança social e direitos individuais. E por isso que o direito penal sempre foi o centro da reflexão jurídico-filosófica. A sua fundamentação racional, mesmo na variação dos seus critérios de racionalidade, foi invariavelmente advertida como equivalente à sua justificação ético-política, enquanto a sua irracionalidade sempre foi, ao oposto, equiparada ao despotismo e à opressão. Ao mesmo tempo, a principal garantia da racionalidade e da justificação do poder de punir, de proibir e de julgar revelou-se a sua rígida disciplina jurídica, mediante técnicas específicas de limitação e de legitimação legal” (FERRAJOLI, 2014, p. 15)

Para materializar a teoria garantista penal, Ferrajoli propõe os axiomas que devem ser observados como técnica para a minimização do poder institucionalizado, dividindo-os em grupos vinculados às garantias relativas à pena, ao delito e ao processo, apresentando o princípio da legalidade como viga mestra do garantismo e ressaltando que o direito somente deve intervir quando necessário.

Ocorre que, após ter estabelecido os fundamentos do garantismo penal, o Autor envereda-se por uma teoria do garantismo além dos limites penais, pois reconhece que os axiomas estabelecidos para a circunscrição penal, na verdade, pertencem à teoria do direito, capaz de fundamentar uma teoria constitucional garantista, fundada na realização substancial de democracia e à concretização dos direitos fundamentais. Como esclarece Trindade (2013),

[...] ao contrário da leitura reducionista que predomina em *terrae brasillis*, Ferrajoli introduz o garantismo, apresentando seus três sentidos — (1) como modelo normativo, (2) como teoria do Direito e (3) como filosofia política —, e em seus livros subsequentes afirma, categoricamente, que seu trabalho não se limita à esfera do Direito (Processual) Penal, mas se aplica às demais áreas do conhecimento jurídico igualmente marcadas por uma crise estrutural das garantias que caracterizam o estado de direito.

Foi no desiderato de expandir essa teoria que, em 2007, após longo período de amadurecimento teórico, Luigi Ferrajoli lançou o conjunto da obra *Principia iuris teoria del diritto e della democrazia*<sup>88</sup>, em três volumes em que dispõe sobre a teoria do direito, da democracia e, no terceiro volume, dedica-se aos axiomas da teoria do direito, a concepção e as estruturas do paradigma proposto.

---

<sup>88</sup> A tradução espanhola foi publicada em 2011 e, mesmo já sendo difundida no Brasil, ainda não há publicação em português. Trindade (2011) esclarece que o livro foi lançado em dezembro de 2007, no seminário *Diritto e Democrazia Costituzionale: Discutendo "Principia Iuris" di L. Ferrajoli*, realizado na Faculdade de Direito da Universidade de Bréscia (Itália), no qual o autor submeteu sua *magnum opus* à crítica de seus colegas, sob as perspectivas do direito, da filosofia, da lógica, da filosofia política, etc e discussão veio publicada, em 2008, através do número 31 do periódico *Doxa: Cuadernos de Filosofía del Derecho*. Esclarece, também, que este debate foi precedido pelo ocorrido no Seminário *Garantismo y Derecho*, organizado pela *Fundación Coloquio Jurídico Europeo*, em Madrid, em fevereiro de 2006, do qual resultou a publicação da obra *La Teoría del Derecho en el Paradigma Constitucional*. Da mesma forma, cumpre referir a obra *Democracia y Garantismo*, em que foram reunidos textos esparsos que ainda não figuravam em nenhum dos livros de Ferrajoli e que abarca a produção científica que se estende desde a publicação de *Diritto e Ragione* (1989) até o lançamento de *Principia Iuris* (2007).

Após a publicação de *Principia iuris*, em outra obra intitulada “Garantismo: uma discussão sobre direito e democracia” (publicada em português em 2012)<sup>89</sup>, Luigi Ferrajoli responde as críticas organizadas<sup>90</sup> na obra “*Garantismo: estudios sobre el pensamiento juridico de Luigi Ferrajoli*”, permitindo que se aperfeiçoe um diálogo sobre um garantismo para além do direito penal.

Segundo Trindade (2011a, p. 133, grifo do autor), esse debate permitiu observar “o modo através do qual se articulam os elementos que (con)formarão o denominado *constitucionalismo garantista*, em oposição aos avanços do *neoconstitucionalismo*”.

Na busca pelo constitucionalismo garantista de caráter universal, em *Principia iuris*, a “federação” é apresentada como modelo de união para uma nova esfera pública internacional. Propõe que se leve em consideração a necessidade de estrutura de funções e instituições supranacionais de garantia, com política social fundada na satisfação dos direitos e não somente em ajuda, isto é, um novo paradigma democrático baseado em um federalismo global.

A proposta vincula a necessidade de que a pessoa humana não pode mais ser vista sob o enfoque interno de cada país, como mero cidadão ou capaz de agir, mas acima de tudo como pessoa universalmente considerada (CARDEMARTORI e GRUBBA, 2012).

Em termo normativo, os homens são incomparavelmente mais iguais do que qualquer outro momento, graças às inúmeras cartas, constituições e declarações de direitos, mas, na verdade, eles também estão incomparavelmente mais desiguais (FERRAJOLI, 2011a, p. 526). É por isso que tanto para Ferrajoli, como para Piovesan (1998, p. 23), a proteção de direitos humanos não deve reduzir ao âmbito territorial do Estado, pois,

---

<sup>89</sup> Versão espanhola publicada em 2006 pela Editora Trotta, Madrid.

<sup>90</sup> Originalmente publicada pela editora Trotta, em 2005 e organizada por Miguel Carbonell e Pedro Ugarte.

Neste cenário, fortalece-se a ideia de que a proteção dos direitos humanos não deve se reduzir ao domínio reservado do Estado, isto é, não deve se restringir à competência nacional exclusiva ou à jurisdição doméstica exclusiva, porque revela tema de legítimo interesse internacional. Por sua vez, esta concepção inovadora aponta para duas importantes consequências: 1) a revisão da noção tradicional de soberania absoluta do Estado, que passa a sofrer um processo de relativização, na medida em que são admitidas intervenções no plano nacional, formas de monitoramento e responsabilização internacional, quando os direitos humanos forem violados; 2) a cristalização da ideia de que o indivíduo deve ter direitos protegidos na esfera internacional, na condição de sujeito de Direito.

Explica Ferrajoli (2011a, p. 531-535) que o recurso jurídico da globalização resultará em uma sociedade global cada vez mais frágil, podendo ocasionar um futuro de guerras e violências que porão em perigo a democracia. Justifica sua teoria, apresentando um rol de fatos internacionais que mostram o aumento da desigualdade, como a ausência de soluções eficazes para a pobreza, a fome, a saúde e a violência. Lembra que algumas instituições internacionais estão cumprindo um efetivo papel (como exemplo, a ONU), mas não o suficiente para atender a demanda.

Em busca de uma solução, propõe uma instituição global, de cunho federativo, para a fiscalização mundial, com poder impositivo “supra estatal” para exação de recursos necessários e financiamento de uma política internacional fundada em satisfação de direitos e não só de ajudas.

Os vigentes modelos supranacionais de gestão (como exemplo, a União Europeia) têm contribuído, inclusive com o “fim para o Estado nacional do monopólio da produção jurídica” (FERRAJOLI, 2011a, p. 79, tradução nossa), mas argumenta a necessidade de um paradigma constitucional de nível internacional fundado no modelo federativo.

A característica final do modelo federal, [...] é a articulação de vários níveis da esfera pública e dos poderes públicos, que vem para adicionar, à tradicional separação horizontal entre as funções do governo e funções de garantia, a divisão e/ou a separação vertical entre os níveis federal e estadual. Sob este aspecto o federalismo não é só uma garantia de paz entre as instituições federados. Ele também é um fator limitante do poder público e, em particular, das funções de governo, cujos processos de personalização, verticalização e concentração, [...] contribui para neutralizar ou pelo menos, para compensar. Em efeito, ao multiplicar os centros de poder e distribuir suas competências – por divisão ou separação – entre os vários níveis, central e periféricos, atua como o melhor antídoto para as involuções

monocráticas de nossas democracias e suas inclinações orgânicas e populistas nunca erradicadas (FERRAJOLI, 2011a, p. 542, tradução nossa)<sup>91</sup>.

A garantia de unidade inquebrantável faz identificar a federação com o ideal de uma união mundial a partir de um “constitucionalismo multinível”, além do Estado, mas não necessariamente com o fim do Estado, contudo, com regras positivas de proteção mundial, como por exemplo, a garantia da paz, a proibição de guerra e o tráfego livre das pessoas entre as nações.

A teoria tem como objetivo reduzir o efeito da cidadania fundada na nacionalidade ao permitir que o cidadão, quando se encontrar em outro local que não o seu de origem, não se torne um “subcidadão”.

A cidadania imposta pelo limite do Estado distingue o homem do cidadão, conferindo ao indivíduo migratório somente parte da cidadania, como o direito de acesso e de residência em território do Estado. Assim, uma democracia constitucional supranacional seria capaz de garantir os direitos fundamentais que constituísse a cidadania a todos os indivíduos, independente de sua nacionalidade.

Esse argumento justifica-se nesta pesquisa diante da importância da visão de um federalismo “para unir” fundado na “teoria da liberdade e da democracia”, representando em um modelo de “democracia constitucional a nível supranacional, enquanto desenvolve neste plano o paradigma garantista da Constituição e dos direitos fundamentais” (FERRAJOLI, 2011a, p. 544)<sup>92</sup>.

---

<sup>91</sup> Para conferir credibilidade, segue texto original: “El rasgo definitivo del modelo federal, [...] es la articulación multinivel de la esfera pública y de los poderes públicos, que viene a añadir, a la tradicional separación horizontal entre funciones de gobierno y funciones de garantía, la división y/o la separación vertical entre niveles federales y niveles estatales. Bajo este aspecto el federalismo no es sólo una garantía de la paz entre las instituciones federadas. Es también un factor de limitación de los poderes públicos y, en particular, de las funciones de gobierno, cuyos procesos de personalización, verticalización y concentración, [...] contribuye a neutralizar o, al menos, a compensar. En efecto, al multiplicar los centros de poder y distribuir sus competencias - por división o por separación - entre varios niveles, centrales y periféricos, actúa como el mejor antídoto de las involuciones monocráticas de nuestras democracias y de sus inclinaciones organicistas y populistas nunca erradicadas”.

<sup>92</sup> Para conferir credibilidade, segue texto original: “[...] democracia constitucional a escala supranacional, en cuanto reproduce y desarrolla en este plano el paradigma pacticio y garantista de la constitución y de los derechos fundamentales [...]”.

O federalismo, além de ser um fator limitante do poder público e, em particular, das funções de governo, cujos processos de distribuição de competências contribuem para neutralizar os efeitos da concentração de poder, confere-lhe o atributo de atuar como um antídoto para o retrocesso da democracia.

Esse reconhecimento leva a crer que efetivamente federação e democracia são faces de uma mesma moeda, como reconhece em *Principia iuris*, acompanhando lição de Norberto Bobbio, ao defender que o federalismo é também uma teoria da liberdade civil e democrática:

Primeiro porque ela representa "a mais válida garantia de liberdade civil e liberdade política" contra os perigos do "estado unitário", cujo caráter "opressivo enquanto nivelador das diferenças [e] e por concentrador" certamente assusta [...]; em segundo lugar, porque "em seu sentido mais maduro e, certamente, mais moderno, leva a uma maior liberdade política no sentido da verdadeira democracia, uma vez que a multiplicidade de centros autônomos pressupõe e promove uma maior participação dos cidadãos na coisa pública" resultando em uma "multiplicação das instituições de autogoverno" (FERRAJOLI, 2011a, p. 543, tradução nossa)<sup>93</sup>.

Se a federação e a democracia se apresentam como instrumentos de efetivação dos direitos fundamentais, a crise da democracia política é muito maior que a crise de representação política, é propriamente a crise da democracia e da federação e, por certo, da concretização dos direitos fundamentais.

Como ensina Ferrajoli (2011a, p. 76-80), a crise da democracia está vinculada à omissão na realização das normas prevista em uma Constituição e na violação sistemática das garantias existentes em razão da ineficácia das normas constitucionais, pois

A democracia constitucional, ou constituição democrática, não é só na representação política das funções de governo e na separação da garantia, mas também no conjunto de regras que limitam e vinculam o exercício das

---

<sup>93</sup> Para conferir credibilidade, segue texto original: "En primer lugar porque representa 'la más válida garantía de la libertad civil y la libertad política' frente a los peligros del 'estado unitario', cuyo carater 'opressivo em cuanto nivelador de las diferencias [y] por concentrador', asustaba ciertamente [...]; en segun término porque 'en su sentido más maduro y ciertamente más moderno, lleva a un incremento de libertad política en la dirección de una genuina democracia, ya que la multiplicidad de los centros autónomos presupone y promueve una mayor participación de los ciudadanos en la cosa pública', traduciéndose en una 'multiplicación de las instituciones de autogobierno'."

autoridades públicas a garantir os direitos fundamentais de todos (FERRAJOLI, 2011a, p. 96, tradução nossa)<sup>94</sup>.

Isso quer dizer que a federação e a democracia enfrentam crises na medida em que os traços limitadores e vinculativos não estão sendo observados, além da tradicional crise de representação política, que afeta a segurança do Estado federal e sua relação obrigacional com a garantia da concretização dos direitos fundamentais.

### 3.1 FEDERAÇÃO E CRISE DA DEMOCRACIA BRASILEIRA

Conforme estudado no primeiro capítulo, o Brasil adotou como forma de Estado a federação, que se adequa ao modelo republicano de forma de governo, no qual o representante político é mero mandatário da vontade popular para administrar a *res publica*, vindo, mais tarde, a compreender que a democracia é um regime indispensável para “assegurar a penetração da vontade dos governados nos órgãos planejadores do governo” (TELLES JUNIOR, 2001, p. 130), pois, como leciona Pedra (2012a, p. 151), “embora povo e Estado não se confundam, a participação popular constitui-se em um comportamento político no qual o cidadão toma parte das decisões do Estado, como membro deste”.

No contexto interno do Estado de Direito, este e a democracia precisam de uma Constituição para não ser uma ditadura da maioria, tendo o voto e a representação popular como instrumentos tradicionais de concretização dos ideais constitucionais democráticos.

Entretanto, não basta a existência desses meios, é necessário que a atribuição dos direitos políticos seja sem discriminações, como de sexo, de renda ou de instrução, já que se trata de “condição necessária da democracia” que requer a relação de representação entre governantes e todos os governados (FERRAJOLI, 2012, p. 94).

---

<sup>94</sup> Para conferir credibilidade, segue texto original: “La democracia constitucional, o la constitución democrática, consiste pues no sólo en la representatividad política de las funciones de gobierno y en la separación de las garantías, sino también en el conjunto de las normas que limitan y vinculan el ejercicio de los poderes públicos a la garantía de los derechos vitales de todos”.

Como anota Fabríz (2003, p. 84), a noção de povo é um “fator determinante e decisivo da legitimação dos governos democráticos modernos” e, nesse contexto, a consequência da manifestação popular – observado a amplitude de povo – foi a promulgação de uma nova Constituição em outubro de 1988 com característica vinculada a uma “constituição cidadã”, sendo sempre relevante lembrar que

A convocação da Constituinte e sua instalação representam um marco na história brasileira, em especial, pela participação permitida pelo acolhimento da proposta de “emendas populares”, fruto da luta do povo organizado que através do “Plenário Nacional Pró-Participação Popular na Constituinte” conseguiu inseri-la no Regimento da Assembleia Nacional Constituinte (GALANTE, 2004, p. 437).

Como observado por Caldas (2014, p. 290), a atuação da sociedade civil na Constituinte proporcionou uma “dimensão ampliada de cidadania, obrigatoriamente participativa e controladora”, configurada pela Constituição Federal em 1988 que vestiu a sociedade brasileira de uma nova roupagem permitindo que ela possa exigir que se “permita e facilite uma intensa participação popular na vida pública, principalmente em exercício ao chamado controle social”.

Nesse contexto, federação, república e democracia, se tornaram a base fundamental do atual Estado nacional instaurado em 1988 pela Constituição da República Federativa do Brasil, a qual descreve, em seu primeiro artigo, mais precisamente no parágrafo único, que “todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente”.

A partir da refundação do Estado brasileiro em 1988, a “democracia”, com a liberdade que a ordem constitucional brasileira conferiu, passou a ser a palavra mais dita no Brasil. Entretanto, sem desnaturar a relevância do processo constituinte brasileiro, mas, servindo da advertência de Sartori (1994, p. 18), a “democracia se transformou numa palavra universalmente honorífica”, e deve se “tomar cuidado para que a democracia não se reduza a uma simples armadilha verbal”.

A concepção de democracia cunhada em um governo do povo, pelo povo e para o povo, ainda hoje é considerada como a síntese lapidar dos momentos fundamentais

do princípio democrático (PEDRA, 2012a, p. 151)<sup>95</sup>, todavia, sua “fórmula tem mais força elitista do que significado lógico” (SARTORI, 1994, p. 57). Para Valadés (2002a, p. 79, tradução nossa)<sup>96</sup>,

[...] a democracia é o mais vulnerável dos sistemas que existem. Se contarmos a intensidade pela busca democrática e períodos em que houve a democracia, com certeza, teremos o que preocupar. Durante vinte e cinco séculos a democracia é um desejo de sociedades civilizadas; porém, as recaídas autoritárias, frequente e muito duradoura, fez a democracia em uma esperança perene e uma realidade efêmera. Por isso, não basta avançar para a democracia; você também tem que consolidá-la e mantê-la.

Essa afirmativa traz à memória que, na história constitucional brasileira, no período da ditadura em que foi imposta, em 1964, a grande preocupação do “Poder Revolucionário” era parecer democrático, isto é, não aparentar ser antidemocrático para a comunidade internacional. Tanto o foi, como relatado no primeiro capítulo, que criaram uma “farsa constituinte” ao convocar o Congresso Nacional para aprovar, em menos de quarenta e cinco dias, um projeto pronto de Constituição.

Tal fato é explicado por Sartori (1994, p. 19), para o qual esse tipo de atitude é comum, pois, “os defensores de qualquer regime afirmam tratar-se de uma democracia, e tem medo de serem obrigados a parar de usar a palavra se esta for vinculada a um significado, qualquer que seja”.

Deste modo, Sartori (1994, p. 105) explica que “o princípio democrático foi concebido como um grito de guerra, e um grito de guerra contra o poder absoluto”, em que o

---

<sup>95</sup> Pedra (2012a, p. 151) esclarece que a concepção de Abraham Lincoln cunhada em um governo do povo, pelo povo e para o povo, ainda hoje é considerada como a síntese lapidar dos momentos fundamentais do princípio democrático, assim cita Konrad Hesse [1998, p. 115] para esclarecer que “quase não há um conceito jurídico-constitucional ao qual são dadas interpretações tão diferentes como àquele da democracia. Embora o princípio democrático determine, em primeiro lugar, a ordem constitucional da Lei Fundamental, existe sobre isto, que é “democracia”, uma abundância de concepções diferentes, muitas vezes, opostas”.

<sup>96</sup> Para conferir credibilidade, segue texto original: “[...] la democracia es el más vulnerable de cuantos sistemas existen. Si contarmos la intensidad de la búsqueda democrática y los períodos en los que há habido democracia, seguramente nos habremos de preocupar. Desde hace veinticinco siglos la democracia es un anhelo de las sociedades civilizadas; sin embargo las recaídas autoritárias, frecuentes y muy duraderas, há convertido a la democracia em uma esperanza perene y en una realidade efêmera. Por eso no basta con transitar hacia la democracia; también hay que consolidarla y conservarla”.

brado foi e “é todo poder a nós” e “se não quisermos que nosso ideal morra na vitória, nunca podemos perder de vista o ‘perigo oposto’”.

O ideal de um governo democrático não pode ser ignorado ou traído, pois a forma mais falaciosa de traição é ignorar que os significados dos ideais mudam à medida que o mundo real muda.

É ciente dessa realidade que Sartori (1994, p. 111), apesar da visão formalista, vinculada à existência de que sempre há “um procedimento para processar quaisquer demandas da sociedade, tudo quanto a ter ‘voz’”, observa que a democracia é “caracteristicamente flexível”.

Seguindo a mesma trilha, Pedra (2012a, p. 152) aconselha que “a democracia é um processo que vai rompendo os contrários, incorporando em cada etapa da evolução um conteúdo novo”, pois, como ressalta, “a democracia é uma obra inacabada”.

Nesse processo de estar sempre em construção, uma teoria da democracia fundado no ideal de uma “democracia constitucional” é defendida por Ferrajoli (2015, p. 10), para o qual a dimensão formal, isto é, a dimensão baseada no poder popular é uma característica necessária, uma condição *sine qua non* para falar em democracia, mas não é a única.

O modelo ideal de democracia política é o autogoverno do povo, isto é, a coincidência entre governantes e governados, contudo, trata-se de um ideal irreal e irrealizável, pois é impossível que todo o povo decida sempre sobre tudo e não porque não seja possível, mas porque também falta vontade individual de todo o povo (FERRAJOLI, 2011a, p. 165).

A democracia de maior participação popular, ainda que para decisões concretas, também não tem sido satisfatória para a concretização do ideal democrático. Como exemplo, a Constituição brasileira inovou ao abrir um leque institucional de participação popular em todas as funções estatais, contudo, já no rumo à maturidade balzaquiana, segue sem que esse processo de participação popular na decisão da coisa pública materialize-se como um rotineiro e peculiar instrumento de mudança da

realidade social e de concretização dos direitos sociais. Teve avanço? Sim, mas numa escala ainda muito simplória e fora dos canais legítimos existentes nos Poderes constituídos.

O povo brasileiro tem exercido essa dinâmica alternativa, indo às ruas para exigir de seus representantes atitudes políticas, convivendo “vermelhos” e “verde-amarelos” numa mesma avenida, ainda que com consciências opostas<sup>97</sup>. Essa atitude tem contribuído para uma maior visibilidade da sociedade, dos representantes políticos – tanto do Poder Executivo, como do Poder Legislativo –, e até do Judiciário, que passou a ocupar um lugar permanente no espaço público.

Conquanto, esse seja um canal alternativo de participação, os canais institucionais de participações diretas se mantêm insubsistentes em sua efetivação e, mesmo podendo exercer um relevante papel, como confessa Sartori (2003, p. 160, tradução nossa)<sup>98</sup>, a defesa pelo ideal da “democracia horizontal”<sup>99</sup> coloca-nos num lugar em que parece que se busca algo sem proporção. O estudioso justifica que:

A democracia não pode ser simplesmente o "poder do povo", porque ela é apenas um nome curto para a plena expressão "poder do povo sobre o povo." O poder é uma relação, e poder significa que alguém controla (de alguma forma e, até certo ponto) a alguém. Além de que poder real é exercido. Então, como pode um povo – dezena ou centenas de milhões de pessoas – exercer poder sobre si mesmo?

---

<sup>97</sup> No Brasil, o verde-amarelo vincula-se ao nacionalismo puro e o vermelho está ligado aos adeptos do Partido dos Trabalhadores que tem o seu ícone na figura de Lula, ex-Presidente da República.

<sup>98</sup> Para conferir credibilidade, segue texto original: “La democracia no puede ser sencillamente el “poder del pueblo”, porque éste es sólo un nombre abreviado de la expresión completa: “el poder del pueblo sobre el pueblo”. El poder es una relación, y tener poder implica que alguien controla (de alguna manera y en cierta medida) a alguien. Además el poder real es el que se ejerce. De modo que ¿cómo puede todo un pueblo – decena o cientos de millones de personas- ejercer poder sobre sí mismo? No hay una respuesta clara a esta pregunta”.

<sup>99</sup> Para Giovanni Sartori (2003, p. 159-167), a origem da negatividade da democracia representativa, foi a partir do final da década de sessenta do século XX, quando os estudantes “sacaram a luz uma nova classe de primitivismo democrático” e que somada ao aumento da corrupção política, iniciou-se um processo crescente de dificuldades a serem enfrentadas pela política. Retrata que quando os estudantes da década de sessenta chegaram à fase adulta, constituiu-se uma geração que acreditou que tinha soluções simples e clara para quase tudo, convencida que estava de que a “democracia real” é simplesmente em “dar mais e mais poder para mais e mais pessoas”. O autor adverte que “simplismo” tomou conta dos debates e os cientistas – como o próprio Giovanni Sartori confessou que ele próprio também o fez –, se dedicaram à defesa de uma “democracia horizontal”, olvidando que o Estado é uma obra artificial e que ainda não foi superado o modelo sintetizado em um governo regido pelo povo sobre um território e que todos os avanços até agora existente, se resumem a união de Estados nacionais para um objetivo comum.

A “soberania popular” é uma construção extremamente abstrata, pois, “quanto maior a sociedade política, tanto menos o conceito de povo pode designar uma comunidade concreta, tanto mais passa a conotar uma ficção jurídica”. Os cidadãos do mundo globalizado tornam-se indivíduos desconectados do mundo que conheceram quando crianças, dada à velocidade com que o tempo transcorre e porque já não integram a comunidade primária, isto é, já não vivem e morrem no mesmo lugar, não criando a intimidade comunitária outrora existente. (SARTORI, 1994, p. 46-47).

Como lembra Fabriz (2008, p. 9), “a sociedade do início do século XXI tem outras exigências, advindas de orientações provocadas por fenômenos inusitados, como a globalização financeira, [...] que vem determinando um novo padrão de dominação”, neste sentido aduz ainda que essa dinâmica tem trilhado “em marcha uma verdadeira orquestração contra os direitos fundamentais”.

Esse é um grande vetor da obra *Principia Iuris* de Luigi Ferrajoli. Para ele, a crise da democracia e do Estado de direito decorrem da omissão ao reconhecimento dos efeitos da globalização sobre os Estados nacionais:

A crise do Estado nacional e o déficit da democracia e de Estado de Direito que caracteriza os novos poderes extras ou supranacionais nos obrigam a repensar a esfera pública [...]; entendida como "esfera pública" [...], o conjunto de funções e instituições para a proteção de interesse geral, tais como a paz, a segurança e os direitos fundamentais<sup>100</sup> (FERRAJOLI, 2011a, p. 516, tradução nossa).

Contudo, mesmo para Ferrajoli, conforme já anotado, o fato é que ainda não se inventou na história política moderna uma forma diferente – tão ativa e direta quanto o voto – para manifestação do povo nos ditames da coisa pública, afora a previsão de instrumentos de democracia participativa, quase sempre vinculados à atuação dos representantes.

---

<sup>100</sup> Para conferir credibilidade, segue texto original: “La crisis del Estado nacional y el deficit de democracia y de estado de derecho que caracteriza a los nuevos poderes extra o supraestatales nos obligan a repensar la esfera pública [...]; entendiendo como "esfera pública", [...], el conjunto de las funciones y las instituciones destinadas a la tutela de intereses generales, como la paz, la seguridad y los derechos fundamentales”.

Na participação direta, a julgar pelo tamanho que os Estados modernos assumiram, sempre houve a necessidade, seja *a priori*, durante ou *a posteriori*, de se buscar os instrumentos formais de participação que, de alguma forma, passam pelos canais de representação política, como ocorre na iniciativa popular, no plebiscito, no referendo, dentre outros.

Isso explica porque, mesmo diante do esforço do legislador constituinte originário em registrar no Estado Federal brasileiro o amplo leque de formas institucionais de participação popular, estes não foram suficientes para seguir rumo a uma democracia mais participativa, mantendo o voto – e, conseqüentemente, a representação política – como a excelência da participação democrática.

Após o voto, o mandato eletivo é a materialização da representação política e, segundo Pedra (2012a, p. 158), este está revestido de duas características essenciais, a periodicidade e a responsabilidade:

A periodicidade significa possibilidade de alternância do poder, cujos desdobramentos, necessariamente, há de conter o respeito aos direitos das minorias, como contrapartida à deformação do ideal republicano que representou na França, num primeiro momento, a aplicação *tour court* da teoria *volonté générale*, gerando como consequência uma ditadura da maioria, com o esmagamento das minorias e desrespeito aos direitos individuais em nome daquela. Da ideia de responsabilidade decorre as noções de prestação de contas e fiscalização dos mandatários pelos mandantes.

No Brasil, a periodicidade tem sido observada – ainda que, vez ou outra, seja violada com ilegítimas intervenções no Município, conforme será lido no próximo capítulo –, mas, no que tange à responsabilidade, não há como dizer a mesma coisa. O que permite afirmar é que responsabilidade está intrinsecamente vinculada à confiabilidade e, no Brasil, essa relação pode ser apurada mediante o grau de confiabilidade que os brasileiros depositam nos seus agentes políticos e mediante o interesse em participar no sufrágio universal.

Essa confiabilidade tem sido medida. O “Índice de Confiança Social” é um método adotado pelo Ibope desde 2009. A partir de uma pesquisa quantitativa, com aplicação de questionário estruturado e por meio de entrevistas “face-a-face”, o objetivo é apurar

o grau de confiabilidade das instituições brasileiras. No ano de 2015<sup>101</sup>, no âmbito de dezoito instituições classificadas, nos últimos cinco lugares, em ordem de confiança negativa e iniciando a partir da última classificada, isto é, da menos acreditada, identifica-se: os Partidos Políticos, seguindo, o Congresso Nacional, a Presidente da República, o Governo Federal e as “eleições e o sistema eleitoral”. Todos foram classificados com “quase nenhuma confiança”, isto é, confiança zero<sup>102</sup>.

Essa desconfiança é refletida no grau de participação dos brasileiros no sufrágio universal. Como divulgado pelo Tribunal Superior Eleitoral (TSE), apesar da obrigatoriedade do voto, de acordo com os dados da eleição realizada em 2014 – quando foi reeleita a Presidente da República (Dilma Rousseff e o Vice Michel Temer) –, o número de abstenções foi de 19,4% do eleitorado brasileiro, ou seja, não compareceram às urnas 27,7 milhões dos 142,8 milhões de eleitores no país (no segundo turno o índice foi de 21,5%). Foram apurados 3,85% de votos brancos e 5,78% de votos nulos. Em suma, quase 30% do eleitorado brasileiro não exerceu a efetiva soberania popular.

Vê-se, portanto, que os brasileiros não confiam no sistema eleitoral, nem mesmo nas eleições; por certo, não confiam naquilo que deles emergem. O meio ambiente político eleitoral está contaminado pelo descrédito. Este e a falta de confiança no sistema eleitoral brasileiro nas instituições e nos agentes políticos originam de vários fatores, dentre eles, um ambiente institucional em que, historicamente, a política é dominada pelos interesses privados.

A ausência de ideologia dos partidos políticos é a veia mestra da crise de representação política em todos os países democráticos, como conclui Ferrajoli

---

<sup>101</sup> Na pesquisa de 2016, realizada no mês de julho, pouca coisa mudou, mantem-se com pouca confiança e nos últimos lugares, os Partidos Políticos, o Congresso Nacional e, agora, “o” Presidente da República. O Governo Federal subiu para o sexto lugar em 2016, dando lugar ao Governo da cidade onde mora como menos confiável no quarto lugar de menos confiança. E, provavelmente influenciado pelas eleições municipais e o marketing exercido pelo órgão eleitoral neste período, a confiança das “eleições e do sistema eleitoral” subiu para a sétima menos confiável, abrindo espaço para o sistema público de saúde no quinto lugar, indicando uma variação de 33 para 37 percentual, isto é, podendo ser identificado com “alguma confiança”.

<sup>102</sup> O grau de confiabilidade é estruturado em: 100 = muita confiança, 66 = alguma confiança, 33 = quase nenhuma confiança e 0 = nenhuma confiança. (IBOPE, 2016)

(2011a, p. 171-172, tradução nossa)<sup>103</sup>, gerando, por consequência, a perda do papel social dessas instituições que, no passado, estavam vinculadas à formação de opinião política e influenciavam na concretização de políticas sociais.

O principal fator na crise é constituído pela perda de enraizamento e representação social dos partidos políticos, que por mais de um século foram, em quase todas as democracias ocidentais, os principais instrumentos de organização e mediação da representação política. [...]

Nesta crise dos partidos de massa eles também têm enxertado dois fenômenos degenerativos que minam as raízes da representação política, mistificando sua natureza e dando características holísticas e essencialmente autoritárias: primeiro, a verticalização e personalização de representação no chefe de Estado ou de governo que tem ocorrido em todas as democracias ocidentais, os Estados Unidos à Itália, Inglaterra à França, da Espanha aos países da América Latina; em segundo lugar, a relação cada vez mais estreita e vinculativa, [...] desenvolvida entre interesses privados e interesses públicos, entre os poderes econômicos e os poderes políticos, até as formas extremas e patológicas do chamado "conflito de interesses".

No Brasil, não é diferente, como ressalta Fabríz (2006, p. 23), “a democracia representativa encontra-se esfacelada; partidos políticos nada representam”, e, consoante o autor, “mesmo o Partido dos Trabalhadores, que surgiu de uma história de lutas e se institucionalizou naturalmente, se perverteu nas oportunidades apresentadas pelo anacrônico sistema político”. Daí serem sempre atuais os estudos da periódica crise da democracia representativa.

Esclarece Sartori (2003, p. 161, tradução nossa) que “desencanto, decepção e desilusão pela política não é nada novo”<sup>104</sup>, quer dizer, são sentimentos plurisseculares quanto se trata de política. Mas de onde vem tanta frustração? De

---

<sup>103</sup> Para conferir credibilidade, segue texto original: “El principal factor de crisis esta constituido por la perdida de enraizamiento y de representatividad social de los partidos politicos, que por mas de un siglo han sido, en casi todas las democracias occidentales, los principales instrumentos de organizacion y de mediacion de la representacion politica.[...] En esta crisis de los partidos de masa se han injertado además dos fenómenos degenerativos que minan las raíces de la representación política, mistificando su naturaleza y confiriéndole rasgos holísticos y tendencialmente autoritarios: en primer lugar, la verticalización y la personalización de la representación en el jefe del Estado o del gobierno que se ha producido en todas las democracias occidentales, de los Estados Unidos a Italia, de Gran Bretanha a Francia, de España a los países da America Latina; en segun lugar, la relación cada vez más estrecha y vinculante, [...] desarrollada entre intereses privados e interesse públicos, entre poderes económicos y poderes políticos, hasta las formas extremas y patológicas del llamado "conflito de intereses".

<sup>104</sup> Para conferir credibilidade, segue texto original: “[...] el desencanto, el desecanto y la desilusión por la política, no es nada nuevo [...]”.

várias vertentes. Mas, segundo o autor, a melhor explicação para o atual estado de ira, é que a corrupção política corrompe a própria política e,

[...] quando aplicado corretamente o adjetivo "corrupto", em seguida, tem dois aspectos. Por um lado, temos os políticos e os funcionários públicos a emprestar para o suborno, o que é "comprar" para fazer ou não fazer alguma coisa e, em segundo lugar, temos os políticos que extorquem dinheiro para suas carreiras políticas e, em processo, também eles roubam para si próprios (SARTORI, 2003, p. 162, tradução nossa)<sup>105</sup>.

A crítica aos vícios praticados pelos agentes políticos eleitos pelo sufrágio universal se confunde com a crise da representação democrática. Para Bobbio (1986, p. 24), a representação política democrática “é a antítese exata do princípio sobre o qual se funda a representação de interesses”, levando à conclusão de que a transmutação de uma “representação popular” para uma “representação de grupos” envolvida em interesses econômicos faz com que mais desigual seja a representação popular.

Trata-se de “um ajeitado sistema teatral de representação, onde o povo acha que elege e os eleitos sabem que enganaram mais uma vez” (GALANTE, 2004, p. 560). Essa conjectura é bem retratada por Norberto Bobbio (1986, p. 123):

O líder político pode ser comparado a um empresário cujo rendimento é o poder, cujo poder se mede por votos, cujos votos dependem da sua capacidade de satisfazer interesses de eleitores e cuja capacidade de responder às solicitações dos eleitores depende de recursos públicos de que pode dispor.

Para Ferrajoli (2011a, p. 175, tradução nossa), o que se constata é que “a relação perversa que foi estabelecida entre dinheiro e política: dinheiro para política, política para ganhar dinheiro”<sup>106</sup>, deforma a relação entre Partido Político, representante político e Estado e corrói o sentido de democracia. Esse é um problema patológico

---

<sup>105</sup> Para conferir credibilidade, segue texto original: “[...] cuando se aplica correctamente el calificativo de "corruptos", entonces presenta dos aspectos. Por una parte tenemos políticos y funcionarios civiles que se prestan al soborno, a los que se "compra" para que hagan o no hagan algo y, por otra, tenemos políticos que extorsionan por dinero para sus carreras políticas y que, em el proceso, roban además para sí mismos”.

<sup>106</sup> Para conferir credibilidade, segue texto original: “[...] la relación perversa que se ha venido estableciendo entre dinero y política: dinero para hacer política, política para hacer dinero”.

das democracias ocidentais em razão da influência exercida pelo mercado no processo político:

[...] em toda democracia ocidental, uma expansão patológica da ilegalidade da vida pública que tem, além das partes envolvidas, a administração pública, o mundo dos negócios e, ao mesmo tempo, uma grande parte da população ligada por relações clientelistas ao mundo da política e diversamente partícipes, por conveniência ou conluio, da política de corrupção<sup>107</sup>.

O “clientelismo” no Brasil, como enxergado por Benevides (1998, p. 28), foi um “aperfeiçoamento” daquelas “lealdades’ exigidas dos coronéis” que foram transmudadas para “os órgãos legislativos, os representantes desse ‘clientelismo’ tornam-se meros intermediários de favores, de proteções, de exigências frente ao grande poder dispensador de recursos e de nomeações – o Executivo”.

Na história do Brasil, o “coronelismo” surgiu como uma patologia da estrutura estatal brasileira e, como concebido por Leal (1976, p. 40), é o “resultado da superposição de formas desenvolvidas no regime representativo a uma estrutura econômica e social inadequada”, constituindo-se “um compromisso, uma troca de proveitos entre o poder público, progressivamente fortalecido, e a decadente influência social dos chefes locais”:

É antes de tudo uma forma peculiar de manifestação do poder privado, ou seja, uma adaptação da virtude da qual os resíduos do nosso antigo e exorbitante poder privado tem conseguido coexistir com um regime político de extensa base representativa. Por isso mesmo, o “coronelismo” é sobretudo um compromisso, uma troca de proveitos entre o poder público, progressivamente fortalecido e a decadente influência social dos chefes locais.[...] Desse compromisso fundamental resultam as características secundárias do sistema “coronelistas”, como sejam, entre outras coisas, o mandonismo, o filhotismo, o falseamento do voto (LEAL, 1976, p. 40).

O coronelismo é um “sistema de reciprocidade”, pois, sem a liderança do coronel, “o governo não se sentiria obrigado a um tratamento de reciprocidade, e sem essa reciprocidade a liderança do ‘coronel’ ficaria sensivelmente diminuída” (LEAL, 1976,

---

<sup>107</sup> Para conferir credibilidade, segue texto original: “[...] en todas las democracias occidentales, una expansión patológica de la ilegalidade de la vida pública que ha involucrado, además de a los partidos, a la Administración Pública, al mundo empresarial y, a la vez, a amplias capas de la población ligadas por relaciones clientelares al mundo de la política y diversamente partícipes, por connivencia o con resignación, de la política de la corrupción”.

p. 63-64). Essa dinâmica ainda persiste, como exemplos, por meio das emendas ao orçamento, em que são fortalecidos os favores pessoais revestidos de benefícios públicos, tendo como consequência a efetiva atuação do poder privado.

De uma ou outra forma, no mundo da política, as relações clientelistas associadas ao interesse privado do mercado ou do indivíduo originam a corrupção e os desvios dela decorrente, pois, como advertido por Leal (1976, p. 39), o modelo do “coronelismo” muda segundo as peculiaridades locais e as suas variações no tempo.

Como lido anteriormente, sobre o tema corrupção na esfera pública, nada é novo, a não ser o fato de que hoje, mais do que no passado, dado ao acesso aos inúmeros canais de publicidade pela tecnologia da informação, a comunicação é rápida e ampla, permitindo que o indivíduo dela tenha conhecimento por variados meios de informação. No Brasil, a relação entre partidos políticos e o mercado gerou um intenso debate, inclusive no seio mais popular, como visto por Pedra (2007, p. 29):

As sucessivas ondas de abuso do poder econômico, do poder político e de autoridade, corrupção e fraude relacionadas com campanhas eleitorais, que têm deixado perplexa a sociedade brasileira e atingido com duros golpes as instituições, exigem que seja debatida e revista a legislação sobre os recursos financeiros, as despesas com a campanha eleitoral e a prestação de contas de partidos políticos e candidatos.

Sem dúvidas, o sistema de financiamento de campanhas eleitorais por pessoas jurídicas cria relação de interdependência que gera troca de favores. Trata-se, como mencionou Ferrajoli (2011a, p. 176, tradução nossa), de um paralelo “Estado clandestino, dotado de códigos próprios e tributos, em contraste com todos os princípios do estado de direito e da democracia”<sup>108</sup>.

A ausência de ideologia política nas doações identificadas nas prestações de contas, em especial, quando a mesma empresa contribui para todos os candidatos favoritos, mesmo que pleiteiem o mesmo cargo, contribui para o desvio do interesse público e aumenta a corrupção na Administração Pública.

---

<sup>108</sup> Para conferir credibilidade, segue texto original: “[...] Estado clandestino, dotado de códigos propios y tributos, em contraste com todos los principios del estado de derecho y de la democracia [...]”.

Uma das causas da crise de representatividade política é a nefasta relação entre dinheiro e política. Sartori (2003, p. 162, tradução nossa)<sup>109</sup> esclarece que existem três razões para a corrupção:

Primeira é a perda de ética, e em particular a ética do serviço público. A segunda razão é simplesmente há muito dinheiro no meio. O terceiro, um motivo relacionado com a segunda, é que o custo da política se tornou largamente excessivo e está fora de controle. A principal conclusão é que, como a ética enfraquece, as tentações aumentam, porque eles vêm até nós de forma contínua e em assombrosas quantidades. [...] As oportunidades para a corrupção e a extorsão são também, portanto, quase infinitas.

A perda de ética leva, como consequência, a perda da ética no serviço público, que se aperfeiçoa com o alto volume de dinheiro no meio político e, ainda, o alto custo da política. Em suma, essas premissas enfraquecem a ética frente ao aumento das tentações e as oportunidades para a corrupção tornam-se incontroláveis.

Em busca de um caminho para amenizar os impactos da corrupção na política, sintetizando as propostas apresentadas, Sartori, bem como Pedra propõem a redução do custo da política e o endurecimento do controle:

Como pode compensar a corrupção na política? Certamente, o custo da política pode e deve ser reduzida. Você pode limitar algumas despesas eleitorais. Quanto mais você pode fazer para o Estado de se retirar das áreas extra-política, menos oportunidades e tentações da corrupção política. Eles também devem endurecer sanções e impor controles verdadeiramente eficazes (SARTORI, 2003, p. 163, tradução nossa)<sup>110</sup>.

---

<sup>109</sup> Para conferir credibilidade, segue texto original: “La primeira es la pérdida de ética, y en particular, de la ética del servicio público. Una segunda razón formidable es que sencillamente hay demasiado dinero en el medio. La tercera, una razón relacionada con la segunda, es que el costo de la política se ha vuelto excesivo y en gran medida está fuera de control. La conclusión principal es que a medida que se debilita la ética, las tentaciones aumentan porque llegan ante nosotros continuamente y en cantidades asombrosas. [...] Las oportunidades de soborno y extorsión son igualmente, por lo mismo, casi infinitas”.

<sup>110</sup> Para conferir credibilidade, segue texto original: “¿Cómo puede contrarrestarse la corrupción en la política? Ciertamente, el costo de la política puede y debe reducirse. Es posible limitar algunos gastos electorales. Cuanto más pueda hacerse para que el Estado se retire de las áreas extrapolíticas, menores serán las oportunidades y las tentaciones de la corrupción política. Además deben endurecerse las sanciones e imponerse controles verdaderamente efectivos”.

No Brasil, esse passo já foi dado. O STF, por maioria de seus membros, julgou procedente, em parte, o pedido formulado na ADI 4650, proposta pelo Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil<sup>111</sup>, para declarar a inconstitucionalidade dos dispositivos legais que autorizavam as contribuições de pessoas jurídicas às campanhas eleitorais e, em relação às pessoas físicas, decidiu manter as contribuições na forma já reguladas pela lei em vigor, concluindo a nota final do acórdão:

[...] por maioria e nos termos do voto do Ministro Relator, em julgar procedente em parte o pedido formulado na ação direta para declarar a inconstitucionalidade dos dispositivos legais que autorizavam as contribuições de pessoas jurídicas às campanhas eleitorais, vencidos, em menor extensão, os Ministros Teori Zavascki, Celso de Mello e Gilmar Mendes, que davam interpretação conforme, nos termos do voto ora reajustado do Ministro Teori Zavascki. O Tribunal rejeitou a modulação dos efeitos da declaração de inconstitucionalidade por não ter alcançado o número de votos exigido pelo art. 27 da Lei 9.868/99, e, conseqüentemente, a decisão aplica-se às eleições de 2016 e seguintes, a partir da Sessão de Julgamento, independentemente da publicação do acórdão. Com relação às pessoas físicas, as contribuições ficam reguladas pela lei em vigor<sup>112</sup>.

Unanimemente, mesmos para os que dela discordavam, a pretensão foi vista pelos Ministros como uma tese ousada, pensada fora da moldura, mas atenuada com os malefícios resultantes da relação promíscua entre o mercado e o poder político. Memórias do coronelismo, do clientelismo, do *impeachment* do ex-Presidente Collor,

---

<sup>111</sup> A ação foi proposta pelo Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil (CFOAB) em setembro de 2011, fundada no âmbito de sua legitimidade como defensor da cidadania e da Constituição de 1988. Em suma, sintetizou seu fundamento em duas ordens básicas, uma voltada à vedação do financiamento eleitoral por pessoa jurídica, e outra objetivando impor limites à doação de pessoas físicas, dentre elas, o uso dos próprios recursos pelo candidato. Para o CFOAB, referidas ordens não preservam a cidadania quando violam os princípios da igualdade (art. 5º, *caput*, e art. 14, CF/88), o republicano e o democrático (art. 1º, *caput*, CF/88), e, também o da proporcionalidade (art. 5º, LIV, CF/88). Para o CFOAB, segundo o argumentado às fls. 8-9 da petição inicial, as doações realizadas, direta ou indiretamente, por pessoas jurídicas, as doações por pessoa natural, fundadas na adoção de um critério baseado na renda, e não em um valor limite absoluto e uniforme para a definição do teto, assim como a permissão de utilização de recursos próprios pelos candidatos em suas campanhas até o valor máximo de gastos fixado por seu próprio Partido, afrontam os princípios da igualdade e o da proporcionalidade. Acrescenta que “as pessoas jurídicas são entidades artificiais criadas pelo Direito para facilitar o tráfego jurídico e social, e não cidadãos, com a legítima pretensão de participarem do processo político-eleitoral”, mas defende que o financiamento privado por cidadãos é um movimento cívico, que exige “limites e restrições, para evitar a desigualdade política”.

<sup>112</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **ADI 4650**. Relator(a): Min. LUIZ FUX, Tribunal Pleno, julgado em 17/09/2015, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-034 DIVULG 23-02-2016 PUBLIC 24-02-2016.

do Mensalão e da Operação Lava Jato<sup>113</sup> permearam as lamparinas intelectuais dos membros do Supremo Tribunal Federal.

Ao final, primando pelo ideal de uma mudança de paradigma na relação entre Estado, Partido Político e empresas, o STF, por meio da ADI 4650, fixou o dever fundamental<sup>114</sup> negativo para as pessoas jurídicas de financiamento de campanha eleitoral.

Assim julgado, no Brasil, caminha-se para um maior controle do mercado sobre a política ao vedar à contribuição de pessoas jurídicas a campanha eleitoral, diferentemente do México, que decidiu que a limitação financeira dos gastos eleitorais dos candidatos é violação ao direito de “liberdade de expressão”.

Para Sartori (2003, p. 163, tradução nossa)<sup>115</sup>, essa é uma interpretação exagerada da Suprema Corte de Justiça mexicana do direito de “liberdade de expressão” que permanece um caso isolado:

Absurdamente, o Supremo Tribunal decidiu que colocar limites sobre os montantes que os candidatos podem gastar é uma violação inconstitucional dos direitos de “liberdade de expressão”. Mas esta interpretação exagerada do direito de “liberdade de expressão” permanece, até à data, um caso isolado.

Não há dúvida de que a independência econômica do processo eleitoral é indispensável para a formação do corpo político, pois, como adverte Sartori (2003, p. 164), política deve ser protegida, “afinal de contas, suas vantagens superam suas

---

<sup>113</sup> O denominado “Mensalão” e a “Operação Lava Jato” são investigações de corrupção e lavagem de dinheiro envolvendo recursos públicos.

<sup>114</sup> O dever fundamental é “uma categoria jurídico-constitucional, fundada na solidariedade, que impõe condutas proporcionais àqueles submetidos a uma determinada ordem democrática, passíveis ou não de sanção, com a finalidade de promoção de direitos fundamentais” (Conceito construído coletivamente pelos membros do grupo de pesquisa “Estado, Democracia Constitucional e Direitos Fundamentais”, no 1º semestre de 2013, coordenado pelos professores Dr. Daury Cesar Fabriz e Dr. Adriano Sant’Ana Pedra, do Programa de Pós-Graduação Stricto Sensu – Mestrado e Doutorado – em Direitos e Garantias Fundamentais da FDV (GALANTE e PEDRA, 2014, p. 4).

<sup>115</sup> Para conferir credibilidade, segue texto original: “Absurdamente, la Suprema Corte de Justicia ha dictaminado que poner límite a las sumas que los candidatos pueden gastar es una violación anticonstitucional de los derechos de “libre expresión”. Pero esta exagerada interpretación del derecho de “libre expresión” sigue siendo, hasta la fecha, un caso aislado”.

desvantagens e não devemos acabar com a política ao acabar com a corrupção”<sup>116</sup>. Quanto a isso, Pedra (2012a, p. 159) já havia advertido que “o fracasso da democracia representativa demonstra de certa forma o insucesso de toda a teoria da soberania popular ou da legitimidade do poder que nela se assenta”.

Para Ferrajoli (2011a, p. 178-191), o problema também está vinculado a algumas técnicas que ele considera falaciosa, como o modelo de representação originado do sistema majoritário e o presidencialismo, propondo o sistema proporcional e o parlamentarismo como instrumentos políticos mais eficazes e idôneos para assegurar a representação política e por melhor refletirem o pluralismo das opiniões, somado a necessidade de resgate do desempenho dos partidos políticos, que, segundo ele, por mais que haja reduzido o seu papel social, continuam sendo os verdadeiros soberanos da política:

Uma reabilitação do papel dos partidos como instrumentos de participação política requereria uma relação mais estreita com a sociedade, pois, além disso, em aparente paradoxo, há perdido seu monopólio da representação e da política. Naturalmente, não podemos nos iludir de que medidas legais podem contribuir significativamente para essa ampliação dos instrumentos de representação (FERRAJOLI, 2011a, p. 190, tradução nossa)<sup>117</sup>.

Em busca de uma solução para o resgate dos partidos políticos, Ferrajoli (2011a, p. 190, tradução nossa)<sup>118</sup>, esclarece que as soluções são medidas políticas, traçando um rol de propostas:

---

<sup>116</sup> Para conferir credibilidade, segue texto original: “No obstante, no debemos acabar con la política al acabar con la corrupción”.

<sup>117</sup> Para conferir credibilidade, segue texto original: “Una rehabilitación del papel de los partidos como instrumentos de la participación política requeriría en fin una relación más estrecha con la sociedad, además de, en aparente paradoja, la pérdida de su monopolio de la representación y de la política. Naturalmente, no podemos hacernos la ilusión de que medidas jurídicas pueden contribuir de manera relevante a esta ampliación de los instrumentos de la representación”.

<sup>118</sup> Para conferir credibilidade, segue texto original: “Sin embargo, cabría prever espacios y ayudas públicas, de tipo financiero y organizativo, a favor de los movimientos y de todas las distintas formas de asociacionismo espontáneo - del movimiento de las mujeres a los movimientos ecologistas y pacifistas y a las distintas asociaciones de voluntariado - portadores en cada caso de intereses, puntos de vista, problemas y reivindicaciones concretas que nos es casual que en los últimos decenios no hayan nacido nunca en el interior de los partidos. Además, la previsión de la posibilidad de los ciudadanos de destinar un pequeño porcentaje de sus impuestos directos como forma privilegiada de financiación a los partidos - no genéricamente a todos ellos, sino al partido previamente elegido por cada cual -, produciría el efecto de una cierta responsabilización de éstos ante los electores. En fin, la reserva a las mujeres de la mitad de las candidaturas en todos los cargos electivos les aseguraría una,

No entanto, caberia prever espaços e as ajudas públicas, de tipo financeiro e organizativo, a favor dos movimentos e todas as diversas formas de associações espontâneas – o movimento de mulheres ambientalistas e movimentos pacifistas e várias organizações de voluntários – portadoras em cada caso, de interesses, opiniões, dificuldades e demandas concretas que nas últimas décadas nunca nasceram dentro dos partidos. Além disso, a previsão da possibilidade dos cidadãos de destinar uma pequena porcentagem de seus impostos diretos como uma forma privilegiada de financiamento dos partidos – não genericamente para todos eles, mas o partido previamente escolhido por cada um –, produziria o efeito de certa responsabilização destes frente aos eleitores. Finalmente, a reserva às mulheres de metade das candidaturas em todos os cargos eletivos asseguraria, ainda que frágil, a garantia dos direitos políticos iguais, contra a discriminação de que de fato são vítimas.

Algumas dessas medidas, ainda que parcialmente, já foram adotadas no Brasil, como a cota feminina nas candidaturas, contudo não tem sido eficaz, pois apenas mascara a participação, talvez, mais relevante seria a “cota legislativa ou congressional”, com participação garantida de assento das mulheres na casa legislativa.

A política de cotas para a mulher no processo eleitoral foi adotada em vários países da América Latina<sup>119</sup>. Desses, analisando a participação feminina na Câmara Baixa (no Brasil, a Câmara dos Deputados) dos 193 países avaliados em novembro de 2016 pelo *Inter-Parliamentary Union (IPU)*<sup>120</sup>, na América Latina, a Bolívia<sup>121</sup> encontra-se,

---

aunque débil, garantía de igualdad en los derechos políticos, contra las discriminaciones de las que de hecho son víctimas”.

<sup>119</sup> Foi adotado na Argentina em 1991, Brasil em 1995, México, Paraguai e Costa Rica em 1996, Bolívia, Equador, Panamá, Peru e República Dominicana em 1997, Venezuela em 1998, Colômbia e Honduras em 2000, Uruguai em 2009 e El Salvador em 2013. (SILVA; HARVEY, 2016, p. 59)

<sup>120</sup> A IPU é a organização internacional dos Parlamentos criado em 1889 com sede em Genebra (Suíça) e que em outubro de 2011 adotou como Estratégia para 2012-2017, sob o título geral "parlamento melhor, democracia mais forte". Dentre os objetivos do IPU, está o de fomentar os contatos, a coordenação e a troca de experiências entre os parlamentos e os parlamentares de todos os países; expressa seus pontos de vista sobre essas questões, a fim de trazer ação para os parlamento e parlamentares; contribuir para a defesa e promoção dos direitos humanos, o que considera um fator essencial o desenvolvimento da democracia parlamentar; contribuir para um melhor conhecimento do funcionamento das instituições representativas e para o fortalecimento e desenvolvimento dos seus meios de ação. A IPU apoia os esforços dos e trabalha em estreita cooperação com a Organização das Nações Unidas (ONU). Também coopera com as organizações inter-parlamentares regionais, bem como com organizações intergovernamentais e não-governamentais internacionais que estão motivados pelos mesmos ideais. (Disponível em: <<http://www.ipu.org/wmn-e/arc/classif011116.htm>> Acesso em: 12. nov. 2016.)

<sup>121</sup> De acordo com o Código Eleitoral, tanto a lista de candidaturas principal quanto a de suplências de circunscrição com mais de uma candidatura para eleições na Câmara dos Deputados deve incluir, de maneira alternada, igual número de homens e mulheres. Se a lista é composta por um número ímpar de candidaturas, a preferência deve ser dada à mulher. (PROCURADORIA ESPECIAL DA MULHER DO SENADO FEDERAL, 2015).

em primeiro lugar em termos de representação feminina, com 53,1% mulheres no parlamento, seguida pelo México com 42,4%. Aliás, o México também destaca a maior participação da mulher no Senado em 7ª posição no ranking mundial<sup>122</sup>.

Dentre os países latino americanos que adotam política em favor das mulheres no parlamento, o Brasil foi o que menos progrediu, pois está em último lugar com 9,9% de representação feminina e 154º lugar na classificação mundial.

A ineficácia no Brasil decorre da fragilidade da legislação brasileira que se limita a exigir dos Partidos Políticos apenas a candidatura da mulher em lista aberta, sem qualquer penalização em caso de inobservância e cria a figura da “candidata fantasma” ou “candidata laranja”, que, apesar de integrar o pleito, não recebe um voto sequer, mostrando que nem elas votam em si mesmas.

Isso leva a concluir que não há um sistema perfeito que possa afastar a possibilidade de fraude no processo eleitoral. Contudo, o caminho ideal é a construção de uma sociedade “consciente” de seus deveres e capaz de criar um ambiente político eleitoral saudável em que o voto seja efetivamente o instrumento e a resposta para a formação da ideologia de um povo.

Outro efeito da corrupção no poder público é que domínio do aparato estatal pelo mercado, incluindo o dos partidos políticos, tem outro gravame. A busca por vantagens econômicas por parte das empresas que prestam serviços públicos, associadas aos agentes políticos, contaminam os servidores públicos e todos passam a estarem inseridos em um círculo vicioso que, afinal, para o político envolvido, já não

---

<sup>122</sup> A política de cotas para reserva de vagas para mulheres no México encontra-se prevista primeiramente na Constituição, de modo genérico. De acordo com o Código Eleitoral, no sistema eleitoral misto mexicano, a regra tanto para a Câmara dos Deputados, quanto para o Senado, é de que os partidos políticos devem garantir, por meio de listas fechadas, que pelo menos 40% das candidaturas seja do mesmo sexo. [...] Além disso, cotas também são adotadas para eleições regionais, sendo reguladas em cada estado. Em fevereiro de 2014, foi aprovado um adendo à Constituição Federal mexicana, impondo paridade e alternância entre homens e mulheres nas listas de candidatos apresentadas pelos partidos. (PROCURADORIA ESPECIAL DA MULHER DO SENADO FEDERAL, 2015).

basta o dinheiro para mantê-lo no poder, não basta ter o controle do poder, ele quer sempre mais, ele quer ser a encarnação do poder.

No Brasil, essa assertiva é identificada nas investigações de desvio de recursos públicos que mostram o quanto o “querer mais” é capaz de amealhar uma ficta “representação de poder”, a ponto de, nas apreensões policiais, se arrecadar um inestimável patrimônio de obras de arte<sup>123</sup>, compradas com dinheiro público, mas que não prestavam à finalidade pública.

Para os agentes públicos envolvidos, já não há “censor moral” que possa controlar sua “consciência”, tendo em conta, como adverte Weber (1982, p. 139), que “o político tem de superar, interiormente, um inimigo bastante comum e demasiado humano: a vaidade vulgar, o inimigo mortal da dedicação objetiva a uma causa” que o distancia do próprio eu.

É no contexto desse diálogo que Weber mostra (1982, p. 131) que “a corrupção é um desperdício que não encontra paralelo”, mas, demonstrando conhecer a estrutura da personalidade do indivíduo proposta pela psicanálise, Weber, (1982, p. 105) ressalta ser possível que haja homens para a “vocação política”, que possam viver e queiram viver para a política, e o “seu equilíbrio interior, seu sentimento íntimo, pela consciência de que sua vida tem sentido a serviço de uma ‘causa’”.

A “vocação política” é usualmente demonstrada na participação política e a representação política ainda é a melhor regra pensada para se assegurar o

---

<sup>123</sup> Até novembro de 2015 foram catalogadas 272 obras de arte apreendidas na Operação Lava Jato. A maioria aguarda avaliação. Elas estão no Museu Oscar Niemeyer, em Curitiba. O acervo conta com artistas renomados como Di Cavalcanti, Gerardenghi, Gomide, Heitor dos Prazeres, Iberê Camargo, Mario Gruber, Amílcar de Castro, Salvador Dalí, Pedro Motta, Vik Muniz, Miguel Rio Branco, Sérgio Sister, Romero Britto, entre outros. O MON ficará responsável pelo patrimônio artístico até que a Justiça determine um destino para as obras. O museu organizou mostra “Obras sob guarda do MON”, onde apresenta uma seleção de obras de arte apreendidas. Na mostra, estão em exibição 48 obras dentre elas, três telas de Cícero Dias (1907-2003), a obra “Roda de Samba”, do carioca Heitor dos Prazeres (1898-1966), sete fotografias de Miguel Rio Branco, duas telas do paulista Sergio Sister, uma acrílica sobre madeira de Nelson Leirner, “Homenagem a Mondrian”, dois trabalhos do artista Vik Muniz e outras obras de Di Cavalcanti, Iberê Camargo, Aldemir Martins, Claudio Tozzi, Daniel Senise, Amilcar de Castro e Carlos Vergara.

fundamento do amplo sentido democrático das funções de governo<sup>124</sup>. Mesmo sendo uma ficção política, o ideal de que o eleito não é representante de seus eleitores, mas de que todo o povo unido por uma ideologia, voltada à satisfação do bem comum, faz

[...] reconhecer que a representação política, nada mais é do que uma convenção, é um *principium iuris*, mais adequado do que qualquer outro, se for baseada no sufrágio universal, para seleccionar os sujeitos delegados a funções do governo de acordo com o princípio da igualdade e, se não é propriamente com a autodeterminação, deve ser com a máxima atenção popular para o desempenho dos representantes (FERRAJOLI, 2011a, p. 167, tradução nossa)<sup>125</sup>.

O mandato representativo continua sendo a ferramenta que melhor configura a democracia, pois é com ele que o Estado – que não possui vontade própria – adquire condições de direcionar e efetivar o seu agir decisório. Entretanto, como adverte Ferrajoli (2011a, p. 9, tradução nossa)<sup>126</sup>, a característica somente formal da democracia não é suficiente para fundamentar uma definição adequada da mesma e, para esse efeito, deve ser integrado com a indicação de algum vínculo de caráter substancial ou de conteúdo, sob pena de permanente crise.

### 3.2 JUDICIALIZAÇÃO DA POLÍTICA COMO EFEITO DA CRISE DE REPRESENTAÇÃO POLÍTICA

A crise de representação política no Brasil tem originada uma relevante variação na origem, na extensão e na distribuição de atribuições às autoridades capazes de configurar a organização e a realização do Estado brasileiro.

---

<sup>124</sup> Para Ferrajoli (2011a, p. 165-166), a forma de representação política que está mais próximo do modelo ideal de democracia direta é com base no mandato imperativo, garantida pela possibilidade de revogação dos eleitos pelos eleitores quando não atendido interesses e expectativas ou, dado o desinteresse, no mínimo em mandatos revocatórios, mesmo assim, estes poderiam se converter em interesses de grupo corporativos.

<sup>125</sup> Para conferir credibilidade, segue texto original: “[...] reconhecer, em la representación política, nada más que una convención, um principium iuris, más ideóneo que cualquier outro, si está basado em el sufrágio universal, para seleccionar a los sujetos delegados para las funciones de gobierno de acuerdo com el principio de igualdad e, si no propiamente con el de autodeterminación, com el de la máxima atención popular a la actuación de los representantes”.

<sup>126</sup> Para conferir credibilidade, segue texto original: “[...] caracterización solamente formal de la democracia no es suficiente para fundamentar una definición adecuada de ella y que, con tal fin, hay que integrarla con la indicación de algún vínculo de carácter substancial o de contenido”.

No âmbito de uma pesquisa em que se pretende defender o respeito à descentralização federativa como meio para garantir a unidade e a concretização dos direitos fundamentais, é de suma importância lembrar o ideal dos federalistas, para os quais, nas verdadeiras características de um Estado, “é preciso considerá-lo, não só em relação ao princípio sobre o qual foi estabelecido, mas relativamente à origem de seu poder, ao fim e extensão desse poder e à autoridade por que podem ser feitas as mudanças futuras na sua organização” (HAMILTON, MADISON e JAY, 2003, p. 239).

Como estudado no tópico anterior, mesmo que de longa data, aponte-se a crise da representação política, o voto ainda é a alternativa ao exercício da democracia, contudo, a crise de representação nos Poderes Legislativo e Executivo atingiu um grau tão elevado que, no Brasil, o indivíduo e a própria sociedade, passaram a reconhecer o Poder Judiciário como único caminho para resgatar a eficácia dos direitos fundamentais.

Para a efetivação desses direitos inerentes ao homem, é fundamental a realização de políticas públicas. Essas se apresentam como “um conjunto heterogêneo de medidas e decisões tomadas por todos aqueles obrigados pelo Direito a atender ou realizar um fim ou uma meta consoante com o interesse público” e, por serem imprescindíveis para assegurar o próprio desiderato constitucional, “gera, em muitos casos, a justiciabilidade desses direitos e toda a polêmica que o tema contém” (FIGUEIREDO, 2007a, p. 226-227).

Essa capacidade de buscar o bem jurídico em juízo tem gerado efeitos na atuação dos poderes constituídos, em especial, no Poder Judiciário. Um fenômeno é o denominado “ativismo judicial”, que configura em uma crença no Poder Judiciário, colocando-o, “impropriamente como uma terceira Casa do Congresso Nacional – um superlegislativo”<sup>127</sup>. Explica Barroso (2011, p. 394) que

---

<sup>127</sup> Fundamento do discurso do Presidente americano Roosevelt em 1937, ao apresentar proposta legislativa para mudar a composição da Suprema Corte Americana, objetivando obstaculizar o ativismo judicial. (SOUZA NETO, 2014, p. 370).

[...] o ativismo é uma atitude, a escolha de um modo específico e proativo de interpretar a Constituição, expandindo o seu sentido e alcance. Normalmente, ele se instala – e este é o caso do Brasil – em situações de retração do Poder Legislativo, de um certo descolamento entre a classe política e a sociedade civil, impedindo que determinadas demandas sociais sejam atendidas de maneira efetiva.

Esse deslocamento entre a classe política e a sociedade civil tem elevado o efeito do “ativismo judicial” para uma vertente maior: a “judicialização da política”. Esta se refere “à tendência contemporânea de se submeterem cada vez mais questões políticas à apreciação do Judiciário, o que acaba por torná-lo um participante ativo do jogo político estatal” (POZZOBON, 2009, p. 99). Em suma, poder-se-ia dizer que a judicialização envolve essencialmente transformar algo em uma forma de processo judicial (TALE e VALLINDER, 1995, p. 13)<sup>128</sup>.

No Brasil, a “judicialização da política” e o “ativismo judicial”<sup>129</sup> são fenômenos também fomentados pela exposição midiática, tanto em razão da transmissão real das sessões do Supremo Tribunal Federal, como também por outros canais que informam as ações dos membros do Poder Judiciário, agora, também dos membros do Ministério Público, o que, para Cittadino (2002, p. 17), cria um inédito espaço público:

O protagonismo recente dos tribunais constitucionais e cortes supremas não apenas transforma em questões problemáticas os princípios da separação dos poderes e da neutralidade política do Poder Judiciário, como inaugura um tipo inédito de espaço público, desvinculado das clássicas instituições político-representativas [...].

Essa dinâmica não está limitada aos Tribunais superiores, mas tem se enraizado nos órgãos judiciais ordinários, para os quais, “a solução das aporias e dos conflitos entre

---

<sup>128</sup> Para conferir credibilidade, segue texto original: “In summing up we might say that judicialization essentially involves turning something into a form of judicial process”.

<sup>129</sup> Relevante esclarecer que ativismo judicial e judicialização da política são fenômenos diversos. A judicialização da política decorre de uma estruturação política, jurídica e institucional que implica na transferência de competências do âmbito de atuação dos Poderes Legislativo e Executivo para o Judiciário. O Ativismo judicial, por sua vez, decorre do comportamento dos juízes e tribunais que resolvem se imiscuir na esfera de competência dos demais Poderes. Com isso não quer afirmar que a judicialização e ativismo sejam fenômenos contrapostos. O oposto do ativismo judicial, em verdade, é a autocontenção judicial. A autocontenção mostra-se presente quando os juízes e tribunais restringem algumas potencialidades hermenêuticas constitucionais em respeito à esfera de atuação das instâncias políticas tradicionais (POZZOBON, 2009, p. 105).

direitos estão sujeitos à ponderação judicial, inevitavelmente discricionária mesmo quando argumentada, enfraquecendo, assim, a normatividade da Constituição e a legitimação da jurisdição” (FERRAJOLI, 2011b, p. 103).

Essa atuação, no Brasil, tem efeito na involução da dinâmica da escolha das políticas públicas, afastando o seu desenvolvimento para arquitetar-se como um efetivo modelo participativo e planejado, conforme proposto por Caldas (2016, p. 138),

[...] revela-se num processo, ou conjunto de processos regulados sob uma perspectiva jurídica, implicando prestações estatais com objetivos estrategicamente planejados para atender interesses da sociedade, por intermédio de planos, programas e projetos em que sejam estipuladas como ações ou metas a serem cumpridas, inclusive com participação popular, e instrumentalizadas por um conjunto normativo no qual plasmada a vontade política a concretizar-se em um determinado período de tempo.

No Brasil, a análise crítica dessa atividade tem ênfase no do século XXI, exatamente no momento em que os brasileiros começavam a identificar o Poder Judiciário como o assegurador de direitos.

A socióloga alemã Ingeborg Maus, ativa defensora da soberania popular<sup>130</sup>, aborda este assunto em artigo publicado na Alemanha, em 1989, intitulado: “Judiciário como superego da sociedade: o papel da atividade jurisprudencial na ‘sociedade órfã’”<sup>131</sup>. Partindo de “Hebert Marcuse – um frankfurtiano que juntou Freud e Marx e fez sucesso no ambiente libertário dos anos 60 – e de sua afirmação de que o objeto da psicanálise envelheceu” (MENDONÇA, 2007, p. 98), a autora utiliza o fundamento na teoria freudiana de estrutura da personalidade do indivíduo. O artigo foi publicado no Brasil em 2000, após a promulgação da Constituição de 1988, e,

[...] no mesmo movimento, no mesmo giro, após um processo constituinte e a instauração de um novo Estado (na Alemanha, como também no Brasil), observa-se a expansão da independência e "superiorização" do Poder Judiciário e de seus juízes em relação às outras instituições sociais, principalmente entre os poderes do Estado. O Estado Democrático de Direito e a adoção da “jurisprudência de valores” traz consigo, então, uma visão

---

<sup>130</sup> Conforme esclarecido pelo tradutor nos esclarecimentos sobre a autora.

<sup>131</sup> O artigo foi publicado originalmente como "*Justiz als gesellschaftliches Über-Ich — Zur Funktion von Rechtsprechung in der 'vaterlosen Gesellschaft'*". In: *Faulstich, Werner e Grimm, Gunter E. (orgs.). Stürzt der Götter? Frankfurt/M.: Suhrkamp, 1989.*

messiânica do Judiciário, ou seja, um “superapoderamento” do Poder Judiciário. (GALANTE e PEDRA, 2015, p. 97)

Importante lembrar que Sigmund Freud (1856-1939) viveu o suficiente para presenciar e vivenciar os horrores de uma representação democrática solidificada sob a apatia dos representados e dos representantes e, pela mesma razão e dado sua etnia judaica, mudou-se de Viena para a Inglaterra em 1938. Antes, porém, pode contribuir para a “Escola de Frankfurt”, viabilizando a orientação de uma doutrina que unia a “psicanálise” com o “materialismo marxista” que, naquele momento da história, encontrava-se marginalizado e limitava-se ao ensino por pouco professores.

A “Escola de Frankfurt” teve um importante papel para fortalecer e ampliar o debate público alemão das décadas que antecederam e seguiram a Segunda Grande Guerra. As consequências da experiência nazista, o vínculo com a “bloco soviético”, o novo arranjo social denominado de “Estado de bem-estar social”, o papel da ciência e da técnica, as novas formas de produção industrial da cultura e da arte, hortadas no espaço das variantes frankfurtianas, também o marxismo e o freudianismo, contribuíram para o pensamento crítico moderno.

A característica fundamental da “teoria crítica”, edificada pela Escola de Frankfurt, era ser permanentemente renovada – e exercitada –, não podendo ser estruturada em um conjunto de teses imutáveis, ainda que tomasse por base a análise do capitalismo de Karl Marx como primeira referência da investigação, pois deveria estar em frequente conversa com outros marcos científicos.

Para os frankfurtanos, os problemas e as perguntas deveriam ser atualizadas sob o olhar de um novo modelo crítico, pois “todo modelo crítico traz consigo um determinado diagnóstico do tempo presente e um conjunto de prognóstico de possíveis desenvolvimento, baseado em tendencias discerníveis em cada momento histórico determinado” (NOBRE, 2011, p. 23).

Foi no objetivo concebido pela “teoria crítica” erigida pela Escola de Frankfurt que as lições da psicanálise também serviram de parâmetro para uma nova compreensão do indivíduo em sociedade. Era necessário estudar a razão humana a partir de seus desejos e sentimentos e a origem e o efeito da influência do mercado capitalista.

Como se observou, tanto Marx, como Freud, destacaram a existência de uma dimensão submersa profunda, não reconhecida e controladora: para Marx o mercado, para Freud o superego.

Sob a concepção da psicanálise, a dimensão da personalidade do indivíduo foi inicialmente edificada em dois níveis, para, mais tarde, ser apresentado o modelo freudiano clássico baseado em três estruturas: o *id*<sup>132</sup>, o *ego* e o *superego*.

Para mostrar a construção da personalidade do sujeito, Freud a simbolizou na figura de um *iceberg*, no qual o **id** é a parte submersa e mais profunda, que identifica o inconsciente e corresponde à parte mais primitiva, instintiva e menos acessível da personalidade. Segundo Freud (1996a, p. 74) “[...] o *id* não conhece nenhum julgamento de valores: não conhece o bem, nem o mal, nem moralidade”. Por sua vez, o **ego** é a parte emersa do *iceberg*, a porção consciente que representa a racionalidade e serve como mediador entre o *id* e as circunstâncias do mundo externo. A terceira estrutura, criada num momento posterior, a qual Freud denominou de **superego**, é identificada como a porção de “pré-consciência” (FREUD, 1975, p. 103) e também de inconsciência, localizada na parte submersa mais próxima à linha do horizonte, entre o *id* e o *ego*, constituindo-se como o aspecto moral e ético internalizados (GALANTE e PEDRA, 2015, p. 85).

O *ego* é a parte consciente perceptível, o *superego* é a parte mais próxima do consciente, latente, capaz de emergir a consciência, e o *id* é o conteúdo mais profundo da estrutura da personalidade do indivíduo, onde se escondem os instintos primitivos. O *ego* consciente é o mediador ente o *id* e a realidade, atuando o *superego* como o peso que equilibram essas duas forças<sup>133</sup>.

O *superego* é a terceira instância da personalidade edificada durante a vida do indivíduo. Para Freud (1975, p. 75), “no curso do desenvolvimento de um indivíduo, uma parte das forças inibidoras do mundo externo é internalizada e constrói-se no *ego*

---

<sup>132</sup> O uso do pronome impessoal “*id*” foi adotada por Freud para substituir a expressão “inconsciente”, explicando que a nova nomenclatura evitará equívocos e origina-se de “uma palavra empregada por Nietzsche e acolhendo uma sugestão de George Groddeck [1923]” (FREUD, 1996c, p. 49).

<sup>133</sup> Adverte-nos um provérbio de que não sirvamos a dois senhores ao mesmo tempo. O pobre do *ego* passa por coisas ainda piores: ele serve a três severos senhores e faz o que pode para harmonizar entre si seus reclamos e exigências. Esses reclamos são sempre divergentes e frequentemente parecem incompatíveis. Não é para admirar se o *ego* tantas vezes falhar em sua tarefa. Seus três tirânicos senhores são o mundo externo, o *superego* e o *id*. (FREUD, 1996c, p. 53).

uma instância que confronta o restante do ego num sentido observador, crítico e proibidor”.

Para o pai da Psicanálise, a criança nasce desconhecendo as leis morais da sociedade em que vive e não controla seus impulsos, pois se encontra desprovida de valores éticos. Deste modo, é nos pais que a criança encontra o primeiro senso moral, edificado na primeira infância, quando ainda não tem contato com a sociedade<sup>134</sup>:

Pois bem, como todos sabem, as crianças de tenra idade são amorais e não possuem inibições internas contra seus impulsos que buscam o prazer. O papel que mais tarde é assumido pelo superego é desempenhado, no início, por um poder externo, pela autoridade dos pais. A influência dos pais governa a criança, concedendo-lhe provas de amor e ameaçando com castigos, os quais, para a criança, são sinais de perda do amor e se farão temer por essa mesma causa. Essa ansiedade realística é o precursor da ansiedade moral subsequente. Na medida em que ela é dominante, não há necessidade de falar em superego e consciência. Apenas posteriormente é que se desenvolve a situação secundária (que todos nós com demasiada rapidez havemos de considerar como sendo a situação normal), quando a coerção externa é internalizada, e o superego assume o lugar da instância parental e observa, dirige e ameaça o ego, exatamente da mesma forma como anteriormente os pais faziam com a criança. (FREUD, 1996c, p. 43).

Vê-se, portanto, que, com o tempo, a figura do pai (em sentido *lato sensu*) como primeiro interlocutor do senso moral na formação do superego é substituída por novos exemplos, “surgem novos modelos, inicialmente os professores, depois as figuras importantes dos mais variados ambientes, como artistas, jogadores de futebol, donos dos morros, traficantes, etc. Enfim, todos aqueles que têm uma representação externada na sociedade” (GALANTE e PEDRA, 2015, p. 85), inclusive o corpo político da nação, o Presidente, o Governador, o Prefeito, o Senador, o Deputado, os Vereadores e tantos outros que exercem funções públicas, seja por meio do processo eleitoral ou por mérito. Foi como Freud o decifrou:

Esta influência parental, naturalmente, inclui em sua operação não somente a personalidade dos próprios pais, mas também a família, as tradições raciais e nacionais por eles transmitidas, bem como as exigências do *milieu* social imediato que representam. Da mesma maneira, o superego, ao longo do desenvolvimento de um indivíduo, recebe contribuições de sucessores e

---

<sup>134</sup> Nos dias atuais, a criança sofre essa influência mais cedo, pois se encontra com o *habitat* social ainda na primeira infância quando é levada para a creche.

substitutos posteriores aos pais, tais como professores e modelos, na vida pública, de ideais sociais admirados (FREUD, 1975, p. 93).

A estruturação do superego se assemelha a uma metamorfose, em que o indivíduo inicialmente vive no casulo moral dos pais para, posteriormente, desenvolver-se no seu *habitat* a partir da sua própria historicidade, podendo libertar-se dos padrões paternos e mudar significativamente seus hábitos. Caso não ocorra a libertação dos pais, o indivíduo para de crescer e mantém-se infantilizado. Assim,

Para a psicanálise, o ideal é que a criança, para sua evolução, vá relativizando a palavra do pai e, a partir de suas próprias compreensões, escape da figura paterna, reflita e se constitua como indivíduo. Ao contrário, o indivíduo que fica eternamente sob o domínio do pai e que não o questiona se manterá eternamente criança. (GALANTE e PEDRA, 2015, p. 87)

Se superado pelo superego os “imagos parentais mais primitivas” (FREUD, 1996c, p. 44), ele se ergue a partir dos exemplos sociais, influenciando, inclusive na criação dos filhos.

Via de regra, os pais, e as autoridades análogas a eles, seguem os preceitos de seus próprios superegos ao educar as crianças. Seja qual for o entendimento a que possam ter chegado entre si o seu ego e o seu superego, são severos e exigentes ao educar os filhos. Esqueceram as dificuldades de sua própria infância e agora se sentem contentes com identificar-se eles próprios, inteiramente, com seus pais, que no passado impuseram sobre eles restrições tão severas. Assim, o superego de uma criança é, com efeito, construído segundo o modelo não de seus pais, mas do superego de seus pais; os conteúdos que ele encerra são os mesmos, e torna-se veículo da tradição e de todos os duradouros julgamentos de valores que dessa forma se transmitiram de geração em geração. (FREUD, 1996c, p. 46)

Fator relevante para essa pesquisa é que, para a psicanálise, a edificação do superego não se limita ao aspecto das pessoas que integram o contexto histórico do indivíduo, mas também as instituições cumprem o papel na edificação da estrutura da personalidade do indivíduo. O clã e seu totem, o judeu e seu Moisés, a Bíblia e seu Deus, a Igreja e seu Papa, o Estado e seu Rei ou Presidente, e tantas outras, como exemplificados por Galante e Pedra (2015, p. 87):

Desse modo, para Freud, o pai como sujeito fraterno só é fundamento para a formação do indivíduo nos primeiros anos de vida, sendo posteriormente substituído pelas representações sociais. Naquele estudo original, a “religiosidade” e seu “Deus” foram elevados ao pai social, exercendo a função paterna. Em estudo posterior – “O futuro de uma ilusão” – Freud (1996b, p.

42), concluiu que a religião é a “[...] neurose obsessiva universal da humanidade”.

Nessa edificação científica da psicanálise, a instauração do Poder Judiciário como superego da sociedade ocorreu, segundo Maus (2000, p. 200), em decorrência de uma imprecisa abertura hermenêutica proveniente da transformação da Constituição em uma “ordem de valores”, transformando o Poder Judiciário em “auto-representação da Justiça como instância moral”.

As críticas ao “decisionismo” judicial são dirigidas ao Tribunal Constitucional Federal alemão e também ao Supremo Tribunal Federal brasileiro, pois, ao assumir o papel de pai social, defensor da moral de toda a coletividade nacional, o Judiciário atrai para si a representação moral da sociedade, encarna o superego e, como estudado,

[...] ao encarnar o superego, o Poder Judiciário infantiliza a sociedade. Forma-se como um conluio. A sociedade precisa e o Judiciário quer. A sociedade se acomoda e vai esperar que o Judiciário diga o que é bom e o que é ruim em todos os sentidos. Ou seja, ao projetar no Judiciário a instância moral, a sociedade para de crescer e se infantiliza. É semelhante ao que ocorre com a criança que se ampara no pai e nunca “cresce”. [...] É isso que, na crítica freudiana, é a infantilização do indivíduo e provoca uma radical limitação de sua capacidade de reflexão. É, enfim, o que Freud denominou de neurose obsessiva da humanidade (GALANTE e PEDRA, 2015, p. 87).

Nessa inevitabilidade, é atribuído “ao Tribunal Constitucional alemão o exercício da ‘teologia constitucional’” (MAUS, 2000, P. 192), pois, efetivamente, a “sociedade órfã” assim sacralizou o Poder Judiciário. Deste modo, Galante e Pedra (2015, p. 88) declaram que, ao se colocar no lugar de “salvador”, o Judiciário “traz para si também a mesma crítica e, parafraseando o Freud, passa, então, o Poder Judiciário a ser a neurose obsessiva da sociedade”.

Como se observa, para o pensamento moderno que ousa estudar o conceito de inconsciente a partir da cientificidade, a divisão da estrutura da personalidade do indivíduo em camadas foi um significativo contributo. Com humildade, o seu mentor esclarece que o destaque que ele confere ao superego não é a última palavra sobre a psicologia do ego, mas é um largo passo para a compreensão do comportamento social:

Facilmente podem adivinhar que, quando levamos em conta o superego, estamos dando um passo importante para a nossa compreensão do comportamento social da humanidade – do problema da delinquência, por exemplo – e, talvez, até mesmo estejamos dando indicações práticas referentes à educação (FREUD, 1996c, p. 46).

Esmerado pela teoria crítica frankfurtiana, adverte que parece provável que aquilo que se conhece como visão materialista da história peque por subestimar fator determinante do próprio indivíduo como sujeito autor da sua própria história:

Eles o põem de lado, com o comentário de que as “ideologias” do homem nada mais são do que produto e superestrutura de suas condições econômicas contemporâneas. Isto é verdade, mas muito provavelmente não a verdade inteira. A humanidade nunca vive inteiramente no presente. O passado, a tradição da raça e do povo, vive nas ideologias do superego e só lentamente cede às influências do presente, no sentido de mudanças novas; e, enquanto opera através do superego, desempenha um poderoso papel na vida do homem, independentemente de condições econômicas (FREUD, 1996c, p. 46).

A face oculta no Estado Liberal – hoje não mais, graças ao aprofundamento do estudo do marxismo – e o desvelamento de uma face oculta na personalidade do homem, contribuem para compreender as mazelas originadas da crise de representação política e o conseqüente empoderamento do Judiciário.

No Brasil, há um desequilíbrio entre os poderes que afeta a ordem constitucional ocasionado pela compreensão de que a jurisdição é o caminho para a efetivação de todas as omissões dos demais poderes. Para Streck, Barreto e Oliveira (2009, p. 77), essa atuação marca um acentuado protagonismo do Poder Judiciário brasileiro no contexto político atual, produto do “ativismo judicial” que a enquadra como uma postura “que coloniza o espaço público e impede a tomada de decisões pela via democrática”.

Na atuação do Supremo Tribunal Federal brasileiro, a margem para o desempenho do Poder Legislativo é minimizada, pois as questões de ordem originariamente legiferante, ainda que estejam sob a apreciação no processo legislativo ou inexista na Constituição norma sobre o tema, estão sendo solvidas no âmbito da atuação jurisdicional.

O espaço para que a função legislativa preserve sua independência<sup>135</sup> e cumpra o seu papel constitucional de preencher as lacunas da lei para regulamentar as multifacetadas hipóteses da realidade social<sup>136</sup> é absorvida pela atuação ativa e política do Judiciário, tanto na esfera superior como nos tribunais ordinários.

Como retrata Cruz (2008, p. 149), “a ponderação de valores não consegue se ver livre de uma irracionalidade metodológica e de um decisionismo que são capazes de transformar a atividade jurisdicional em Poder constituinte originário”, pois, como elucida Coura (2009, p. 166), “orientada por valores desconsidera a distinção entre aplicação e criação do direito, contemplando o ‘status’ de uma legislação concorrente”.

Para Ferrajoli (2011b, p. 103), esse modelo neoconstitucionalista que confia a solução das aporias e dos conflitos entre direitos à ponderação judicial, caracteriza por ser “inevitavelmente discricionária mesmo quando argumentada, [e] enfraquece a normatividade da Constituição e a fonte de legitimação da jurisdição”:

O paradigma do constitucionalismo rígido limita e vincula de modo bem mais forte o Poder Judiciário, em conformidade com o princípio da separação de poderes e com a natureza tanto mais legítima quanto mais cognitiva – e não discricionária – da jurisdição. Os juízes, com base em tal paradigma, não podem criar normas, o que implicaria uma invasão no campo da legislação, mas somente censurar a sua invalidade por violação à Constituição, anulando-as no âmbito da jurisdição constitucional, ou, então, desaplicando-as ou suscitando exceções de inconstitucionalidade no âmbito da jurisdição ordinária; em ambos os casos, intervindo, assim, não na esfera legítima, mas na esfera ilegítima da política.

---

<sup>135</sup> No MS 34530, em decisão monocrática, o STF suspendeu os efeitos de atos praticados no processo legislativo referente ao PL nº 4.850/2016 (MS 34530 MC, Relator(a): Min. LUIZ FUX, julgado em 14/12/2016); na ADPF 402, por decisão cautelar e monocrática, o Presidente do Senado Federal foi afastado de sua função. Para acalmar a instabilidade política gerada, o processo foi seguidamente colocado em pauta e, por maioria, o STF não referendou a liminar e acompanhou voto divergente que manteve o senador na presidência da Casa, impedindo-o, no entanto, de assumir a Presidência da República (BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **ADPF 402**. Rel. orig. Min. Marco Aurélio, red. p/ o ac. Min. Celso de Melo, julgado em 07/11/2016)

<sup>136</sup> No HC 124306, a 1ª Turma do STF decidiu que a interrupção da gravidez no primeiro trimestre da gestação provocado pela própria gestante ou com o seu consentimento não é crime (HC 124306/RJ, rel. orig. Min. Marco Aurélio, red. p/ o ac. Min. Roberto Barroso, julgado em 29/11/2016); na ADPF 54, a interrupção da gravidez em caso de feto anencéfalo é conduta atípica (Plenário. ADPF 54/DF, rel. Min. Marco Aurélio, 11 e 12/4/2012); na ADI 3510, a juridicidade do uso de células-tronco embrionárias em pesquisas científicas para fins terapêuticos (BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **ADI 3510**. Relator(a): Min. Ayres Britto, Tribunal Pleno, julgado em 29/05/2008).

No Brasil, nos últimos anos, a competência do Poder Executivo e do Poder Legislativo tem sido objeto de fiscalização por meio de vários mecanismos, entretanto, no Poder Judiciário, o controle tem se moldado ao aspecto de “metas numéricas” segundo o número de decisões proferidas, sem um expressivo controle do limite substancial da atuação do Poder Judiciário.

Nem mesmo a norma – inclusive à Constituição – tem servido como limite para a observância das competências de cada poder. Parece não haver mais compreensão de que as atuações dos Poderes constituídos são limitadas pelas normas, em especial, de forma superior, pela Constituição.

Conforme estudado no início deste capítulo, a segurança para a evolução da efetivação dos direitos fundamentais fundou-se por meio de sua escrituração e realizou-se ao ser prescrito nas Constituições democráticas. De semelhante propósito, o “garantismo constitucional” se apresenta como uma teoria que “coincide com a forma de tutela dos direitos vitais do cidadão que se realiza historicamente por meio da sua positivação no Estado de direito” (FERRAJOLI, 2014, p. 800). E, em *Principia iuris*, o “juspositivismo” se baseia na função garantista como instrumento contra o arbítrio:

[...] a ideia de legalidade como fonte exclusiva e exaustiva do direito positivo nasce prioritariamente como uma instância jusnaturalista de racionalidade e justiça. Em dois sentidos, que depois correspondem aos dois modelos de legalidade (lata ou estrita) e de legitimação (formal ou substancial) nos quais o princípio foi aqui articulado: de um lado no sentido de que a (mera) legalidade, como fonte (formal) de vigor das normas jurídicas, é uma garantia de certeza e também de liberdade contra os poderes de outro modo desregulados; por outro, no sentido de que a (estrita) legalidade, como fonte (substancial) da validade das mesmas normas, representa uma técnica de positivação e de estabilização dos direitos fundamentais dos cidadãos, idônea a tornar funcional a sua tarefa e a satisfazer o “artifício” estatal de outro modo “absoluto” (FERRAJOLI, 2014, p. 802).

Com esse fundamento, Ferrajoli, aprimorando seus estudos desde “Direito e Razão”, propõe em *Principia iuris* um modelo normativo que supere o neoconstitucionalismo, que o denomina de “constitucionalismo garantista”:

No modelo normativo por mim teorizado, o preenchimento das lacunas e a resolução das antinomias nas quais elas se manifestam não são confiados ao ativismo interpretativo dos juízes, mas somente à legislação – e, por isso,

à política –, no que diz respeito às lacunas e ao anulamento das normas inválidas; e à jurisdição constitucional, no que diz respeito às antinomias. Certamente, os juízes devem interpretar as leis à luz da Constituição, ampliando ou restringindo o seu alcance normativo de acordo com os princípios constitucionais. Mas é ilusório supor que eles possam colmatar aquelas que denominei “lacunas estruturais” e suprir a necessária *interpositio legis*.(FERRAJOLI, 2011b, p. 102)

O constitucionalismo moderno tem por fundamento a limitação do poder e a garantia de direitos fundamentais e, na vigente constituição federativa de 1988, a federação e a democracia, esculpidos como pedra angular, apresentam-se como institutos aptos a concretizarem esses valores.

### 3.3 FEDERAÇÃO E DEMOCRACIA CONSTITUCIONAL COMO INSTRUMENTOS DE GARANTIA

Originária do ato constitutivo da união estadunidense<sup>137</sup>, a federação é um modelo de Estado nacional com múltiplas formações e configurações, mas, essa rica multiplicidade, não o desnatura, como explica Lewandowski (1994, p. 15):

[...] a multiplicidade de Federações que existem atualmente e a rica elaboração teórica sobre o assunto, é difícil precisar, posto que não há unanimidade, quais as características essenciais do Estado Federal, embora seja possível identificar, no mínimo, quatro atributos básicos: (a) repartição de competência; (b) autonomia política das unidades federadas; (c) participação dos membros nas decisões da União; e (d) atribuição de renda própria às esferas de competência.

Aliás, como adverte Figueiredo (2009, p. 101), “não basta que as unidades federadas participem da vontade federal, é necessário indagar como participam, qual o peso de cada uma delas, se há ou não respeito a suas realidades culturais” e a descentralização política.

---

<sup>137</sup> O federalismo surgiu a partir da necessidade dos norte-americanos de estabelecerem um elo inquebrável para a Confederação de Estados vigente. Na Convenção da Filadélfia, reconheceram que o modelo confederativo não era suficiente para assegurar a unidade ou para afastar a possibilidade de secessão e adotaram a “federação” como uma forma de Estado nacional. O principal argumento em defesa da federação é que esta poderia assegurar uma forte união de caráter nacional, mas com capacidade para assegurar a auto-organização constitucional, legislativa, governamental e administrativa de cada Estado membro da federação a partir de uma repartição de competências por uma Carta constitucional escrita e rígida (GALANTE E PEDRA, 2016a, p. 1030).

Segundo Ferrajoli (2007, p. 474, tradução nossa)<sup>138</sup>, “o vínculo federal pode ser mais ou menos forte dependendo da quantidade de habilidades e poderes atribuídos às instituições centrais, e o grau de solidariedade e identidade coletiva que correspondem ao nível social”.

Em síntese, as características do Estado federal, dentre elas, a descentralização política e a repartição de competências, devem estar definidas em uma constituição escrita e rígida. Isso porque a base jurídica de um Estado Federal é a Constituição federal. Nesta, o membro formador da federação delega a União Federal a soberania para representar o interesse comum, mantendo para si a autonomia política, isto é, a capacidade de auto-organização constitucional, legislativa, governamental e administrativa.

Como estudado no tópico anterior, de igual forma, para Baracho (1995, p. 69-70), “o federalismo tornou-se essencial componente do governo democrático”, pois a separação dos poderes em entes governamentais proporciona aspectos indispensáveis para a vida em coletividade:

[...] 1) O federalismo preserva a diversidade histórica e a individualidade; 2) facilita a proteção das minorias; 3) federalismo é um meio de proteção da liberdade; 5) o federalismo incorpora e reforça a democracia, facilitando a participação democrática; 6) a eficiência é, também, considerada como uma das razões que justifica o federalismo.

Em suma, o federalismo, ao dividir o Estado em partes autônomas, tende a preservar a diversidade histórica, a individualidade e a proteger a liberdade, podendo proporcionar maior eficiência governamental em razão da divisão de competências e, ao permitir maior proximidade do indivíduo com o gestor, eleva a possibilidade de participação democrática, incorporando e reforçando a democracia e, igualmente, contribui para proteger as minorias.

---

<sup>138</sup> Para conferir credibilidade, segue texto original: “La presencia de estos órganos y de estas competencias normativas es el rasgo distintivo del federalismo. Sin embargo, el vínculo federal puede ser más o menos fuerte según la cantidad de competencias y de poderes conferidos a las instituciones centrales, así como del grado de solidaridad y de identidad colectiva que a éstas correspondan en el plano social”.

Contudo, ainda que se reconheça que a federação é contributo para elevar a eficácia da democracia, adverte Pedra (2012a, p. 162-163) que “é possível afirmar com segurança que no âmbito do Estado Social de Direito não se têm visto uma verdadeira democracia, senão uma democracia simplesmente formal” e, complementa, “se a democracia formal parece ser uma condição necessária, certamente ela não é suficiente”.

Isso ocorre porque há uma concepção dominante para o qual a democracia é “um método de formação de decisões públicas por meio de um conjunto de regras que atribuem à maioria dos membros do povo o poder de tomar as decisões, diretamente ou por meio de representantes” (FERRAJOLI, p. 33, tradução nossa)<sup>139</sup>, mas, esse modelo eleva o risco de se desvirtuar o verdadeiro sentido de democracia,

[...] em outras palavras, com base no "quem" (o povo ou seus representantes) e o "como" (regra das decisões) da maioria, independentemente do seu conteúdo [...] se decidido por maioria à exclusão de uma minoria seria, à luz deste critério, "democrático" (FERRAJOLI, 2009, p. 34, tradução nossa)<sup>140</sup>.

A observância da “maioria”, enquanto condição do exercício democrático, encerra uma condição necessária, mas não suficiente, na medida em que a “maioria” é regra impositiva ao procedimento democrático, mas não, necessariamente, por meio dela se terá uma decisão democrática, já que

[...] uma definição de democracia que identifique no sufrágio universal e no princípio majoritário as condições formais, isto é, relativa à forma e ao método (ao “quem” e ao “como”) das decisões, sem nada dizer a respeito da substância ou dos conteúdos (“aquilo que”) em relação aos quais nenhuma maioria é lícito decidir, é inadequada e incompleta (FERRAJOLI, 2012, p. 76).

---

<sup>139</sup> Para conferir credibilidade, segue texto original: “[...] la concepción dominante, la democracia consistiría en un método de formación de las decisiones públicas: precisamente, en el conjunto de las reglas que atribuyen al pueblo, o mejor a la mayoría de sus miembros, el poder - directo e através de representantes - de asumir dichas decisiones”.

<sup>140</sup> Para conferir credibilidade, segue texto original: “[...] en otras palabras, sobre la base del ‘quién’ (el pueblo o su representantes) y del ‘como’ (la regla de la mayoría) de las decisiones, independientemente de sus contenidos [...] se decidiese por mayoría la supresión de una minoría sería, a la luz de este critério, ‘democrático’”.

Na América Latina, exemplos não faltam de eleições sem representatividade. Como modelo, anota-se o domínio exercido sobre o povo, melhor dizer, sobre uma massa popular venezuelana por seus representantes eleitos a partir de “um processo democrático”. A eleição ocorre com fundamento em bases procedimentalmente democráticas, que não desnatura uma provável ausência de efetiva representatividade, porquanto, apesar de eleita, a presidência venezuelana há muito se assemelha a uma “dinastia democrática”, ainda que a sequência de governantes não seja da mesma família, estão ligados por laços forte e sucessivo de valores como ocorre no âmbito familiar.

A ideia clássica de democracia entendida como o exercício do poder político nas mãos da maioria eleitoral e que ideologicamente apregoa que esse consenso legitima a decisão, baseia-se no presidencialismo de Carl Schmitt e em sua teoria decisionista que justificou o nazismo. A compreensão de que o sucesso nas urnas o legitima, também tem deformado as democracias da América Latina (BARRIOS, 2012, p. 43).

A normatividade conferida à Constituição, após a Segunda Grande Guerra, configurou um novo paradigma ao constitucionalismo, revelando um caráter jurídico que assegura os direitos fundamentais realizável em um Estado de direito, a partir do qual Luigi Ferrajoli propõe o “constitucionalismo garantista”.

O constitucionalismo – ou constitucionalismo de direito – é identificado com a submissão a um conjunto de normas superiores e pode ser concebido de duas maneiras opostas. Sob uma concepção, é etiquetado de “neoconstitucionalista”, entendido como a superação – em sentido tendencialmente jusnaturalista – do positivismo jurídico. Em outra concepção, é denominado de “garantista”, que se apresenta como um complemento do positivismo, configurada em uma concepção juspositivista do constitucionalismo (FERRAJOLI, 2011b, p. 95-96).

Estas teorias foram denominadas de “constitucionalismo principialista e constitucionalismo garantista” (FERRAJOLI, 2010). Enquanto o principialismo mira uma conexão necessária entre direito e moral, ataca o positivismo jurídico e desenvolve uma teoria dos direitos em conflito; o garantismo, ligado ao positivismo jurídico, defende a separação entre direito e moral e propõe um reforço ao positivismo

jurídico, alargado em razão dos direitos fundamentais estipulados nas normas constitucionais.

Representa, por isso, um completamento tanto do positivismo jurídico como do Estado de Direito: do positivismo jurídico porque positiva não apenas o “ser”, mas também o “dever ser” do direito; e do Estado de Direito porque comporta a submissão, inclusive da atividade legislativa, ao direito e ao controle de constitucionalidade (FERRAJOLI, 2011b, p. 100).

Uma característica do “constitucionalismo principialista” é o ativismo judicial promovido pela tese de que os direitos constitucionalmente estabelecidos não são regras, mas sim princípios, objetos de ponderação e de imediata argumentação jurídica, sem a necessidade de *interpositio legislatoris* (FERRAJOLI, 2011a, p. 70-76).

Como dito no tópico anterior, no limiar do século XXI, o Supremo Tribunal Federal brasileiro, seguindo uma tendência mundial, em especial, espelhando os alemães, transpõe o modelo positivista rumo ao modelo “neoconstitucionalista” passando, a abarcar que o

[...] raciocínio jurídico deve ser compreendido como uma ‘ponderação de valores’, em que os princípios constitucionais passam a ser tratados, seguindo a tradição da jurisprudência dos valores na Alemanha, como “comandos otimizáveis”, que colidem entre si para reger um caso concreto (OLIVEIRA, 2005, p. 260).

No entanto, a transformação da Constituição em “comandos otimizáveis”, isto é, em uma “ordem de valores”, como advertiu Maus (2000, p. 2000), “confere às determinações constitucionais individuais (por meio da “abertura” de suas formulações) uma imprecisão tal que é capaz de suprir e ampliar voluntaristicamente os princípios constitucionais positivados” e ressalta que

[...] não se trata simplesmente da ampliação objetiva das funções do Judiciário, com o aumento do poder da interpretação, ou a crescente disposição para litigar ou, em especial, a consolidação do controle jurisdicional sobre o legislador, Mas, acompanha uma evolução de representação da Justiça por parte da população que ganha contornos de veneração religiosa (MAUS, 2000, p. 185).

A proposta do “constitucionalismo garantista” é superar essa abertura hermenêutica, haja vista que “também no direito positivo, as hodiernas constituições rígidas inseriram uma dimensão substancial, em força do qual a validade das normas legais é

condicionada à coerência de seus significados ou conteúdos aos princípios constitucionais” (FERRAJOLI, 2012, p. 7). Afinal, como argumenta Waldron (2003, p. 226), apesar de sua visão formalista, também há “dignidade na legislação”.

O “constitucionalismo garantista” é realizável no Estado constitucional de direito, em que figura um vínculo recíproco entre constitucionalismo e garantismo para condicionar a legitimidade do poder à satisfação dos direitos fundamentais, sendo identificado sob duas vertentes, como sistema normativo e como teoria do direito:

Nesse sentido, o constitucionalismo equivale, como sistema jurídico, a um conjunto de limites e vínculos impostos a todos os poderes, inclusive ao legislativo; e, como teoria do direito, a uma concepção de validade das leis que não é mais ancorada apenas na conformidade das suas formas às normas procedurais sobre a sua elaboração, mas também à coerência dos seus conteúdos com os princípios de justiça constitucionalmente estabelecidos (FERRAJOLI, 2011b, p. 95).

Para edificar a teoria, Ferrajoli (2014, p. 789) adota a distinção sugerida por Norberto Bobbio para o qual “Estado de direito” pode significar “governo *sub lege*”, isto é, o governo submetido às leis, ou o “governo *per leges*”, que quer dizer governo mediante leis gerais e abstratas, estas produzidas pelo Poder Legislativo, que também estará sujeito (*sub lege*) ao prescrito na lei constitutiva do Estado. Contudo, esclarece que ainda há uma distinção no “poder *sub lege*” que exige atenção:

Poder *sub lege* pode ser entendido em dois sentidos diferentes: num sentido débil, ou *lato*, ou formal, no qual qualquer poder deve ser conferido pela lei e exercitado nas formas e procedimentos por ela estabelecidos; e num sentido forte, estrito, ou substancial, no qual o poder deve ser limitado pela lei que lhe condiciona não somente às formas, mas também os conteúdos.

Sob essa óptica formal, todos os ordenamentos são Estados de direito, inclusive os autoritários e até os totalitários<sup>141</sup>, mas, sob outro sentido, que decorre do primeiro, isto é, da existência legítima da lei – “fonte de legitimação formal” –, são Estados de direito os de Constituição rígida, “os quais incorporam, nos níveis normativos superiores, limites não somente formais, mas, também, substanciais ao exercício de

---

<sup>141</sup> Como fundamento, cita Kelsen em “*La teoria pura del diritto*” (1966, p. 345), que leciona que “se se reconhece o Estado como ordenamento jurídico, todo Estado é um Estado de direito, e este termo torna-se pleonasma”.

qualquer poder” (FERRAJOLI, 2014, p. 790) e, diante dessa “fonte de legitimação substancial”, conclui:

Podemos, a grosso modo, associar estes dois significados de “Estado de direito” às duas noções aqui elaboradas a partir do princípio da legalidade: à legalidade em sentido lato, ou *validade formal*, que requer, tão somente que todos os poderes dos sujeitos titulares sejam legalmente predeterminado, bem como as formas de exercício; e à legalidade em sentido estrito, ou *validade substancial*, que exige, outrossim, que lhes sejam legalmente preordenadas e circunscritas, mediante obrigações e vedações, as matérias de competência e os critérios de decisão.

Deste modo, o “Estado de direito” é sinônimo de “garantismo” quando for fundado na validade substancial, isto é, oriundo das modernas Constituições e caracterizado:

a) no plano formal, pelo princípio da legalidade, por força do qual todo o poder público – legislativo, judiciário e administrativo – está subordinado às leis gerais e abstratas que lhes disciplinam as formas de exercício e cuja observância é submetida a controle de legitimidade por parte dos juízes delas separados e independentes [...]; b) no plano substancial da funcionalização de todos os poderes do Estado à garantia dos direitos fundamentais dos cidadãos, por meio da incorporação limitadora em sua Constituição dos deveres públicos correspondentes, isto é, das vedações legais de lesão aos direitos à liberdade e das obrigações de satisfação dos direitos sociais, bem como do correlativo poderes dos cidadãos de ativarem a tutela judiciária (FERRAJOLI, 2014, p. 790).

Não se trata de reduzir o direito à dimensão pura de mera legalidade, ou mesmo de não conferir efetividade à justiça ou mesmo negar a força normativa dos princípios, mas de conferir eficácia à democracia, ao permitir que a soberania popular possa ser exercida pelos seus autores – ainda que possam muito, mas não possam tudo –, assumindo a postura participativa em busca da correção da norma jurídica em adequação aos limites impostos pela própria Constituição.

Em *Principia iuris*, Ferrajoli (2011a, p. 13-16) argumenta que “democracia”, em sentido geral, e “democracia constitucional” conformam dois significados distintos que podem ser associados à noção de “soberania popular”.

O primeiro significado está identificado com o sentido literal de democracia, segundo o qual as Constituições atuais associam o ideal de que a democracia pertence ao povo. Argumenta Ferrajoli (2011a, p. 13, tradução nossa) que foi o próprio Rousseau (2008, p. 124) quem afirmou que “a soberania não pode ser representada, pela mesma

razão por que não pode ser alienada; ela consiste, essencialmente, na vontade geral, e a vontade não se representa; ela é a mesma ou é outra; não há nenhum meio termo” e, assim sendo, a democracia, em sentido geral, representa um princípio negativo de legitimação da democracia política, quer dizer, constitui uma garantia negativa.

O segundo significado associa-se ao paradigma da “democracia constitucional” com o sentido positivo da noção de soberania popular e resulta de sua integração com os direitos fundamentais. A vontade popular somente se expressa autenticamente se puder ser exercida livremente, além do voto, por meio dos direitos fundamentais de liberdade de pensamento, de informação, de reunião e de associação. Assim, onde não houver o direito à liberdade, não haverá democracia, nem soberania popular:

Portanto, neste segundo sentido a frase "a soberania pertence ao povo" significa que pertence a todos os seus cidadãos, isto é, de todas as pessoas do qual o povo é constituído: pertence, em uma palavra, a todos e a cada cidadão como igual à soma desses poderes e contrapoderes – direitos políticos, direitos civis, direitos de liberdade e direitos sociais – que são os direitos fundamentais constitucionalmente estabelecidos. Estes direitos são, portanto, não só os limites do seu exercício particular, mas também a sua substância democrática, uma vez que eles se referem às pessoas de forma muito mais concreta e rica no mesmo sentido a representação política, ou seja, para todos e cada um de nós, membros da carne e osso. Equivale, em outras palavras, a outros muitos *fragmentos de soberania popular* que corresponde a todos e a cada um dos cidadãos. Por isso, qualquer violação de tais direitos é um prejuízo não só para as pessoas que são os proprietários, mas também para a soberania popular (FERRAJOLI, 2011a, p. 14, tradução nossa)<sup>142</sup>.

Assim, para a concretização da teoria substancialista do Estado constitucional democrático de direito, o princípio da legalidade “em sentido lato” apresenta-se como condição “formal” de legitimidade; enquanto o princípio da legalidade, “em sentido

---

<sup>142</sup> Para conferir credibilidade, segue texto original: “Por tanto, en este segundo sentido la fórmula ‘la soberanía pertenece al pueblo’ quiere decir que pertenece al conjunto de sus ciudadanos, es decir, de todas las personas de las que el pueblo se compone: pertenece, en una palabra, a todos y a cada ciudadano en cuanto equivale a la suma de aquellos poderes y contrapoderes - los derechos políticos, los derechos civiles, los derechos de libertad y los derechos sociales - que son los derechos fundamentales constitucionalmente establecidos. Estos derechos, por consiguiente, no sólo son límites a su ejercicio concreto, sino que son también su sustancia democrática, dado que refieren al pueblo en un sentido mucho más concreto y rico de la misma representación política, es decir, a todos y a cada uno de us miembros de carne y hueso. Equivalen, en otras palabras, a otros tantos fragmentos de soberanía popular correspondientes a todos y a cada ciudadano. Por eso cualquier violación de tales derechos es una lesión no sólo a las personas que son sus titulares, sino también a la soberanía popular”.

estrito”, exige que a lei condicione o exercício de qualquer direito aos conteúdos substanciais limitados pela Constituição. Em *Principia iuris*, Ferrajoli (2011a, p. 79, tradução nossa) reforça que a dimensão formal corresponde ao chamado “estado legislativo de direito”, já a dimensão substancial corresponde ao chamado “estado constitucional de direito”.

O garantismo não trata da defesa de mero legalismo, formalismo ou processualismo, posto que as garantias são vínculos normativos que asseguram a efetividade aos direitos fundamentais, sintetizado na lição de que:

[...] as garantias consistem em mecanismos que, porquanto a sua vez normativos, são direcionadas a assegurar a máxima correspondência entre normatividade e efetividade da tutela dos direitos. Entende-se que, nesse sentido, o "garantismo" não tem nada a ver com o mero legalismo, ou formalismo ou processualismo. Aquele consiste sim na satisfação dos direitos fundamentais: os quais — da vida à liberdade pessoal, da liberdade civil e política às expectativas sociais de subsistência, dos direitos individuais aos coletivos — representam os valores, os bens e os interesses, materiais e pré-políticos, que fundam e justificam a existência daqueles "artifícios" — como os chamou HOBBS — que são o direito e o Estado, e cujo gozo por todos forma a base substancial da democracia (FERRAJOLI, 2014, p. 21).

Em síntese, o critério formal ou procedimental é apenas um meio para efetivação de um regime democrático, mas não é suficiente para garantir a efetivação da democracia. Como leciona Fabriz (2006, p. 65), “faz-se necessário atentar para a sua substância, para o valor inserido na mesma”. Em síntese,

Se a democracia contemporânea é constitucional e se o constitucionalismo atual é rígido e orientado pela axiologia dos direitos fundamentais é porque a democracia contemporânea é mais do que uma democracia formal (*representativa, procedimental e legislativa*): é uma democracia substancialista (CADEMARTORI E STRAPAZZON, 2010, p. 286).

Referida assertiva é explicada por Ferrajoli (2012, p. 76-77), para o qual os procedimentos universais<sup>143</sup> elencados por Bobbio – o qual admite que são condições

---

<sup>143</sup> Norberto Bobbio (2000, p. 427) classifica as regras como “procedimentos universais”, ou seja, interpreta que são normas que integram qualquer regime democrático: “1) todos os cidadãos que tenham alcançado a maioridade etária sem distinção de raça, religião, condição econômica, sexo, devem gozar de direitos políticos, todos têm o direito de exprimir a própria opinião ou de escolher quem a exprima por eles; 2) o voto de todo o cidadão deve ter igual peso; 3) todos aqueles que gozam dos direitos políticos devem ser livres para votar de acordo com sua própria opinião, formada com a maior

necessárias, mas não suficiente para definir a verdadeira democracia –, não são puramente formais. Para ele, a sexta regra (nenhuma decisão tomada por maioria deve limitar os direitos da minoria, particularmente o direito de se tornar, por sua vez, maioria em igualdade de condições) e parte da primeira (direito de exprimir a própria opinião), ao estabelecer “aquilo que” não é lícito decidir, atribuem uma limitação substancial:

[...] ou acontentamo-nos com uma definição de democracia que identifique requisitos somente formais, e teremos então uma definição da “democracia de risco” [...], além de virtualmente antiliberal, perenemente exposta aos perigos da autodestruição proveniente da onipotência (isto é do absolutismo político) da maioria; ou então, se adotarmos da mesma regra devemos nos resignar a aceitar uma definição de democracia como democracia (não somente formal, mas também, ainda que minimamente) substancial, pois inclusiva de uma conotação de substância ou de conteúdo.

Desse modo, fundamenta Ferrajoli que é necessário que a democracia tenha limites, e não só formais, mas substanciais ou de conteúdo, para não se tornar uma ditadura da maioria:

[...] somente a imposição e o reconhecimento de limites e vínculos aos poderes da maioria e do mercado, por intermédio e normas constitucionais a eles rigidamente supraordenadas, são capazes não só de conferir fundamento à dimensão substancial das atuais democracias constitucionais, mas também de colocar a salvo de si mesma, isto é, do excesso de poderes ilimitados e virtualmente selvagens, a própria democracia política ou formal (FERRAJOLI, 2015, p. 80).

Ao desenvolver a teoria garantista da democracia contemporânea, Ferrajoli (2011a, p. 10-12, tradução nossa), enumera quatro razões que exigem que ela seja integrada por limites substanciais. Na primeira, esclarece que, ao configurá-la como poder popular absoluto, ignora o paradigma do Estado de Direito, que não admite a existência de poderes que não estão sujeitos à lei. Por segundo, argumenta que a ausência de limites, sobre o conteúdo das decisões legítimas, uma democracia não pode sobreviver, pois é sempre possível que, com métodos democráticos, se

---

liberdade possível por meio de uma concorrência livre entre grupos políticos organizados competindo entre si; 4) devem ser livres também no sentido de que devem ser colocados em condições de escolher entre diferentes soluções, [...]; 5) seja para as eleições, seja para as decisões coletivas, deve valer a regra da maioria numérica [...]; 6) nenhuma decisão tomada por maioria deve limitar os direitos da minoria, particularmente o direito de se tornar, por sua vez, maioria em igualdade de condições”.

suprimam os próprios métodos democráticos. Como terceira razão, fundamenta que não há soberania popular, nem democracia sem direitos individuais de liberdade e isso é ignorado pela concepção puramente formal da mesma. Por último, sustenta que o caráter filosófico-político como “autonomia, autogoverno ou autodeterminação popular” significa que não há limite a outras decisões, exceto ao povo mesmo, mas nenhuma maioria pode decidir sobre o que não te pertence, como suprimir os direitos fundamentais.

O Estado de direito nasceu com deveres negativos de não fazer, e a historicidade constitucional, desde a Magna Carta inglesa às Constituições do século XIX, foi formada por vedações ao poder “e não sobre as fontes ou as suas formas de exercício” (FERRAJOLI, 2014, p. 791-792), deste modo,

A distinção entre legitimidade formal e legitimidade substancial [...] impostas ao válido exercício do poder, é essencial para esclarecer a natureza da relação entre *democracia política* e *Estado de direito* nos ordenamentos modernos. Condições formais e substanciais de validade foram o objeto de dois diferentes tipos de regras: as regras sobre *quem* pode e sobre *como* deve decidir; e as regras sobre *o que* se deve ou não se deve decidir.

A expansão do garantismo implica expansão do paradigma constitucional, porque são faces de uma mesma moeda e equivale ao modelo normativo desenhado pela Constituição:

O garantismo [...] é realmente outra cara do constitucionalismo [...]. A teoria do constitucionalismo é, portanto, em grande parte, uma teoria do garantismo. Por sua vez, a construção jurídica da democracia constitucional é principalmente a construção das garantias do sistema (FERRAJOLI, 2011a, p. 85, tradução nossa)<sup>144</sup>.

Em virtude disso, a rigidez constitucional – que é uma garantia do Estado federal – não é propriamente uma garantia da “democracia constitucional”, mas é uma característica fundamental do constitucionalismo, em razão de sua colocação no topo

---

<sup>144</sup> Para conferir credibilidade, segue texto original: “El garantismo [...] es en realidad otra cara del constitucionalismo, equivaliendo al sistema de garantías correspondiente al modelo normativo por él diseñado. [...] Una teoría del constitucionalismo es por eso, en gran parte, una teoría del garantismo. A sua vez, la construcción jurídica de la democracia constitucional es sobre todo la construcción del sistema de sus garantías”.

da hierarquia das normas como lei fundadora de um Estado nacional, constituindo em elemento importante da teoria substancialista de democracia, como justifica seu autor:

Referindo-se às regras constitucionais que estabelecem essas expectativas universais que são os direitos fundamentais, conferem essas normas uma dupla normatividade: como expectativas negativas da sua não revogação ou violação, quais são as *garantias constitucionais* que sustentam a própria rigidez, e, também, como expectativas positivas para a sua realização, o que corresponde à obrigação de apresentar as *garantias legislativas*, primárias e secundárias, correlativa a elas (FERRAJOLI, 2011a, p. 85, tradução nossa)<sup>145</sup>.

Para a edificação da teoria, as garantias constitucionais são classificadas em duas categorias: as primárias, que constituem em proibição, e as secundárias, que estão subordinadas a anulação, definidos, em poucas palavras, segundo Ferrajoli (2011a, p. 88), “nos remédios apresentados contra as antinomias”.

As primárias são garantias negativas, mais ou menos vinculantes, segundo o grau de rigidez constitucional assegurado, podendo variar de uma rigidez absoluta, em que exclua qualquer revisão, e uma rigidez relativa em que preveja procedimentos legislativos qualificados para sua revisão, caracterizando em um limite relativo.

Um exemplo de rigidez absoluta é a prescrita na Constituição brasileira de 1988, na qual se estabelece a intangibilidade da forma federal de Estado; do caráter secreto, universal e periódico do exercício do direito de voto; da separação entre os poderes; e dos direitos e garantias fundamentais.

No que refere à defesa da “federação”, identifica-se igual regra na Constituição alemã de 1949, cujo parágrafo terceiro do artigo 79 estabelece que “não será admitida nenhuma modificação da lei fundamental que afete a articulação da Federação (*Bund*)

---

<sup>145</sup> Para conferir credibilidade, segue texto original: “Referida a las normas constitucionales que establecen esas expectativas universales que son los derechos fundamentales, confiere a esas normas una doble normatividad: como expectativas negativas de su derogación o violación, a lo que corresponden las garantías constitucionales que sustentan la rigidez misma, y, a la vez, como expectativas positivas de su realización, a lo que corresponde la obligación de introducir las garantías legislativas, primarias y secundarias, a ellas correlativas”.

em *Länder*, ou ao princípio de participação dos *Länder* na legislação ou nos princípios enunciados nos artigos 1 a 20” (tradução nossa)<sup>146</sup>.

Contudo, além desses limites explícitos, existem limites implícitos, já reconhecidos pela doutrina e pela jurisprudência, pois uma Constituição é capaz de traçar um critério metajurídico relativamente preciso para distinguir entre o que é modificável ou não (FERRAJOLI, 2011a, p. 89). Nas democracias constitucionais, não há espaço para a noção de soberania no sentido de “*potestas legibus soluta*” e, reafirma Ferrajoli (2011b, p. 113), nem mesmo para “um colapso da normatividade das normas constitucionais e uma degradação dos direitos fundamentais nelas estabelecidos a genéricas recomendações de tipo ético-político”.

Por sua vez, as garantias constitucionais secundárias estão subordinadas ao controle jurisdicional de constitucionalidade (FERRAJOLI, 2011a, p. 90-92). No Brasil, isso ocorre tanto sob o controle concentrado como sob o controle difuso.

As limitações específicas de caráter substancial significam “que além de limitar, no sentido formal tradicional, agora os direitos fundamentais vinculam o conteúdo das decisões produzidas” (CADEMARTORI E STRAPAZZON, 2010, p. 294), isto é, limitam quaisquer decisões, ainda que de maiorias políticas.

Do mesmo modo, na vertente ordinária, as “garantias legislativas” são impostas pela Constituição ao legislador e estão atreladas aos princípios e ao direito constitucional. As primárias consistem na proibição de lesão aos direitos individuais e as obrigações de satisfação dos direitos sociais; as secundárias consistem na reparação das violações das garantias primárias, entendendo estas, como a que vincula o legislador ao desenvolvimento dos direitos constitucionalmente estabelecidos (FERRAJOLI, 2011a, p. 88-89). Em síntese, para garantir a democracia, seus métodos e seus pressupostos, exigem características substanciais:

---

<sup>146</sup> “Art 79. [...] (3) Eine Änderung dieses Grundgesetzes, durch welche die Gliederung des Bundes in Länder, die grundsätzliche Mitwirkung der Länder bei der Gesetzgebung oder die in den Artikeln 1 und 20 niedergelegten Grundsätze berührt werden, ist unzulässig”.

Democracia constitucional se configura como um paradigma complexo que inclui [...] junto a dimensão política ou *formal*, também uma dimensão que é chamado *substancial*, dado que se refere à substância das decisões: ou seja, aos limites (o que é proibido) e vínculos (que é obrigatório) impostos aos poderes representativos como outros tantos princípios axiológicos da democracia (FERRAJOLI, 2011a, p. 15, tradução nossa)<sup>147</sup>.

Os “limites” refletem as garantias primárias dos direitos individuais consistentes na proibição de lesar, enquanto os “vínculos” são as garantias primárias dos direitos sociais, e juntas constituem os deveres fundamentais, permitindo entender que as atuais Constituições são “Cartas constitucionais de bens fundamentais, pois, de um lado, estipulam os vínculos à produção e distribuição de bens sociais e, de outro, traçam limites rigorosos ao mercado e à política” (CADEMARTORI E STRAPAZZON, 2010, p. 295) e, seguem os autores, neste contexto:

Agora, se os direitos fundamentais não são apenas *limites*, Ferrajoli faz emergir o que pode ser a principal questão da obra: a completude, a coerência e a unidade dos ordenamentos jurídicos não podem mais ser vistos como *principia iuris tantum*. Devem ser vistos como *principia iuris et in iure*, pois em regimes de constituições rígidas em que os direitos fundamentais *vinculam* tanto a esfera pública quanto a privada, rigorosamente, não há lacunas, nem antinomias. As funções de garantia do Estado Constitucional são, assim, tipicamente judiciárias, pois as garantias primárias são o dever de completude, coerência e unidade, e as funções de Estado para assegurar as garantias primárias se realizam pelas garantias secundárias, que são jurisdicionais.

A única alternativa racional a um futuro de desordem, violência, autoritarismo e desigualdade é o fortalecimento das garantias. Isso porque o grau de efetividade de uma democracia constitucional pode ser identificado segundo a graduação de legitimidade:

Na verdade, podemos identificar o grau de legitimidade da ordem de uma democracia constitucional através do grau de eficácia primária ou, ao menos, secundária das garantias dos direitos constitucionalmente estabelecidos; e identificar o grau de ilegitimidade mediante o grau de ineficácia, por sua vez primária e secundária das mesmas garantias, como os resultados de suas violações, e muito mais se não foram reparados ou removidos, ou, pior, por

---

<sup>147</sup> Para conferir credibilidade, segue texto original: “La democracia constitucional se configura así como un paradigma complejo que incluye, [...], junto a la dimensión política o formal, también una dimensión que he llamado sustancial, dado que se refiere a la sustancia de las decisiones: es decir, a los límites (lo que está prohibido) y a los vínculos (lo que es obligatorio) impuestos a los poderes representativos como otros tantos principios axiológicos de la democracia”.

ineficácia estrutural, como os resultados das suas lacunas primárias ou secundárias<sup>148</sup> (FERRAJOLI, 2011a, p. 94, tradução nossa).

Na visão de Cademartori e Strapazzon (2010, p. 293), a evolução do constitucionalismo está claramente assentada nas características da liberdade individual e nas noções de igualdade, fraternidade e dignidade da pessoa humana assegurada pelas democracias constitucionais:

[..] nessa leitura do garantismo democrático, que se o estado liberal moderno (o estado de direito) constituiu-se, sobretudo, como um sistema fundado no *devido processo legislativo*, no sistema de *checks and balances* e em *declarações de liberdades individuais negativas*, as democracias constitucionais atuais estão fundadas no *substantivo devido processo legislativo* e num *sistema vinculante* e abrangente de direitos fundamentais sociais e de liberdades.

Em suma, em *Principia iuris*, a democracia e o Estado de Direito em sentido forte estão vinculados à legalidade estrita (substancial), isto é, não à mera legalidade (formalidade ou procedimento), mas fundado no princípio da legalidade substancial, “o qual impõe a todos os poderes, *limites*, em relação a liberdades, e *vínculos* de conteúdo, em relação a direitos sociais” (CADEMARTORI E STRAPAZZON, 2010, p. 300), ampliando o espectro do garantismo, em especial, na tutela dos direitos sociais e não somente dos de liberdade, como inicialmente difundido em “Direito e Razão”.

Seguindo a lição de Hesse (1991, p. 25-27) é assim que se “assegura a força normativa à Constituição” e “esta força tem limites [...] que, somente em determinadas condições poderá ser realizada de forma excelente”, haja vista que “nada seria mais perigoso do que permitir o surgimento de ilusões sobre questões fundamentais para a vida do Estado”.

---

<sup>148</sup> Para conferir credibilidade, segue texto original: “Podemos en realidad identificar el grado de legitimidad del ordenamiento de una democracia constitucional mediante el grado de efectividad primaria o al menos secundaria de las garantías de los derechos constitucionalmente establecidos; e identificar su grado de ilegitimidad mediante el grado de ineffectividad, a su vez primaria e secundaria de las mismas garantías, tal y como resulta de sus violaciones, y tanto más si no han sido reparadas o removidas, o, lo que es peor, mediante su ineffectividad estructural, tal y como resulta de sus lagunas a su vez primarias o secundarias”.

Em suma, a crise de legitimidade que também afeta a “ponderação de valores”, denunciada pela ampla abertura hermenêutica, e o desequilíbrio entre as funções institucionais impulsionam para reivindicar as fontes do direito, arquitetada pela busca de um juspositivismo que equilibre o dever ser do direito e sua sujeição a limites e a vínculos que permitam ser realizados por meio do garantismo constitucional para a realização de uma nova “era dos direitos”<sup>149</sup>, em que o homem, onde quer esteja, tenha assegurada uma digna vida: a era da concretização dos direitos fundamentais.

---

<sup>149</sup> Expressão adotada por Norberto Bobbio em sua obra a “A era dos direitos” (1992) para definir o período em que nasce a concepção dos direitos humanos e fundamentais.

## **4 ILEGITIMIDADE DA INTERVENÇÃO ESTADUAL NO MUNICÍPIO: CRITÉRIOS PARA A GARANTIA CONSTITUCIONAL DA DEMOCRACIA E DA UNIÃO FEDERATIVA**

Nos capítulos anteriores, tratou-se da intervenção no ente federado como instrumento de controle da unidade nacional e dos valores constitucionais especificadamente designados, do Estado e de sua forma federativa, da soberania e de autonomia política como mecanismo do exercício do poder estatal, da democracia e de seus elementos de manifestação como a soberania popular e a representação popular, a crise deste e o conseqüente papel ativo exercido pelo Poder Judiciário, com enfoque na “democracia constitucional garantista” cunhada por Luigi Ferrajoli e o seu papel no constitucionalismo contemporâneo.

*Principia Iuris*, leciona Cademartori e Strapazzon (2010, p. 286), é parte do desafio proposto por Ferrajoli para “produzir uma ‘teoria garantista dos direitos subjetivos enquanto direitos fundamentais’, ou seja, que explicita as técnicas disponíveis no sistema de direito positivo atual para garantir os direitos universais de liberdade e direitos sociais fundamentais” e, para isso, desenvolve a “teoria garantista da democracia contemporânea”.

Seguindo essas orientações, foi possível identificar que a evolução da federação, da democracia e das instituições que as garantam é inevitável, pois é inerente à opção brasileira de uma Constituição rígida fundada em uma república federativa e democrática instaurada sob um Estado de Direito.

### **4.1 PRÁTICAS INTERVENTIVAS NO ENTE FEDERADO APÓS A CONSTITUIÇÃO DE 1988**

Na história política latina americana, o uso frequente e sem vínculo assegurado na Constituição fez do Federalismo ibero-americano uma ficção e tem eliminado amplamente a verticalidade recíproca da estrutura federal (LOEWENSTEIN, 1970, p. 380).

Hodiernamente, após a refundação do Estado federal brasileiro em 1988, ressalvada a atuação do Supremo Tribunal Federal que tem como função primordial proteger a Constituição, nas instâncias ordinárias, em especial, nos julgamentos proferidos pelos Tribunais de Justiça dos Estados, a intervenção estadual está sendo adotada sem a observância dos pressupostos formais e materiais previstos constitucionalmente.

Como dito, após a Constituição de 1988, não há registro de requisição, de declaração ou de execução do ato coercitivo da espécie “intervenção federal”, isto é, nenhum Estado ou o Distrito Federal sofreu intervenção em sua autonomia política. As solicitações ao Poder Executivo<sup>150</sup> ou mesmo as representações interventivas pelo Procurador Geral da República junto ao Supremo Tribunal Federal não obtiveram êxito.

Há, no cenário constitucional, a crença de que esse fato decorre da disposição contida no artigo 60 da Constituição Federal, que, no § 1º, limita que “a Constituição não poderá ser emendada na vigência de intervenção federal, de estado de defesa ou de estado de sítio”.

No atual período da história constitucional brasileira, apesar de nenhuma intervenção federal ter sido decretada ou mesmo ter obtido a procedência por parte do Supremo Tribunal Federal, este teve a oportunidade de apreciar as representações interventivas propostas pelo Procurador Geral da República.

Algumas pretensões alcançaram grande mídia nacional e entraram para a história do direito constitucional brasileiro: a primeira foi proposta em razão da gravidade dos fatos contra a dignidade da pessoa humana, decorrente de um Estado federado que,

---

<sup>150</sup> Em 2002, um fato ficou marcado na história brasileira. O Estado do Espírito Santo vivia em estado de violência, dominado pelo crime organizado, que havia contaminado as instituições públicas, inclusive os Poderes constituídos. Paralelo a esse fato, havia também instabilidade financeira, pois o Estado acumulava vários meses sem pagar as remunerações dos servidores públicos. Após o Ministro da Justiça, Miguel Reale Júnior, ter solicitado a atuação representativa do Procurador-Geral da República (Geraldo Brindeiro), este engavetou o pedido, tendo originado manifestações da OAB e das instituições civis.

por meses, não pagava as remunerações dos servidores públicos e a Polícia se encontrava desprovida de bens materiais indispensáveis para a prestação de serviços à coletividade; a segunda refere-se a ato de corrupção praticado por agentes políticos.

O primeiro julgamento foi em 1991 e de grande repercussão na mídia, inclusive internacional. A intervenção federal – IF 114/MT – ficou conhecida como a “Chacina de Matupá”. O fato ocorreu em novembro de 1990 e foi originado do linchamento de três pessoas que haviam mantido uma família refém por muitas horas.

A história conta que o longo tempo de negociação gerou um grande aglomerado de cidadãos que viviam na cidade de Matupá, região de exploração de garimpo no norte do Estado do Mato Grosso, e que, no dia seguinte, após a Polícia invadir a casa, os três homens foram presos e, em razão da impossibilidade material de mantê-los detidos na delegacia local, foram transportados para o aeroporto em um carro emprestado pelo Prefeito, que havia sido mantido refém em substituição aos reféns anteriores. Durante o trajeto, a população conseguiu interromper a viagem e as três pessoas foram retiradas do carro e queimadas vivas. O fato foi filmado com toda a veracidade e as cenas dominaram o noticiário nacional e mundial<sup>151</sup>.

Esse fato originou a representação de intervenção federal no Estado do Mato Grosso pelo Procurador Geral da República em fevereiro de 1991, fundamentada na alínea “b” do inciso VII, do art. 34 da CRFB, isto é, por violação daquele Estado do dever jurídico de assegurar a proteção da dignidade da pessoa humana, sintetizado na ação interventiva nos seguintes termos: “em face de fato criminoso praticado com extrema crueldade a indicar a inexistência de ‘condição mínima’, no Estado, ‘para assegurar o respeito ao primordial direito da pessoa humana, que é o direito à vida’”.

O julgamento gerou grande expectativa, haja vista as promessas de garantia de direitos fundamentais da “Constituição Cidadã” promulgada em 1988. Em março de 1991, menos de trinta dias da propositura da representação pelo Procurador-Geral da

---

<sup>151</sup> As imagens destacaram extrema crueldade, pois mostram os indivíduos sendo queimados vivos e, mesmo sob a ação do fogo, foram obrigados a pedir perdão.

República, a IF nº 114/MT foi levado à apreciação plenária e, por maioria dos votos, o Supremo Tribunal Federal conheceu do pedido de Intervenção Federal, mas, no mérito, por unanimidade, indeferiu a representação. Da ementa, destaca-se a motivação do julgado:

INTERVENÇÃO FEDERAL. [...]

5. Hipótese em que estão em causa "direitos da pessoa humana", em sua compreensão mais ampla, revelando-se impotentes as autoridades policiais locais para manter a segurança de três presos que acabaram subtraídos de sua proteção, por populares revoltados pelo crime que lhes era imputado, sendo mortos com requintes de crueldade. 6. Intervenção Federal e restrição à autonomia do Estado-membro. Princípio federativo. Excepcionalidade da medida interventiva. 7. No caso concreto, o Estado de Mato Grosso, segundo as informações, está procedendo à apuração do crime. Instaurou-se, de imediato, inquérito policial, cujos autos foram encaminhados à autoridade judiciária estadual competente que os devolveu, a pedido do Delegado de Polícia, para o prosseguimento das diligências e averiguações. 8. Embora a extrema gravidade dos fatos e o repúdio que sempre merecem atos de violência e crueldade, não se trata, porém, de situação concreta que, por si só, possa configurar causa bastante a decretar-se intervenção federal no Estado, tendo em conta, também, as providências já adotadas pelas autoridades locais para a apuração do ilícito. 9. Hipótese em que não é, por igual, de determinar-se intervenha a Polícia Federal, na apuração dos fatos, em substituição à Polícia Civil de Mato Grosso. Autonomia do Estado-membro na organização dos serviços de justiça e segurança, de sua competência (Constituição, arts. 25, § 1º; 125 e 144, § 4º). 10. Representação conhecida mas julgada improcedente<sup>152</sup>.

No julgamento da IF nº 114/MT, as atrocidades ocorridas na “Chacina de Matupá” que violaram os direitos da pessoa humana não justificaram a requisição da intervenção federal, sob o argumento de que já haviam sido adotadas as providências para apuração do ilícito. Em síntese, o Supremo Tribunal Federal primou pela ordem constitucional, assegurando a prevalência do princípio federativo e, por consequência, a autonomia dos Estados-federados.

O segundo julgamento mencionado, foi a IF 5179/DF. O caso originou da atuação da Polícia Federal deflagrada em novembro de 2009, alcunhada de “Operação Caixa de Pandora”, no qual relatava o envolvimento de agentes políticos em atos de corrupção na administração do Distrito Federal.

---

<sup>152</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **IF 114**. Mato Grosso. Relator(a): Min. Néri da Silveira, Tribunal Pleno, julgado em 13/03/1991, DJ 27-09-1996 PP-36154 EMENT VOL-01843-01 PP-00001.

Nesse caso, a representação do Procurador-Geral da República, apresentada em fevereiro de 2010, alegava a existência de largo esquema de corrupção que envolvia o governador, deputados distritais e suplentes, que afetava as funções de governo no âmbito dos Poderes Executivo e Legislativo do Distrito Federal e, com isso, violava os princípios inscritos na alínea “a”, do inciso VII, do art. 34 da CRFB, quais sejam, o republicano, o sistema representativo e o regime democrático.

O fato também ficou conhecido como “mensalão do DEM” e resultou nas renúncias do governador e do vice-governador. Como o julgamento anterior (IF nº 114/MT), em especial, em razão das imagens divulgadas pela Polícia em que os agentes políticos escondiam dinheiro desviado em sacolas, meias e até cuecas, o julgamento gerou ampla expectativa.

A representação foi apreciada pelo plenário do STF em junho de 2010 que decidiu, por maioria dos votos, julgar improcedente o pedido de Intervenção Federal no Distrito Federal:

INTERVENÇÃO FEDERAL. [...]

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 conseqüentemente 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<sup>153</sup>.

No julgamento da IF 5179/DF, de igual forma ao da IF nº 114/MT, mesmo diante da comprovação de desvios de erário público praticado por agentes políticos, o Supremo Tribunal Federal primou pela proteção do princípio federativo, sob o mesmo argumento de que a ordem constitucional já estava instaurada, haja vista que os responsáveis já se encontravam afastados e respondiam a ações sancionatórias.

---

<sup>153</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **IF 5179**. Relator(a): Min. Cezar Peluso (PRESIDENTE), Tribunal Pleno, julgado em 30/06/2010, DJe-190 DIVULG 07-10-2010 PUBLIC 08-10-2010 EMENT VOL-02418-01 PP-00037 RTJ VOL-00214- PP-00330 RT v. 100, n. 906, 2011, p. 359-403.

Ainda no âmbito das intervenções federais, mas, desta feita, originadas de credores dos Estados, o maior número de pretensões interventivas que já tramitaram na Suprema Corte teve como fundamento o descumprimento de ordem judicial por não pagamento de precatórios.

Em 2003, encontrava-se tramitando no STF o quantitativo de 3.252 processos com pedidos de intervenção federal por não pagamento de dívidas pelos entes federados<sup>154</sup>. O pressuposto material dos pedidos está capitulado no art. 34, inciso VI, da CRFB, isto é, para possibilitar a intervenção quando for para “prover a execução de lei federal, ordem ou decisão judicial”.

O Supremo Tribunal Federal, no primeiro caso apreciado, ainda que por maioria, não destoa do caminho “pró princípio federativo” que já havia trilhado nos casos de maior repercussão anteriormente relatados, e, em 2003, firmou o entendimento de que a ausência de configuração de atuação dolosa e deliberada do Estado com finalidade de não pagamento desnatura a presença das condições para a pretensão interventiva:

INTERVENÇÃO FEDERAL.

2. Precatórios judiciais. 3. Não configuração de atuação dolosa e deliberada do Estado de São Paulo com finalidade de não pagamento. 4. Estado sujeito a quadro de múltiplas obrigações de idêntica hierarquia. Necessidade de garantir eficácia a outras normas constitucionais, como, por exemplo, a continuidade de prestação de serviços públicos. 5. A intervenção, como medida extrema, deve atender à máxima da proporcionalidade. [...] <sup>155</sup>.

O precedente foi adotado em todos os casos semelhantes e teve como fundamento o voto divergente do Ministro Gilmar Mendes, que trouxe como fundamento o voto do Ministro Nelson Hungria, proferido no IF 20/MG (publicado em 15.07.1954)<sup>156</sup>, segundo o qual “para justificar a intervenção, não basta a demora de pagamento, na execução da ordem ou decisão judiciária, por falta de numerário; é necessário o

---

<sup>154</sup> Dados extraídos do Relator, o Ministro Marco Aurélio, nos autos do IF 2.194-4/SP (fls. 3260).

<sup>155</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **IF 2915**. Relator(a): Min. Marco Aurélio, Relator(a) p/ Acórdão: Min. Gilmar Mendes, Tribunal Pleno, julgado em 03/02/2003, DJ 28-11-2003 PP-00011 EMENT VOL-02134-01 PP-00152.

<sup>156</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **IF-20/MG**. Rel. Min. Nelson Hungria - Pleno - DJ. de 15.7.54, pág. 9336 - Ement. vol. 177-01/167.

intencional ou arbitrário embaraço ou impedimento oposto a essa exceção”, sob a máxima de que “onde não há, até rei perde”.

Atualmente, há o registro de que de 1991 a 2015 foram autuados no Supremo Tribunal Federal 5.024 pretensões de intervenção federal, tendo sido julgadas 6.244. Este número excede porque, no período mencionado, também foram julgadas as intervenções autuadas antes de 1988.

Historicamente, o primeiro registro de intervenção federal no Supremo Tribunal Federal foi após a Constituição de 1934, quando lhe foi dada essa competência, trata-se do “IF 1”, autuado em 1935, na Justiça Federal da Bahia.

Originariamente, o legislador constituinte de 1988 conferiu ao Superior Tribunal de Justiça à competência para requisitar intervenção por recusa à execução de lei federal, entretanto a Emenda Constitucional nº 45, de 2004, revogou o inciso IV do art. 36 da CRFB e, por consequência, revogou a competência originária do STJ.

Para o STJ, e de igual forma para o Tribunal Superior Eleitoral, restou a competência descrita no inciso II do art. 36, isto é, a possibilidade de requisitar intervenção no caso de desobediência à ordem ou à decisão judicial.

Apesar do elevado número de petições com pedido de intervenção federal, o Supremo Tribunal brasileiro, ao apreciar as pretensões interventivas, tem demonstrado parcimônia ao ressaltar que a intervenção no ente federado é medida extrema que deve ser interpretada sob o jugo do princípio da proporcionalidade e em defesa do princípio federativo.

Contudo, na esfera estadual, a estabilidade federativa que está sendo registrada pelo STF não se repete. Os tribunais de justiça, com exceções, têm relativizado a federação ao permitir a intervenção em municípios, possibilitando um intervencionismo semelhante aos tempos passados da história brasileira.

## 4.2 INTERVENÇÕES NOS MUNICÍPIOS BRASILEIROS E O DESIQUILÍBRIO NA TRIDIMENSIONALIDADE DA FEDERAÇÃO BRASILEIRA

Nos regimes democráticos que antecederam a nova ordem constitucional e também sob o regime da Emenda Constitucional nº 1, de 1969, corroborada com a vigência do AI nº 5, os Estados e os Municípios – ainda que este sequer integrasse a federação, como já citado em outros momentos desta pesquisa –, foram mantidos em um regime permanente de “intervenção ditatorial”.

Também vigorou sob a mesma Emenda, um dispositivo que assegurava a possibilidade de intervenção para pôr termo à corrupção no poder público estadual. Esse texto foi repetido nas Constituições estaduais e a intervenção foi também amplamente adotada contra os municípios.

Naquele período da história as constituições dos Estados federados, foram redigidas nos mesmos termos. Por amostra, o Estado do Espírito Santo, por meio da Emenda Constitucional nº 1, de 13 de novembro de 1971, também modificou integralmente o texto constitucional anterior (Constituição estadual de 15 de maio de 1967) e ampliou as hipóteses de intervenção nos municípios, nos casos permitidos na Constituição Federal (art. 71, XI), na qual expressamente prescrevia a possibilidade de intervenção “quando forem praticados, na administração municipal, atos subversivos ou de corrupção”.

Como estudado no capítulo primeiro, o momento institucional brasileiro era de “pleno núcleo duro da ditadura” (GALANTE e PEDRA, 2015, p. 87) e a submissão das instituições e dos agentes políticos ao Governo Militar corrompia a ordem jurídica em todos os aspectos.

Neste sentido, as Constituições estaduais repetiam o texto constitucional e os governos estaduais cometiam as mesmas arbitrariedades para o afastamento de agentes políticos quanto contrários aos seus interesses. Alguns desses processos chegaram ao Supremo Tribunal Federal, os quais criaram um precedente do qual

àquela Corte não mais se afastou ao reconhecer no RE 94.252-1/PB, julgado em junho de 1981, que a intervenção “é ato político-administrativo, que não importa a imposição de pena ao” agente político:

INTERVENÇÃO DO ESTADO NO MUNICÍPIO (CF, art. 15, §3º). 1. É ato político-administrativo, que não importa em imposição de pena ao prefeito. 2) Atos de corrupção na administração municipal. A renúncia antecipada do prefeito titular e a assunção do cargo pelo vice-prefeito não obstam juridicamente a intervenção. Assiste, por isso, ao governador, o poder jurídico de nomear interventor, como seu delegado, para o fim de restabelecer a ordem na administração. 3. Improcedência do pedido de segurança ajuizado pelo vice-prefeito. 4. Recurso extraordinário não conhecido<sup>157</sup>.

Assim, sob a legitimidade descrita no texto constitucional, vários municípios sofreram intervenções para pôr termo à corrupção na administração municipal e diante da reconhecida natureza político-administrativa da intervenção no ente federado, o Supremo Tribunal Federal manteve-se afastado do julgamento da legitimidade do ato de intervenção.

Em um dos casos, sustentado na natureza político-administrativa e na natureza de “ato político-administrativo, que não importa a imposição de pena ao Prefeito”, o Supremo Tribunal Federal confirmou outro precedente de que “a renúncia antecipada do prefeito titular e a possibilidade de assunção do cargo pelo vice-prefeito não obstam juridicamente a intervenção”:

CONSTITUCIONAL. INTERVENÇÃO DO ESTADO NO MUNICÍPIO (CF, ART. 15, PARAGRAFO 3.). 1) É ato político administrativo, que em si mesmo não equivale a imposição de pena ao Prefeito. 2) Atos de corrupção na administração. A renúncia antecipada do prefeito titular e a possibilidade de assunção do cargo pelo vice-prefeito não obstam juridicamente a intervenção. 3) Precedente: Re 94.252, relativo ao município de TAPEROA, NO MESMO ESTADO. (D.J. 7.8.81) <sup>158</sup>.

---

<sup>157</sup> RE 94252-1, Relator(a): Min. LEITÃO DE ABREU, julgado em 09/06/1981, DJ 07-08-1981 EMENT VOL-01220-2 RTJ VOL-00099 PP-0455.

<sup>158</sup> RE 94379, Relator(a): Min. DÉCIO MIRANDA, Segunda Turma, julgado em 25/08/1981, DJ 18-09-1981 PP-09160 EMENT VOL-01226-03 PP-00612 RTJ VOL-00099-03 PP-01375. Igualmente na “INTERVENÇÃO ESTADUAL EM MUNICÍPIO. CORRUPÇÃO ADMINISTRATIVA APURADA PELO TRIBUNAL DE CONTAS. - Impossibilidade De Renovação, Na instância extraordinária, do debate de matéria que conduziria a reexame probatório, definitivamente feito (Súmula 279). - Inexistência de desrespeito a autonomia municipal. Texto Constitucional (Art. 15, §3º, e) corretamente aplicado à hipótese. - Precedentes do S.T.F. Recurso Extraordinário não conhecido”. (RE 95368, Relator(a): Min. OSCAR CORRÊA, Primeira Turma, julgado em 26/11/1982, DJ 04-03-1983 PP-01938 EMENT VOL-01285-01 PP-00286 RTJ VOL-00104-03 PP-01186)

Esses casos foram julgados sob a ordem constitucional imposta pela Emenda nº 1, de 1969, bem como, decretada e executada por governos desprovidos de legitimidade democrática, em um momento da história nacional em que as instituições brasileiras estavam maculadas e desprovidas de valores genuinamente constitucionais.

Já sob o âmbito da nova ordem constitucional, assinalou Lewandowski (1994, p. 38) que o processo de redemocratização registrados nos países sul americanos, estavam contribuindo “para que sejam cada vez mais raras as ações governamentais de caráter excepcional”, exemplificando o estado de sítio, a suspensão de liberdades fundamentais e a intervenção no ente federado como institutos que perdiam suas utilidades.

No entanto, mesmo o Supremo Tribunal Federal reafirmando o precedente de que a intervenção no ente federado é medida excepcional, conferindo primazia à estabilidade constitucional ao observar o princípio federativo da autonomia e resultando que por mais de 28 anos a federação – no âmbito da União sobre os Estados – não foi interrompido por intervenção federal, como já advertido, no âmbito das intervenções estaduais a lição não se aplica.

Nos casos em que os Tribunais de Justiça julgam administrativamente os pedidos de intervenção nos municípios brasileiros, a parcimônia vivenciada no STF não tem sido observada. Aliás, é relevante lembrar que, mesmo diante de um novo pacto federativo tridimensional, o tema da autonomia municipal nunca foi pacífico:

A partir da Constituição de 1988, os municípios brasileiros não só mantêm sua autonomia, como conquistam a posição de ente federado, podendo, portanto, elaborar suas Constituições municipais (chamadas pela Constituição Federal de leis orgânicas), auto-organizando os seus poderes executivos e Legislativo e promulgando sua Constituição sem que seja possível ou permitida a intervenção do Legislativo estadual ou federal para a respectiva aprovação. [...] Alguns autores têm rejeitado a ideia do município como ente federado (que caracteriza o federalismo de três níveis criado pela Constituição de 1988), por ser uma ideia nova, mas seus argumentos (ausência de representação no Senado, impossibilidade de falar-se em União histórica de municípios, ausência de poder judiciário no município) são frágeis ou inconsistentes diante da característica essencial do federalismo, que difere esta forma de Estado de outras formas descentralizadas, ou seja, a existência de um poder constituinte decorrente ou de competências legislativas constitucionais nos entes federados. (MAGALHÃES, 2004, p. 197).

Ao outorgar ao município uma parcela da federação por meio da efetiva autonomia, elemento indispensável nas federações, o tema não saiu dos debates doutrinários e, por consequência, permanece viva sua discussão, sempre demonstrada nas contendas federativas levadas à apreciação judicial.

Em pesquisa no sítio eletrônico do Supremo Tribunal Federal, é fácil encontrar litígios que envolvem intervenções estaduais, logicamente, não como ação originária, mas no âmbito recursal.

Foi possível perceber – inclusive isso influenciou na mudança da hipótese desta pesquisa – que, quando se trata de intervenção estadual contra os Municípios localizados no território dos Estados-federados, os Tribunais de Justiça não estão primando pela mesma segurança jurídica resguardada pela Corte Suprema.

Relevante esclarecer que a hipótese inicial desta pesquisa foi no sentido de defender a intervenção como instrumento eficaz para afastar os maus políticos e alçar a estabilidade institucional.

Contudo, após aprofundar nos estudos, em especial, nos debates parlamentares da Primeira República e nos casos de intervenção julgados pelos tribunais, foi possível identificar que o efeito da intervenção federal – e a estadual – na Federação e no constitucionalismo democrático, poderia resultar em um resultado drástico ao colocar em risco a própria garantia fundamental de legitimação democrática.

Assim, a intervenção, como advertiu Leme (1926, p. 152), “[...] é como certos medicamentos que requerem muito cuidado na sua aplicação: drogas que salvam, em certas doses, são venenos perigosíssimos quando dellas abusam [...]”.

O primeiro caso estudado foi o pedido de Suspensão de Segurança – SS 1361/PE – originado do Estado do Pernambuco, decorrente de intervenção estadual, julgada pelo STF em junho de 1999.

O litígio proveio da originalidade da Constituição daquele Estado ao estabelecer um leque extensivo de princípios<sup>159</sup> a serem preservados por meio da intervenção estadual e, ainda, a possibilidade de intervir, segundo o inciso V, do art. 91, quando “ocorrer prática de atos de corrupção e improbidade nos Municípios”, conferido ao Tribunal de Contas a competência para solicitar a intervenção.

A pretensão subsumia a três pedidos: a suspensão da execução de medida liminar concedida pelo Tribunal de Justiça sob o fundamento de que era para restabelecer a ordem constitucional, a anulação do decreto estadual que havia decretado a intervenção no Município de Jaboatão dos Guararapes em razão de solicitação do Tribunal de Contas do Estado e permitir que o Prefeito eleito legitimamente pelo processo democrático retornasse ao exercício de suas funções.

Ao apreciar o pedido monocraticamente, o Presidente do STF, então Ministro Carlos Velloso, registrou que o Município já havia sofrido cinco intervenções nos últimos trinta anos e, mesmo somente adotando o fundamento da inconstitucionalidade do Tribunal de Contas para solicitar intervenção, o julgador não furtou ao registro de que a disposição inscrita no art. 91, V, da Constituição de Pernambuco, vai além do que está autorizado na Constituição Federal. Não tem, portanto, legitimidade constitucional:

---

<sup>159</sup> É interessante registrar o dispositivo constitucional do Estado de Pernambuco, pois ele é descritivo, diferente da maioria dos demais textos estaduais constitutivos. “Art. 91. O Estado não intervirá em seus Municípios, exceto quando: [...] IV – o Tribunal de Justiça der provimento à representação para assegurar a execução de lei ou ato normativo, de ordem ou de decisão judicial, bem como a observância dos seguintes princípios: a) forma republicana, representativa e democrática; b) direitos fundamentais da pessoa humana; c) autonomia municipal; d) prestação de contas da administração pública, direta, indireta ou fundacional; e) o livre exercício, a independência e a harmonia entre o Executivo e o Legislativo; f) forma de investidura nos cargos eletivos; g) respeito às regras de proibições de incompatibilidades e perda de mandato, fixadas para o exercício dos cargos de Prefeito, Vice-Prefeito e Vereador; h) obediência à disciplina constitucional legal de remuneração de cargos públicos, inclusive eletivos e políticos; i) proibição do subvencionamento de viagens de Vereadores, exceto no desempenho de missão autorizada, representando a Câmara Municipal; j) proibição de realização de mais de uma reunião remunerada da Câmara Municipal, por dia; l) mandato de dois anos dos membros da Mesa da Câmara Municipal, vedada a recondução para o mesmo cargo na eleição imediatamente subsequente; m) submissão às normas constitucionais e legais de elaboração e execução das leis do plano plurianual, das diretrizes orçamentárias anuais e do orçamento, bem como de fiscalização financeira, contábil e orçamentária; n) conformidade com os critérios constitucionais e legais para emissão de títulos da dívida pública; o) adoção de medidas ou execução de planos econômicos ou financeiros com as diretrizes estabelecidas em lei complementar estadual; p) cumprimento das regras constitucionais e legais relativas a pessoal; q) obediência à legislação federal ou estadual”.

[...] A Constituição de Pernambuco acrescentou mais um motivo para intervenção, no art. 91, V: ocorrer prática de atos de corrupção e improbidade nos Municípios, nos termos da lei. Abrindo o debate, verifica-se que o motivo inscrito no art. 91, V, da Constituição pernambucana, acima transcrito, é inovação, ao arripio da Constituição Federal, art. 35. Esta, no mencionado art. 35, elenca, taxativamente, os casos de intervenção do Estado em seus Municípios, nos incisos I, II, III e IV. A disposição inscrita no art. 91, V, da Constituição de Pernambuco, vai além do que está autorizado na Constituição Federal. Não tem, portanto, legitimidade constitucional.

Examinemos a questão, de conseguinte, presentes as disposições inscritas no art. 35, II e III, da C.F.

Verifica-se que o Tribunal de Contas de Pernambuco, examinando as contas prestadas pelo Município de Jaboatão dos Guararapes, exercício de 1997, emitiu PARECER PRÉVIO recomendando, à Câmara Municipal daquele Município, a rejeição das Contas do Prefeito (fls. 23/26). É dizer: não ocorreu o motivo inscrito no art. 35, II, da C.F.: "não forem prestadas contas devidas, na forma da lei". As contas foram prestadas. O que aconteceu é que o Tribunal de Contas do Estado emitiu parecer prévio no sentido de sua rejeição. [...]

Assim posta a questão, verifica-se que não cabe ao Tribunal de Contas do Estado requerer ao Governador a intervenção no Município, com base no art. 35, incisos II e III, da Constituição Federal<sup>160</sup>.

No mesmo ano de 1999, em dezembro, o tema voltou ao Supremo Tribunal Federal, por meio do pedido de suspensão de segurança concedida pelo Tribunal de Justiça do Estado do Pará – SS 1606/PA – ao Prefeito de um município localizado naquele Estado para retornar ao cargo político após decretação de intervenção pelo Governador, referendada pela Assembleia Legislativa, mas solicitada diretamente pelo Tribunal de Contas após relatório técnico de inspeção em que afirma ter encontrado irregularidades praticadas pelo Prefeito.

No SS 1606/PA, o Presidente do Supremo Tribunal Federal, em decisão monocrática, reafirmando o precedente firmado no SS 1361/PE, indeferiu a pretensão do Estado do Pará, mantendo a segurança concedida pelo Tribunal de Justiça do Pará que havia reintegrado o Prefeito no cargo:

[...] Parece claro que o Governador do Estado do Pará, com base em recomendação do Tribunal de Contas dos Municípios, que não foi, ainda,

---

<sup>160</sup> O fundamento adotado foi pela inconstitucionalidade do dispositivo constitucional poder conferir competência ao Tribunal de Contas para solicitar intervenção estadual (SS 1361, Relator(a): Min. Presidente, Presidente Min. Carlos Velloso, julgado em 03/06/1999, publicado em DJ 10/06/1999 PP-00006).

submetida à apreciação da Câmara Municipal, decretou a intervenção no Município. É o que deflui da decisão impugnada: [...]

Destaco da decisão que proferi em caso semelhante, SS 1.361-PE: “[...] Assim posta a questão, verifica-se que não cabe ao Tribunal de Contas do Estado requerer ao Governador a intervenção no Município, com base no art. 35, incisos II e III, da Constituição Federal. Em conseqüência, o pedido de suspensão da liminar não apresenta o requisito do *fumus boni juris*. Esse requisito, ao contrário, milita em favor do impetrante do mandado de segurança, motivo por que a decisão que lhe concedeu a medida liminar me parece correta. Do exposto, indefiro o pedido de suspensão dos efeitos da liminar. Comunique-se e publique-se. [...]”.

Assim posta a questão, forte no precedente acima indicado, indefiro o pedido<sup>161</sup>.

No Superior Tribunal de Justiça (quando ainda detinha o STJ a competência constitucional), em janeiro de 2004, o Ministro Presidente, em apreciação monocrática na Medida Cautelar – MC 7642/GO –, restaurou a ordem democrática em um município do Estado de Goiás, após longo período de intervenção estadual originada de solicitação do Tribunal de Contas por irregularidade em um balancete (abril/2001), conferindo efeito suspensivo ao Recurso Ordinário no MC 7.642/GO:

[...] Como se sabe, a intervenção estadual se dá de forma excepcionalíssima, porquanto implica grave ingerência na autonomia municipal e séria restrição ao exercício do mandato do Prefeito. Ademais, cessados os motivos que a justificaram, "as autoridades afastadas de seus cargos a esses voltarão, salvo impedimento legal" (§ 4º do art. 61 da Constituição do Estado de Goiás). Desse modo, as reiteradas prorrogações da intervenção estadual no Município de Águas Lindas de Goiás, hoje contando com 1 ano e 5 meses nessa situação, poderão perpetuar-se até o fim do mandato eletivo do chefe do Poder Executivo municipal, caso se fechem as portas do Judiciário para exame da legalidade daqueles sucessivos atos [...] ao qual imprimo eficácia ativa para cessar a intervenção estadual no Município de Águas Lindas de Goiás e, por conseguinte, assegurar o retorno do requerente ao exercício da prefeitura da municipalidade, salvo se, por outro motivo, estiver afastado<sup>162</sup>.

No âmbito dos Tribunais de Justiça, encontram-se órgãos que seguem a mesma linha da Suprema Corte, entretanto, há material farto, originado de representação interventiva, em que a atuação é ordinária e sem caráter de excepcionalidade, constituindo-se a intervenção estadual em um instrumento de poder político e de ação de cobrança.

---

<sup>161</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **SS 1606**. Relator(a): Min. CARLOS VELLOSO, julgado em 20/12/1999, publicado em DJ 01/02/2000 PP-00104.

<sup>162</sup> BRASIL. Superior Tribunal Justiça. **MC 7.642/GO**, Min. Pres. Nilson Naves, jul 6.1.2004.

O Tribunal de Justiça do Paraná é um exemplo de órgãos do Poder Judiciário que seguem o precedente do STF, sob o argumento de que somente é possível a adoção da intervenção em situação em que restarem caracterizadas a resistência e a deliberada oposição de obstáculos à execução de decisões e ordens emanadas dos juízes e tribunais:

[...] A intervenção não é sucedâneo de ação de cobrança, de forma que, estando o Município a demonstrar ações positivas para saldar suas dívidas decorrentes de precatórios, promovendo acordos judiciais e pagamentos parcelados, com total respeito à ordem cronológica, não se justifica a medida excepcional interventiva<sup>163</sup>.

No entanto, há uma face oculta das intervenções em alguns Estados-federados que se assemelham aos tempos do intervencionismo vivenciados na história constitucional brasileira anteriormente ao vigente ordenamento constitucional.

Mesmo diante de uma nova Constituição da República, que não mais insere a prática de atos de corrupção no rol dos pressupostos materiais autorizadores da intervenção no ente federado, ainda há pretensão de intervenção estadual fundada em ato ilícito praticado pelo agente político que não se enquadra em nenhuma dos pressupostos constitucionais.

Pesquisando as constituições estaduais, constata-se que vários textos constitutivos dos Estados federados brasileiros modificaram os pressupostos materiais e formais do processo de intervenção previstos na Constituição Federal.

Assim, para facilitar a identificação, apresenta-se um quadro demonstrativo das Constituições Estaduais e os aspectos que as diferenciam da Constituição Federal:

---

<sup>163</sup> BRASIL. Tribunal de Justiça do Paraná. **V Ccv Int – Ped Inter Est 0527139-0**. Rel.: Rogério Ribas - Julg.: 02/06/2009 - Unânime - Pub.: 22/06/2009 - DJ 163.

ASPECTOS DIFERENTES AO DA CRFB NA PROMULGAÇÃO DA CONSTITUIÇÃO ESTADUAL	ESTADOS FEDERADOS
<b>Relativizou o pressuposto material:</b>	Rio de Janeiro (art. 355, parágrafo único) <sup>164</sup>
<b>Incluíram outros pressupostos materiais:</b>	Acre (art. 25, III, IV e V); Amazonas (art. 128, IV e V); Paraíba (art. 15, V e VI); Pernambuco (art. 91, alíneas “a” a “q” do inciso IV); Rio Grande do Sul (art. 15, IV); Rondônia (art. 113, alínea “e”); Sergipe (art. 23, V e VI).
<b>Incluíram a “corrupção” e/ou improbidade como pressuposto material:</b>	Acre (art. 25, V); Paraíba (art. 15, V); Pernambuco (art. 91, V); Rio Grande do Sul (art. 15, IV, c); Sergipe (art. 23, V).
<b>O Tribunal de Contas como competente para iniciar solicitar ou requisitar:</b>	Acre (art. 26, I e II); Alagoas (art. 38, I); Amapá (art. 38, I); Bahia (art. 65, §1º, I); Ceará (art. 40, §1º); Goiás (art. 61, §1º, I) <sup>165</sup> ; Maranhão (art. 172, VI) <sup>166</sup> ; Mato Grosso do Sul (art. 12, I); Pará (art. 85, I); Paraíba (art. 15, §4º) <sup>167</sup> ; Paraná (art. 20, §1º); Piauí (art. 37, I); Rio Grande do Sul (art. 15, §1º); Rondônia (art. 114, §1º); Santa Catarina (art. 11, §1º); Sergipe (art. 24, I).
<b>Ampliação do rol de competentes para iniciar, em regra denúncia ou provocação do “interessado”:</b>	Acre (art. 26, I) <sup>168</sup> ; Amazonas (art. 129, I); Espírito Santo (art. 31, I); Mato Grosso (art. 189, §1º); Piauí (art. 37, I); Rio de Janeiro (art. 356, I).

Como se confere, as constituições estaduais referenciadas alteraram os pressupostos para a intervenção em seus municípios, tanto no aspecto material, como no aspecto formal. Esse ambiente constitucional emanado das leis constitutivas dos Estados

<sup>164</sup> Por liminar, o STF suspendeu a eficácia do parágrafo único do art. 352 (atual art. 355) na ADIN 558-8, de 1991.

<sup>165</sup> Em 2010, alterou por emenda à constituição estadual, revogando a competência do TCE.

<sup>166</sup> Mesmo após declaração do STF na ADIN 624/MA em 1992, mantém no texto da CE/MA (art. 172, VI) a possibilidade intervenção proposta pelo TC, apesar de ter revogado pela Emenda 9/2003, a possibilidade de “representação” do TC anteriormente descrita no art. 17, inciso III.

<sup>167</sup> Redação dada pela EC nº 25, de 1994.

<sup>168</sup> Prevê que a “denúncia será apresentada ao TCE por autoridade pública ou cidadão”, o qual terá a competência parar apurar e, se comprovada, o TCE comunicará para o Governador decretar em 24 horas.

federados frutificou, em alguns, o uso inescrupuloso da intervenção estadual contra os municípios localizados em seu território.

Mesmo após algumas constituições terem seus dispositivos declarados inconstitucionais pelo STF<sup>169</sup>, o ambiente instituído pela originária Constituição Estadual permanece. Em alguns Estados federados, como no Maranhão e Pernambuco, o Tribunal de Contas atua por meio do Ministério Público, ainda que na ADI 614/MA, julgada em 14.10.1992, o Supremo Tribunal Federal tenha proferido o acórdão reafirmando que é do Poder Legislativo a competência para apreciar o requerimento interventivo do Tribunal de Contas.

De forma também oposta ao disposto na Constituição, o Superior Tribunal de Justiça também já validou intervenção em Município com fundamento em condição material não prevista no texto da Constituição Federal.

Em 1996, o Governador da Paraíba, alicerçado em denuncia de improbidade administrativa e solicitação do Tribunal de Contas (competência descrita no §4º do art. 15 da CE/PB)<sup>170</sup>, decretou a intervenção em um município da Paraíba. Esse caso foi apreciado pelo Superior Tribunal de Justiça, em 1999, por meio de Recurso Especial – RMS 8324/PB – no qual negou provimento, ratificando a intervenção estadual como forma de manter afastado da gestão municipal o Prefeito investigado sob o fundamento registrado no acórdão de “atos de improbidade administrativa e irregularidade das contas apresentadas pelo Prefeito do Município”:

INTERVENÇÃO MUNICIPAL. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA [...] SOLICITAÇÃO DO TCE DA PARAÍBA. [...] 1. Não há falar em direito líquido e certo, a ser protegido por mandado de segurança, quando exaustivamente comprovados atos de improbidade administrativa e irregularidades das

---

<sup>169</sup> ADI 614/MA em 1992, ADI 1000/CE em 1994, ADI 2631/PA em 2002 e, no controle difuso, no SS 1361/PE em 1994 e SS 1606/PA em 2000.

<sup>170</sup> Dispõe o § 4º do Art. 15, com a redação dada pela Emenda Constitucional nº 5, de 24 de novembro de 1994: “[...] § 4º Poderá ainda ser iniciado processo de intervenção em Município, mediante solicitação da Câmara Municipal aprovada pelo voto da maioria absoluta de seus membros, ou do Tribunal de Contas dos Municípios ao Governador, que procederá na forma estabelecida no § 1º deste artigo”. No entanto, o tema já havia sido objeto de apreciação da Suprema Corte na ADI 614-2 desde 1992, conforme já estudado na seção 2.4.2 do segundo capítulo, em que foi reconhecida a inconstitucionalidade da solicitação de intervenção no ente federado pelos Tribunais de Contas.

contas apresentadas pelo prefeito do Município. 2. A Constituição da Paraíba (art. 15, §4º) permite ao Tribunal de Contas Estadual sugerir ao Governador a intervenção em Município. Na espécie, a solicitação do TCE foi integralmente aprovada pela Câmara Municipal de Solânea. [...]¹⁷¹.

Verifica-se que a decisão do Superior Tribunal de Justiça foi fundada em condição material não prevista no texto da Constituição Federal e contrária ao precedente do Supremo Tribunal Federal, para o qual os pressupostos materiais para a intervenção estadual são os estabelecidos na Constituição Federal, como veremos a seguir.

Esse tipo de julgamento é mais comum nos Tribunais de Justiça, em especial, nos Estados em que as Constituições Estaduais não observaram os pressupostos materiais e formais estabelecidos na refundação do Estado federal brasileiro em 1988 e porque não há limites delimitados pela Constituição. Neste sentido, o julgamento proferido em 2015 pelo Tribunal de Justiça do Estado de Pernambuco clama por uma análise específica, pois enriquece a pesquisa.

Relevante lembrar – como estudado anteriormente – que, no Estado de Pernambuco, havia previsão em seu texto constitucional que conferia ao Tribunal de Contas a possibilidade de solicitar intervenção, gerando uma tradição jurídica daquele órgão de contas para participar ativa e diretamente da suspensão da autonomia municipal.

Após o precedente firmado pelo STF de que o órgão de Contas é auxiliar do Poder Legislativo e que compete a este a iniciativa interventiva (SS 1.361/PE)¹⁷², percebe-se, ao pesquisar no sítio eletrônico do Tribunal de Justiça do Estado de Pernambuco, que a dinâmica mudou e que, com os mesmos fundamentos e com a mesma frequência, a intervenção nos municípios pernambucanos é instaurada a partir de solicitação do Tribunal de Contas ao Ministério Público de Contas e este apresenta a representação interventiva.

---

¹⁷¹ BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **RMS 8324**. Rel. Min. Francisco Peçanha Martins. Jul. 05.10.1999. Pub. DJ 06.12.1999.

¹⁷² Vide segundo capítulo, na seção 2.5.2, nota sobre a ADI 614-2/MA, julgada em 1992.

Para a análise, destaca-se a “liminar” concedida pelo Tribunal de Justiça do Estado de Pernambuco, em novembro de 2015, nos autos da “Intervenção em Município nº 0408355-0”, após representação interventiva do Ministério Público de Contas (solicitada pelo TCE, órgão a que está subordinado), em que figuram como “Réus” o “Município de Gravatá/PE” e o “Prefeito Municipal”.

Sustenta o Ministério Público de Contas a violação aos princípios descritos na Constituição Estadual do Estado de Pernambuco, destacando as alíneas “m”, “p” e “q” do inciso IV do art. 91:

Art. 91. [...]

IV - o Tribunal de Justiça der provimento à representação para assegurar a execução de lei ou ato normativo, de ordem ou de decisão judicial, bem como a observância dos seguintes princípios:

[...]

m) submissão às normas constitucionais e legais de elaboração e execução das leis do plano plurianual, das diretrizes orçamentárias anuais e do orçamento, bem como de fiscalização financeira, contábil e orçamentária;

[...]

p) cumprimento das regras constitucionais e legais relativas a pessoal;

q) obediência à legislação federal ou estadual;

O que logo se percebe é que todos os princípios elencados pelo Ministério Público não se coadunam com os descritos na Constituição Federal, bem como o fundamento da peça inicial os ilícitos são imputados ao Prefeito Municipal, o que, inclusive, o torna “réu” no processo administrativo da intervenção estadual, contrariando o precedente de que a intervenção “é ato político-administrativo, que não importa a imposição de pena ao Prefeito” (RE 94.252-1/PB, 1981).

Em suma, os fatos imputados ao Prefeito pelo Ministério Público de Contas como motivadores da intervenção são “fraudes em licitação, superfaturamento de contratos, despesa com pessoal não autorizada em lei e irregularidades no regime de previdência própria”, e está transcrito no relatório apresentado pelo Desembargador Relator, o qual sintetiza o seu fundamento na impossibilidade de manter o agente político no cargo em face dos desvios e enriquecimento ilícito:

[...] Justifica o seu pedido ao fundamento de que “foram verificados pelo Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco diversos atos praticados pelo Prefeito, [...], os quais apontam no sentido de aplicação normativa da intervenção do Estado” (fls. 24), de modo que “a permanência do Prefeito de Gravatá, [...], à frente da gestão do Município significa a manutenção e

continuidade de uma administração eivada de desvios e locupletamento pessoal de verbas públicas” (fls. 25)<sup>173</sup>.

O uso irregular da intervenção estadual se retrata mais fortemente na conclusão do voto quando nem mesmo menciona a “intervenção estadual”, mas determina exclusivamente o afastamento do Prefeito. É como se o objeto da pretensão interventiva tivesse se perdido no julgado. O que não seria incomum, a julgar que o pedido não se fundamentou em nenhuma das hipóteses previstas no art. 35 da Constituição Federal:

Diante do exposto, voto para CONCEDER a medida cautelar requerida pelo Ministério Público do Estado de Pernambuco, com fulcro no art. 5º da Lei nº 12.562/2011 c/c art. 145-A do RITJPE, para afastar, provisoriamente, o Prefeito Municipal [...] da administração direta do Município de Gravatá/PE devendo ser comunicado, de imediato, ao Governador do Estado para proceder com a execução da medida, observado o procedimento legal<sup>174</sup>.

Há nos autos um pedido do vice-prefeito para assumir a gestão, mas que, no julgamento, foi afastado sob o argumento de que somente seria possível “quando comprovado a prática de ilícitos penais ou civis, ou em caso de cassação pela Câmara de Vereadores, medidas que possuem natureza punitiva aplicáveis unicamente ao Prefeito”. Contudo, todos os atos imputados – e descritos no voto do relator – se enquadram no fundamento apresentado pelo TJ/PE para negar a substituição da gestão da cidade pelo Vice-Prefeito.

Contrariando a ordem constitucional, o decreto interventivo foi expedido em novembro de 2015<sup>175</sup>, estabelecendo que o prazo da intervenção é até 31 de dezembro de 2016, tendo sido nomeado interventor um coronel da Polícia Militar, como já ocorreu em outras intervenções naquele Estado.

No Estado de Pernambuco, além do vício de constitucionalidade inaugural da Constituição Estadual ao conferir a competência para o Tribunal de Contas (já declarado inconstitucional pelo STF no SS 1361/PE), mantém, em seu texto, um leque

---

<sup>173</sup> BRASIL. Tribunal de Justiça de Pernambuco. **IE nº 0408355-0**, julg. 16.11.2015.

<sup>174</sup> BRASIL. Tribunal de Justiça de Pernambuco. **IE nº 0408355-0**, julg. 16.11.2015.

<sup>175</sup> Decreto nº 42.387, de 17 de novembro de 2015.

extensivo de pressupostos materiais para a intervenção, inclusive por ato de corrupção, que gera esse conflito jurídico ao utilizar a intervenção estadual com instrumento para afastar o prefeito do cargo, sem respeitar a legitimidade democraticamente estabelecida pelo sufrágio universal e violando a autonomia do ente federado.

O que se constata em pesquisas realizadas nos Tribunais de Justiça é que o julgamento adotado pelo Judiciário de Pernambuco não é único, pois fatos semelhantes também ocorrem em outros Estados federados, em menor ou maior escala.

Nos Estados em que há previsão de intervenção “por ato de corrupção ou improbidade” praticada por agente político (Acre, Paraíba, Pernambuco, Rio Grande do Sul e Sergipe), o único Tribunal de Justiça em que não foi encontrada a representação interventiva baseado nesse fundamento foram os Estados do Acre e do Rio Grande do Sul.

Mesmo em outros Estados da Federação em que não há previsão de intervenção por ato de corrupção, há uma abertura interpretativa do inciso IV do art. 34 da Constituição Federal, quando ele dispõe sobre a possibilidade de intervenção “para assegurar a observância de princípios indicados na Constituição Estadual”, sem precedentes.

Exemplo é a intervenção estadual executada em 2012 no Estado do Espírito Santo, quando a maioria do Pleno – de forma inversa ao voto vencido e vencedor no IF 5179/DF<sup>176</sup> adotado pelos membros do TJ/ES – julgou pela procedência da representação proposta pelo Procurador Geral de Justiça, originando a declaração da intervenção no Município decretada pelo Governador do Estado e aprovada pela

---

<sup>176</sup> No TJ/ES, o Relator seguiu o argumento do voto vencedor no IF 5179/DF (já estudado anteriormente) e primou pela manutenção da representação democrática, tendo em conta que os envolvidos já haviam sido afastados da Administração municipal, encontravam-se presos e respondiam a processo penal. No entanto, por maioria, o voto vencedor foi o divergente, no qual, seguindo orientação do único voto vencido no IF 5179/DF, contrário aos precedentes firmados no STF, argumentou que o restabelecimento da normalidade constitucional não era suficiente para afastar a intervenção estadual.

Assembleia Legislativa<sup>177</sup>, mesmo diante do restabelecimento da ordem representativa democrática (com um Prefeito já em exercício), com a existência de investigação policial instaurada e quando todos os agentes políticos investigados já estavam afastados de suas respectivas funções.

No Estado do Maranhão, há um elevado número de representações interventivas. Numa limitada pesquisa, dada às restrições imposta pelo sítio eletrônico<sup>178</sup>, foram identificadas mais de 100 representações interventivas de 2003 a 2015. Contudo, na pesquisa, apesar do período intervencionista, percebe-se que, no ano de 2014, no julgamento da Representação Interventiva nº 4603/2013, houve uma mudança do padrão até então vigente, passando a primar pela defesa do pacto federativo e da autonomia dos municípios, em especial na hipótese de descumprimento de decisão ou de ordem judicial, em que há outros meios jurídicos para dar eficácia ao ato:

REPRESENTAÇÃO PARA INTERVENÇÃO EM MUNICÍPIO. [...] I. Face ao caráter extremado, a decretação, pelo Poder Judiciário, da intervenção estadual no município deve ser feita após o esgotamento das tentativas de solução do impasse por outros meios. II. Considerando que o pleito interventivo tem por fundamento a ausência de inclusão no orçamento do exercício financeiro de 2012 de verba destinada a pagar determinado precatório, existe, a teor do art. 100, § 6º da Magna Carta, forma menos gravosa, e igualmente eficiente, destinada à resolução da situação em apreço, qual seja, o sequestro da quantia respectiva por ordem do Presidente do Tribunal em referência. III. A ausência de pagamento de precatório em virtude de problemática situação financeira experimentada pela municipalidade no ano em referência constitui-se em fator capaz de, por si, afastar a necessidade da intervenção estadual no município. IV. Representação Interventiva a que se nega procedência" <sup>179</sup>.

---

<sup>177</sup> A intervenção foi aprovada pela Assembleia Legislativa (Decreto Legislativo nº 75, de 11 de julho de 2012), e declarada pelo Governador do Estado (Decreto n 1.192-S, de 06 de julho de 2012). Nenhum dos dois órgãos políticos manifestou o aspecto discricionário da intervenção. Nos termos declarado, a intervenção estadual vigorou até o dia 31 de dezembro de 2012, limitou-se exclusivamente ao âmbito do Poder Executivo e conferiu ao interventor todas as atribuições cometidas ao Chefe do Poder Executivo Municipal, devendo prestar contas de sua administração à Câmara Municipal e ao Tribunal de Contas, sob as mesmas condições. Foi designado como Interventor Estadual um membro aposentado do Ministério Público.

<sup>178</sup> O sítio eletrônico do TJ/MA é mais restrito, não permitindo destacar quantas representações interventivas serão pesquisadas, mas somente se pesquisar uma a uma e sem saber quantos processos serão analisados. Nossa pesquisa analisou 160 processos de 2003 a 2015, encontrando 110 casos de representação interventiva, mas podem existir outros. Em resposta ao pedido de informação, o TJ/MA informou que de 2009 a 2015 foram encontrados 57 processos com o código "9990 – Intervenção em Estado/Município".

<sup>179</sup> BRASIL. Tribunal de Justiça do Maranhão. **Representação Interventiva nº 4.603/2013**. Rel. Desembargador Vicente de Castro; Sessão do dia 16 de maio de 2014.

O referido estudo mostra que não há segurança jurídica na relação federativa do Estado brasileiro no que se refere à preservação da autonomia política dos Municípios, a julgar que não são observados os pressupostos materiais e formais descritos no texto da Constituição Federal, aquela que é efetivamente a única norma constitutiva da federação brasileira, como leciona Kelsen (2003, p. 60), a “Constituição total”, isto é, a que totaliza os fundamentos do Estado Federal.

A apreensão é autêntica na medida em que, como ensina Ferrajoli (2012, p. 44), que a discricionariedade da jurisdição constitucional, não é mais alarmante que a jurisdição ordinária, pois esta também tem seu valor garantista e, conclui, “valores e critérios que, por mais discricionários que seja a interpretação, correspondem a *limites*, isto é, a condições necessárias de validade que reduzem e condicionam todos os poderes, sejam legislativos ou judiciários, de nível inferior.

A adoção pelos Estados de pressupostos materiais e formais diferente da Constituição Federal, bem como a influência do modelo constitucional anterior (1967 e 1969) – significado também com a semelhança de nomear militar para a função de interventor e o largo período de intervenção –, tem permitido o desvio de finalidade de um valioso instrumento para a federação, permitindo o uso da intervenção estadual como meio para afastar o agente político, confundindo o Estado, em sentido *lato sensu*, com o agente político.

O fato é que a autonomia dos entes federados brasileiros é um edifício em construção. Não nasceu pronto, foi erigida durante a evolução histórica do constitucionalismo nacional, espelhando-se em outras experiências, mas tem suas bases construídas em novos alicerces, criando, assim, um modelo nacional e único, como leciona Magalhães (2004, p 198):

A visão de nosso federalismo como federalismo centrífugo explica a nossa federação extremamente centralizada, que, para aperfeiçoar-se, deve buscar constantemente a descentralização. Somos um Estado federal que surgiu a partir de um Estado Unitário, o que explica a tradição centralizadora e autoritária que devemos procurar abandonar para construir uma federação moderna e um Estado democrático de Direito efetivo. A Constituição de 1891 construiu um modelo federal altamente descentralizado, mas artificial, pois não houve União de Estados soberanos, mas sim uma divisão para se criar uma União artificial, que, por este mesmo motivo, recuou nas Constituições brasileiras posteriores. Não se pode negar a história, mas sim trabalhar com

ela para fazer evoluir o nosso Estado para modelos mais descentralizados e, logo, mais democráticos. Por isto, um federalismo de três esferas teria que surgir no Brasil, país de tradição municipalista.

Soma-se ao contexto, o centralismo histórico vivenciado pelo legislador constituinte, que – apesar de desejar e ter garantido no art. 1º o Município como ente federado e ter repartindo as competências, como exige o federalismo – ainda conservou um centralismo financeiro que inviabiliza a efetivação da autonomia do Município, pois, como muito bem asseverou Lewandowski (1994, p. 100), “a autonomia do ente federado, em termos concretos, é diretamente proporcional a sua renda”.

Afinal, como esclarece Figueiredo (2007b, p. 107), “lamentavelmente sempre oscilamos entre um centralismo federal e uma pálida autonomia”, pois “o Brasil sempre praticou uma federação assimétrica”<sup>180</sup>.

Ao se analisar a autonomia municipal na federação brasileira – com o mesmo olhar crítico que foi dirigido ao sistema penal italiano por Ferrajoli (2014, p. 786) –, pode-se constatar que, no Brasil, o grau de garantismo da federação “é decididamente elevado caso se considerem os princípios constitucionais, enquanto é posto em níveis baixíssimos, caso se considere a sua prática efetiva”. Isso porque, mesmo diante dos pressupostos materiais e formais descritos na Constituição, os municípios brasileiros estão tendo suas autonomias relativizadas, sem que sejam observados os princípios que asseguram o Estado brasileiro. A intervenção na autonomia municipal, nestes moldes, viola o princípio federativo e o sistema democrático, esta, em especial, quando há a nomeação do interventor em substituição ao legítimo representante político.

A eficácia do reconhecimento da autonomia dos Municípios brasileiros é de fundamental importância para a concretização do modelo federativo tridimensional, e também é necessária a evolução do instituto da intervenção federal no sentido de não

---

<sup>180</sup> O modelo assimétrico de federação se fundamenta no reconhecimento da identidade nacional de forma a valorizar os aspectos relacionados à formação histórica e cultural, permitindo que a relação com o poder central seja variada segundo as diferenças significativas regionais de cada ente federado.

ser utilizado como instrumento de correção e/ou punição do agente político, de forma a não confundir “ente político” com “agente político”.

Esse é o desiderato desta pesquisa, avançar para que os fatos que justificam a intervenção no ente federado (exaustivamente previsto nos artigos 34 e 35 da CRFB) não sejam confundidos com as ações ilegítimas cometidas pelo agente político e traçar limites para a preservação do princípio da não intervenção, em especial, a “intervenção estadual”, afastando a vitimização do Município e, por consequência, avançar para a efetiva eficácia da tridimensionalidade da federação brasileira, trilhado novos caminhos, por exemplo, o da efetividade da descentralização da financeira para a concretização de políticas públicas.

#### 4.3 CRITÉRIOS PARA A INTERVENÇÃO ESTADUAL NO MUNICÍPIO

É fato que não se transforma a natureza histórico-política de uma sociedade tão rapidamente (PINTO FILHO, 2001, p. 218). O aprendizado sobre a inovadora tridimensionalidade do Estado Federal pode levar muitos anos para que concretize a autonomia dos entes federados brasileiros, em especial, a dos Municípios, como instrumento de efetivação da democracia e da garantia dos direitos fundamentais.

No Brasil, em momento de instabilidade política é comum encontrar clamor de brasileiros por impeachment, cassação, renúncia, e até por proposições de “ditaduras já” e “intervenção militar já”. Essas fotografias – retratadas na mídia – registram que o brasileiro pouco conhece sua história e busca na consciência uma “aparente ordem” estruturada no passado histórico de repressão política para a solução dos males do presente, esquecendo que as medidas interventivas sempre foram revestidas de intolerância nas suas atuações e,

A quase totalidade dos nossos presidentes sempre se babou com a intervenção federal, se intrometendo indevidamente na vida íntima dos Estados [...]. Aqueles presidentes que mais manobraram [...], tiveram o seu mandato perturbado pela intranquilidade, pelo ódio e pela intolerância (FERREIRA, 1966, p. 27).

As lições do passado são relevantes para diagnosticar os erros e contribuir para a compreensão do presente, mas não se controla o futuro, no mínimo, se amenizam os impactos resultantes por meio das ações do presente. Afinal, “a arte da condução dos negócios públicos não está apenas no trato de todos os conflitos, no âmbito de uma sociedade, mas na criação de estruturas que permitam a conciliação das divergências que vão surgindo no correr do tempo” (BARACHO, 1998, p. 58).

O federalismo e a democracia são estruturas que convergem em favor da solução dos conflitos originados por uma sociedade dominada pelo mercado e que se afastou da defesa de sua própria dignidade. Contudo, devem ser protegidos frente à possibilidade de sofrerem as tensões originadas de uma sociedade em que os representados e os representantes democráticos tradicionalmente erigiram o “superego” sobre as bases “do jeitinho”<sup>181</sup>, do coronelismo, do clientelismo e o encarnam no Judiciário como panacéia.

A partir do momento em que nem mesmo o Poder Judiciário é capaz de limitar os excessos cometidos pelos Estados contra os Municípios, é indispensável que sejam sistematizados as condições e os limites para a intervenção estadual.

---

<sup>181</sup> Trata-se de uma expressão popular que “pode ser entendido como um tipo de ação visando obter benefício próprio ou a resolução de um problema prático, fazendo uso de criatividade, cordialidade, engano e outros processos sociais”. Este conceito foi definindo a partir de um estudo realizado por um grupo de pesquisadores, incluindo vários brasileiros, sintetizado no artigo *Unraveling the mystery of Brazilian jeitinho: A cultural exploration of social norms* (Ferreira MC, Fischer R, Porto JB, Pilati R, & Milfont TL, 2012), publicado em *Personality and Social Psychology Bulletin*. “O símbolo do malandro, ilustrado pelo personagem de desenho Zé Carioca, captura a essência deste modo flexível, porém muitas vezes prejudicial a terceiros, de navegar socialmente. [...] A partir da aplicação de questionários descrevendo situações típicas de jeitinho brasileiro, eles identificaram três principais dimensões: a criatividade, a corrupção e a quebra de normas sociais. A criatividade está relacionada à resolução criativa e inovadora de problemas sem violar normas sociais. Representando situações nas quais a resolução de problemas se dá por meios ilícitos, identificou-se a dimensão de corrupção. Por último, a quebra de normas sociais representa o uso do jeitinho para burlar normas sociais que dificultam a resolução de um problema. [...] Em suma, a partir dos dados desta pesquisa, o conceito de jeitinho brasileiro pode ser compreendido de maneira mais clara e abrangente como uma estratégia geral de resolução de problemas, gerados a partir de hierarquias e instituições ineficientes, que envolve a criatividade, a corrupção ou a quebra de normas sociais, comumente visando um benefício pessoal. [...] Ao mesmo tempo que o jeitinho tem um caráter altamente adaptativo, pois se refere à flexibilidade cognitiva dos indivíduos na resolução de problemas, ele também mostra o lado escuro da nossa criatividade para obter recursos de maneira ilícita – que o digam as cuecas dos políticos envolvidos no mensalão. (RABELO, André. **O que é o jeitinho brasileiro?** Disponível em: <<http://scienceblogs.com.br/socialmente/2012/08/e-jeitinho-brasileiro/>>. Acesso em: 9 jan. 2016)

A inquietação é de longa data, aliás, conforme estudado no primeiro capítulo, é desde o dealbar da federação e da república no Brasil. A adoção da intervenção, desde sua origem, para o que ela não é, fez Loureiro (1974, p. 39) concluir que a intervenção é “doença infantil do federalismo”.

Hodiernamente, a crítica volta-se ao uso da intervenção para afetar a legitimidade democrática sem a observância dos pressupostos materiais e formais previstos na Constituição e na ausência de critérios para a sua utilização, em especial, sob o fundamento de ato de corrupção e/ou improbidade praticado por agente político.

Apesar da gravidade dos vícios cometidos pelos agentes públicos, a inobservância dos limites de responsabilização do representante político e do ente federado desvia a finalidade da intervenção. Esclarece Kelsen (2003, p. 117) que não se pode confundir o ato coercitivo de responsabilidade do agente político detentor de mandato representativo com o “sentido de ato coercitivo que estabelece uma responsabilidade coletiva e objetiva, dirigido contra uma entidade parcial da federação ‘enquanto tal’, isto é, contra os indivíduos que formam essa entidade parcial”.

Como exemplo de que a carência de sistematização gera o abuso, Ferraz Júnior (2002, p. 65) identificou que a ausência de critérios para a intervenção no domínio econômico ocasiona o excesso do uso do instituto:

Tal ausência de critérios abre um largo campo para que os poderes públicos possam invadir competências alheias ou provocar um *bis in idem* a pretexto de instituir tributo de sua própria área, infringindo, como já posto, limitações constitucionais próprias dos impostos além de lesar interesses de estados e municípios no produto da arrecadação de impostos. Portanto, a correta análise de que e quando seja possível a intervenção é essencial ao deslinde do tema das contribuições.

No momento em que se percebeu que a liberdade do homem só é possível se o poder for contido por limites, a separação dos poderes foi formalmente firmada como princípio fundamental na Declaração Universal dos Direitos do Homem e do Cidadão

(1789)<sup>182</sup>. Consagrou-se a importância da descentralização<sup>183</sup> de poderes como forma de preservar a liberdade, princípio fundamental de primeira geração.

A ideia de contenção por meio de critérios que criam as condições e os limites a que está subordinado o Estado quando diante da possibilidade de intervenção em Município, não é um apelo à formalidade, mas uma inspiração “juspositivista” em favor da preservação dos valores constitucionais.

Para traçar os critérios do poder de intervir na autonomia política dos entes federados, em especial, dos Municípios, serão apresentados os limites para a intervenção estadual sobre três critérios: o primeiro destinado a interpretar os pressupostos materiais e formais para a intervenção em Município a que estão subordinados os Estados da federação; por conseguinte, os limites interpretativos dos princípios indicados no inciso IV do art. 35 da CRFB e, por último, os vínculos substanciais que devem ser observados para a intervenção. Por fim, serão apresentados os critérios para a nomeação e os limites.

#### **4.3.1 Limites aos pressupostos materiais e formais para Intervenção no Município na Constituição dos Estados**

A regulamentação da intervenção federal, para Kelsen (2003, p. 49), é um problema técnico jurídico de toda a Constituição elaborada sobre as bases de um Estado Federal, e, sendo “influenciada pelo discurso de proteção da essência do pacto

---

<sup>182</sup> Inspirada na obra de Montesquieu (“O espírito das leis”, 1748), contudo, outros autores precederam na formação do princípio da separação dos poderes, como John Locke (LOCKE, John. **Segundo tratado sobre o governo**. São Paulo: Martin Claret, 2006, p. 92 e 109) e Jean-Jacques Rousseau (ROSSEAU, Jean-Jacques. **Textos filosóficos**. Trad. Lucia Pereira de Souza. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2002, p. 7), embora considerassem o Legislativo superior, o que diferenciou as lições de Montesquieu (GALANTE e PEDRA, 2015, p. 88).

<sup>183</sup> A descentralização governamental, como já estudado, é considerada uma característica fundamental da federação, associada à autonomia política. Como esclarece Fabriz (2010, p. 86), as consequências de uma descentralização apenas aparentemente federativa, sem que seja assegurado o equilíbrio, pode “ampliar as desigualdades regionais [...] que em nada auxiliaria a nação em sua tarefa de se fortificar enquanto unidade” federal.

federativo”, faz surgir “a possibilidade de que as Constituições dos Estados federativos, na resolução daquele problema, tomem caminhos bastante diversos”.

Assim, Sartori (2003, p. 218) declara que os engenheiros constitucionalistas dos séculos XVIII e XIX criaram as constituições "concentrando-se sobre as consequências" de como isso funciona e deve funcionar, mas o modelo de uma jurisprudência de valores criou um ambiente em que é preciso reconhecer que nenhuma organização só pode funcionar com base em preceitos, sem o complemento de uma estrutura adequada de regras, e isso é certamente a verdade para a "organização do poder", porque, de forma diferente, é fácil distorcer ou ignorar as ordens.

No Brasil, não foi diferente. A adoção da forma federal de Estado, somada à origem da forma unitária em que todo o poder concentrava-se nas mãos do governo central, e, ainda, adicionado aos conflitos federativos vivenciados após sua instalação, levou a federação indígena, por mais de uma vez, a conviver com a permanente intervenção federal contra os Estados e contra os Municípios.

Essa influência histórica, conforme relatado no primeiro capítulo, fez surgir uma nova espécie de intervenção, a denominada “intervenção estadual” que, juntamente com a “intervenção federal”, apresenta uma perspectiva mais ampla de coerção estatal que para melhor compreensão do sistema brasileiro da cláusula de garantia do Estado federal, nominamos de “intervenção no ente federado”.

A “intervenção estadual” prevista na Constituição brasileira caracteriza-se por ser “intervenção indireta ou intervenção delegada”. Ela não é dada ao Estado, membro da federação, para somente proteger a própria integridade, mas, além disso, ela incumbida para a proteção de todo o pacto federativo. O Estado federado, quando atua contra o município localizado em seu território, atua em nome do conjunto federativo, delegado pela Constituição Federal, como leciona (KELSEN, 2003, p. 93):

O órgão encarregado de apurar se um estado-membro violou os deveres que lhe impõe a Constituição será sempre — *com respeito a sua função* — um órgão da *Constituição total*, mesmo quando o titular do órgão atuar *em outros casos* apenas como órgão da União, isto é, como entidade parcial. Trata-se, pois de uma função regulada pela Constituição total, para sua defesa.

A Constituição exerce a função de manter o equilíbrio entre a soberania da Federação e autonomia dos entes federados, conferindo a União soberana e aos entes federados (Estados e Municípios) autônomos a função de garantirem a segurança do Estado Federal.

Mesmo diante desse contexto normativo constitucional, constata-se que 21 (vinte e um) textos constitutivos originários dos Estados federados modificaram os pressupostos materiais ou formais para o processo de intervenção estadual previsto nos artigos 35 e 36 da Constituição Federal. Mantiveram os seus textos em conformidade com a Constituição Federal: Minas Gerais, Rio Grande do Norte, Roraima e São Paulo.

Conforme organograma mostrado no tópico 4.2, em que foi anotado o dispositivo legal correspondente, o Estado do Rio de Janeiro limitou um pressuposto material; os Estados do Acre, Amazonas, Paraíba, Pernambuco, Rio Grande do Sul, Rondônia e Sergipe previram outras condições materiais; e, junto com os Estados de Alagoas, Amapá, Amazonas, Bahia, Ceará, Espírito Santo, Goiás, Maranhão, Mato Grosso, Mato Grosso do Sul, Pará, Paraná, Piauí e Santa Catarina, originariamente ampliaram o rol de competentes para instaurar o processo de intervenção estadual.

Esse ambiente emanado das leis constitutivas dos Estados federados frutificou, em alguns, o uso inescrupuloso da intervenção estadual contra os municípios localizados em seu território (GALANTE e PEDRA, 2016, p. 1040).

Sob a égide da Emenda nº 1 de 1969, o Supremo Tribunal Federal, apreciando a legalidade de uma intervenção em um município do Estado de Goiás – que, na Constituição estadual, previa a pressuposto material fundado em ato de corrupção –, proferiu a premissa de que “a constituição exige dos Estados a sua observância, sob pena de intervenção, e lhe traça os contornos e as únicas restrições admissíveis”, pois, ainda que aquela “Carta de 1969” permitisse a intervenção por ato de corrupção contra o Estado, não a autorizada contra o Município:

INTERVENÇÃO DO ESTADO nos respectivos municípios quando forem praticados, na administração municipal, atos subversivos ou de corrupção. Ofende a autonomia municipal e colide com o sistema de direitos e garantias decorrentes do regime que a Constituição adota, a utilização, pelo Estado, do instrumento excepcional da investigação sumária. Inconstitucionalidade parcial do art. 129, par. 1, letra e, par. 8. da constituição do Estado de Goiás, Na redação da emenda n. 1, de 7.7.70. Representação procedente<sup>184</sup>.

Sob a nova ordem jurídica, o Supremo Tribunal Federal manteve o precedente e, inclusive, apreciou textos das Constituições Estaduais que incluíram a corrupção como um dos pressupostos materiais para a intervenção.

Registra-se a apreciação do ADI 336/SE, originada do Sergipe, em que, por unanimidade, foi declarada a inconstitucionalidade dos dispositivos da Constituição Estadual (art. 23, incisos V e VI) que excediam os pressupostos materiais fixados na Constituição Federal. Entretanto, ainda que o julgamento tenha ocorrido em 2010, desde o ano de 1990, o Pleno do STF já havia suspendido, por liminar, o efeito dos dispositivos daquele Estado que ultrapassaram os limites federativos quando “estipulam hipóteses de intervenção do Estado nos Municípios”, argumentando o Relator na medida cautelar:

A regra é a AUTONOMIA DO MUNICÍPIO. Não pode haver intervenção do Estado no Município, fora os casos previstos, no art. 35, da Constituição Federal. A Constituição Estadual não tem poderes para restabelecer outras espécies de casos susceptíveis de intervenção no Município. O art. 35 da Constituição Federal, exauriu a matéria, ficando exaustiva e explicitamente, os ÚNICOS e EXCLUSIVOS casos de intervenção. Pudessem a Constituição Estadual criar outras situações de intervenção, estaria limitando a autonomia municipal, e, em consequência, desfigurar o Estado Federal vigente. Deste modo, afora as situações previstas no art. 35, da Constituição Federal, não pode o Estado intervir no Município. O princípio normativo e fundamental é a autonomia política e administrativa do Município. A exceção é a intervenção. A Carta Sergipana dilatou essa exceção, [...] Se essas hipóteses [...] possuem objetivos moralizadores, a Carta Sergipana exorbita os limites da Constituição Federal. Exceção não se amplia. É matéria restrita e de interpretação estrita. [...] Mas, se ato de corrupção, promovam-se os procedimentos cabíveis para responsabilizar os culpados. Se há débitos pelo [...] que a Prefeitura seja executada e seus responsáveis punidos<sup>185</sup>.

---

<sup>184</sup> Rp 910. Relator(a): Min. XAVIER DE ALBUQUERQUE, Tribunal Pleno, julgado em 19/04/1974, DJ 17-05-1974 PP-03247 EMENT VOL-00947-01 PP-00045 RTJ VOL-00070-01 PP-00035.

<sup>185</sup> No voto do Relator na ADI 336 MC, Relator: Min. CELIO BORJA, Tribunal Pleno, julgado em 24/09/1990, DJ 01-11-1991 PP-15568 EMENT VOL-01640-01 PP-00022 RTJ VOL-00137-01 PP-00046, p. 26.

No julgamento do mérito, nesse tema, o voto foi integralmente ratificado pelo novo Relator, tendo enfatizado que a Constituição Estadual não pode ampliar os pressupostos exaustivamente previstos na Constituição Federal:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. IMPUGNAÇÃO A PRECEITOS DA CONSTITUIÇÃO DO ESTADO DE SERGIPE [...] 1. Ação direta julgada procedente em relação aos seguintes preceitos da Constituição sergipana: [...] ii) Artigo 23, incisos V e VI: dispõem sobre os casos de intervenção do Estado no Município. O artigo 35 da Constituição do Brasil prevê as hipóteses de intervenção dos Estados nos Municípios. A Constituição sergipana acrescentou outras hipóteses<sup>186</sup>.

Relacionado ao pressuposto formal para a intervenção, 17 (dezesete)<sup>187</sup> constituições dos Estados federados previram em seus textos a participação do Tribunal de Contas na instauração do procedimento interventivo, alterando entre pedir, solicitar e até mesmo representar. Contudo, algumas dessas Constituições estaduais foram apreciadas pelo Supremo Tribunal Federal.

A primeira Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) sobre o tema foi analisada liminarmente em 1992. Tratou a ADI 614/MA de suspender a eficácia dos dispositivos que ultrapassaram os limites estabelecidos pela Constituição Federal:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. ARTIGOS 17, III, E 172, VI, DA CONSTITUIÇÃO DO ESTADO DO MARANHÃO, QUE PREVÊEM A DECRETAÇÃO DA INTERVENÇÃO DO ESTADO EM MUNICÍPIO, PROPOSTA PELO TRIBUNAL DE CONTAS. ALEGADA OFENSA AOS ARTS. 34, VII, D; 36; 70, XI E 75, TODOS DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. A tomada de contas do prefeito Municipal, objeto principal do controle externo, é exercido pela Câmara Municipal com o auxílio do Tribunal de Contas, órgão a que cumpre emitir parecer prévio, no qual serão apontadas eventuais irregularidades encontradas e indicadas as providências de ordem corretiva consideradas aplicáveis ao caso pela referida casa legislativa, entre as quais a intervenção. Tratando-se, nessa última hipótese, de medida que implica séria interferência na autonomia municipal e grave restrição ao exercício do mandato do Prefeito, não pode ser aplicada sem rigorosa observância do princípio do *due process of law*, razão pela qual o parecer opinativo do Tribunal de Contas será precedido de interpelação do Prefeito, cabendo à Câmara de Vereadores apreciá-lo e, se for o caso, representar ao Governador do Estado pela efetivação da medida interventiva. Relevância da questão, concorrendo o pressuposto da conveniência da medida requerida.

---

<sup>186</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **ADI 336**. Relator(a): Min. EROS GRAU, Tribunal Pleno, julgado em 10/02/2010, DJe-173 DIVULG 16-09-2010 PUBLIC 17-09-2010 EMENT VOL-02415-01 PP-00001.

<sup>187</sup> Vide quadro demonstrativo na seção 4.2.

Cautelar deferida, para suspensão da eficácia dos dispositivos impugnados<sup>188</sup>.

A Constituição do Estado do Ceará, em liminar concedida na ADI 1000, também teve a suspensão da eficácia do dispositivo constitucional que autorizava a participação do Tribunal de Contas no processo de intervenção<sup>189</sup>.

De igual forma, o Supremo Tribunal Federal, na ADI 2631/PA, julgada em 2002, originada do Estado do Pará, afastou a eficácia de semelhante dispositivo (competência para representação interventiva pelo Tribunal de Contas), reafirmando o Relator que o ato político da intervenção é “ato patológico, excepcional, porque, repito, atentatório à autonomia municipal, há de estar expressamente previsto na Constituição Federal”, destacando a ementa a inconstitucionalidade da norma estadual:

INTERVENÇÃO ESTADUAL NO MUNICÍPIO. C.F., art. 35, I, II e III. Constituição do Estado do Pará, art. 84, I, II e III. COMPETÊNCIA ATRIBUÍDA AO TRIBUNAL DE CONTAS DO MUNICÍPIO PARA REQUERER AO GOVERNADOR A INTERVENÇÃO. Constituição do Pará, art. 85, I. I. - É inconstitucional a atribuição conferida, pela Constituição do Pará, art. 85, I, ao Tribunal de Contas dos Municípios, para requerer ao Governador do Estado a intervenção em Município. Caso em que o Tribunal de Contas age como auxiliar do Legislativo Municipal, a este cabendo formular a representação, se não rejeitar, por decisão de dois terços dos seus membros, o parecer prévio emitido pelo Tribunal (C.F., art. 31, § 2º). II. - Ação direta de inconstitucionalidade julgada procedente<sup>190</sup>.

---

<sup>188</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **ADI 614 MC**. Relator(a): Min. Ilmar Galvão, Tribunal Pleno, julgado em 14/10/1992, DJ 18-05-2001 PP-00062 EMENT VOL-02030-01 PP-00056.

<sup>189</sup> Contudo, como havia uma alteração por emenda constitucional ao texto antes da propositura da ação, ainda que não tivesse extraído o vício, no mérito, a ação não foi conhecida. “EMENTA: Ação direta de inconstitucionalidade. § 1º do artigo 40 da Constituição do Estado do Ceará em sua redação original. Questão de ordem. No caso, tendo em vista que já quando da propositura da presente ação, em 28.01.1994, o parágrafo primeiro do artigo 40 da Constituição do Estado do Ceará, em sua redação original, que foi o texto atacado, já tinha sido alterado pela Emenda Constitucional nº 9, de 16.12.92, essa alteração, por ser anterior e não posterior a tal propositura, não dá margem a tornar-se prejudicada esta ação, mas sim ao reconhecimento de que ela não pode ser conhecida, por se ter firmado a jurisprudência desta Corte no sentido de que não cabe ação direta de inconstitucionalidade que tenha por objeto norma já ab-rogada ou derogada, independentemente de ter, ou não, produzido efeitos concretos. Questão de ordem que se resolve no sentido de não se conhecer desta ação direta, cassando-se a liminar deferida.” (BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **ADI 1000 QO**. Relator(a): Min. MOREIRA ALVES, Tribunal Pleno, julgado em 05/06/2002, DJ 09-08-2002 PP-00067 EMENT VOL-02077-01 PP-00014 RTJ VOL-00185-03 PP-00781)

<sup>190</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **ADI 2631**. Relator(a): Min. Carlos Velloso, Tribunal Pleno, julgado em 29/08/2002, DJ 08-08-2003 PP-00086 EMENT VOL-02118-02 PP-00338.

Sob o aspecto de redução do texto constitucional, em 1993, ao apreciar o pedido liminar na ADI 558/RJ, o Supremo Tribunal Federal julgou pela suspensão da eficácia do dispositivo da Constituição do Estado do Rio de Janeiro que reduzia o pressuposto material previsto na CRFB, aderindo ao fundamento de que o dispositivo “é incompatível com o art. 35 da Constituição Federal, pois estabelece condição, reduzindo drasticamente o alcance da norma constitucional federal”<sup>191</sup>.

Importante esclarecer que, na hipótese de intervenção no ente federado, as decisões proferidas pelo Supremo Tribunal Federal se adequam à simetria exigida para a defesa do princípio federativo. Como já estudado no primeiro capítulo e aqui reforçado com a lição de Kelsen (2003, p. 53):

[...] o Estado federativo e a confederação de estados apresentam-se como ordenamento jurídico descentralizado; de modo que, com base numa *Constituição total [Gesamtverfassung]* que distribui as competências, ou seja, o âmbito de validade *objetivo*, e em virtude desta, vigoram *duas* espécies de *ordenamentos parciais*: um ordenamento parcial com validade para todo o território (“parcial” porque competente apenas para um âmbito parcial objetivo); e vários ordenamentos parciais com validade apenas para partes do território. O primeiro é, na confederação de estados, o assim-chamado Estado central [*Oberstaat*], ou, na federação, a União [*Bund*]; os outros são os estados-membros ou estados singulares. O exame da relação entre esses âmbitos normativos mostra que entre a “União” ou o assim chamado “Estado central” e os estados singulares ou estados-membros, não há subordinação e superioridade, pois não se trata de uma relação de delegação, mas, ao contrário, de *uma relação de coordenação*.

É essa relação de coordenação que descreve a Constituição instituidora de um Estado federal, isto é, a original constituição da Federação, denominada por Kelsen (2003, p. 53) de “Constituição total”. Ela que detém o poder para distribuir as competências e definir os traços que fundamentam o Estado nacional federativo, inclusive, segundo Kelsen (2003, p. 58), “regular certos traços fundamentais das Constituições dos Estados-federados, de modo que os órgãos legislativos destes possam modificar ou aperfeiçoar as respectivas Constituições somente dentro limites colocados pela Constituição”.

---

<sup>191</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **ADI 558 MC**. Relator(a): Min. Sepúlveda Pertence, Tribunal Pleno, julgado em 16/08/1991, DJ 26-03-1993 PP-05001 EMENT VOL-01697-02 PP-00235.

A autonomia política dos entes federados é atributo da federação, para o qual, pelo Poder Constituinte originário, além das capacidades de auto-governo, auto-legislar e auto-administrar, também é conferida a capacidade de auto-organizar por meio do Poder Constituinte derivado decorrente.

No entanto, mesmo diante da ausência de hierarquia entre os entes federados, predicado da autonomia, há uma prevalência da Constituição Federal sobre as demais normas organizadoras dos Estados da federação. Na Constituição, são fixadas as normas fundamentais da formação do Estado nacional federativo e que, no que tange ao objeto desta pesquisa, devem ser simetricamente observadas pelos entes autônomos, sob pena de inconstitucionalidade. Não se trata de incompatibilidade com o princípio federativo, mas de equilíbrio, tendo em conta que,

Não se pode perder de perspectiva a circunstância de que a intervenção federal representa, ainda que transitoriamente, a própria negação da autonomia institucional reconhecida aos Estados-membros pela Constituição da República. Essa autonomia, que possui extração constitucional, configura postulado fundamental peculiar à organização político-jurídica de qualquer sistema federativo, inclusive do sistema federativo vigente no Brasil. O poder autônomo – que a ordem jurídica – constitucional atribuiu aos Estados-membros – traduz um dos pressupostos conceituais inerentes à compreensão mesma do federalismo<sup>192</sup>.

Importante lembrar que o princípio da simetria não pode ser adotado de forma genérica, haja vista que “adotar a simetria como regra geral é negar uma das importantes dimensões do federalismo, que envolve a ideia de ‘diversidade na unidade’”, como lembra Souza Neto e Sarmiento (2014, p. 335):

A regra geral não pode ser a exigência de reprodução dos modelos e arranjos previstos para a União, eis que incompatível com a autonomia dos entes federais, que envolve sua prerrogativa de auto-organização. [...] A regra geral deve ser a liberdade para que cada ente faça suas escolhas institucionais, as quais, mesmo sem a exigência de simetria, já se encontram bastante limitadas por outras normas constitucionais que restringem o poder constituinte decorrente [...].

---

<sup>192</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **IF 591-9/BA**, Rel. Min.Celso de Mello (Presidente), julgado em 03/09/1998, publicado em DJ 16/09/1998, PP 42.

As “normas constitucionais que restringem” – referenciadas pelos autores –, são aquelas que asseguram o “núcleo essencial”<sup>193</sup> protegido pelo Poder Constituinte originário na Constituição Federal, dentre elas, o princípio federativo. Para o qual, é necessário lembrar, além de estar protegido como cláusula pétrea (art. 60, §4º, I da CRFB), tem seu valor asseverado com a limitação circunstancial de emenda à Constituição na vigência de intervenção federal (art. 60, §1º da CRFB).

A segurança dada à unidade federal e aos valores preservados pelo princípio federativo é também identificada no próprio capítulo da intervenção, ao prescrever que a “autonomia municipal” (art. 34, VII, c) é princípio sensível a ser assegurado pela intervenção federal, e, como leciona Silva (2011, p. 612):

[...] princípios sensíveis são aqueles clara e indubitavelmente mostrados pela Constituição, os apontados, enumerados. São sensíveis em outro sentido, como coisa dotada de sensibilidade, que, em sendo contrariada, provoca reação, e esta, no caso, é a intervenção nos Estados, exatamente para a assegurar sua observância.

Essa força normativa confere à intervenção no ente federado o atributo de “cláusula de garantia” do Estado federal expressamente delimitada na Constituição Federal, conforme já estudado no segundo capítulo.

Esclarece Ernesto Leme (1926, p. 17) que a intervenção como “cláusula de garantia” tem a finalidade de “garantir a União na sua indissolubilidade e proteger os Estados, contra as ameaças, internas ou externas, que lhe sombreiem os horizontes”, de forma a exigir que os constituintes ativessem aos “preceitos que mantivessem a coesão, entre as moléculas formadoras desse organismo de aço”.

Desde o julgamento do caso *Luther v. Borden*, quando a Suprema Corte norte-americana conferiu a natureza de *Garantee Clause* à possibilidade de a União intervir

---

<sup>193</sup> Ferrajoli (2012, p. 63) afirma que permanece “indiscutível a obrigação de uma legislação de atuação que satisfaça os ‘conteúdos essenciais’” e exemplifica o art. 52 da Carta de direitos fundamentais da União europeia, aprovada em 2000, para o qual “eventuais limitações ao exercício dos direitos das liberdades reconhecidas pela presente Carta devem estar previstas em lei e respeitar o conteúdo essencial dos referidos direitos e liberdade”.

nos Estados<sup>194</sup>, a intervenção passou a revestir da natureza de valor assegurador dos Estados federados.

No julgamento da ADI 614-2, o Ministro Moreira Alves (1992, p. 80) destacou que “Se a Constituição Federal estabeleceu expressa e categoricamente quais são os casos de intervenção e quando é necessária a representação, tudo indica que o fez para que esse modelo fosse copiado por todo o país”, pois, de forma diversa, haveria na federação brasileira “vários regimes de intervenção conforme a Carta Magna de cada Estado”.

Assim, ao tempo que lança sobre os entes federados o manto protetor, acorrenta-os nesse esplêndido conjunto para a indestrutibilidade da própria União federal (LEME, 1926, p. 17), contudo, na hipótese da intervenção, sem desnaturar as características fundamentais de autonomia e descentralização da forma federativa de Estado.

Aliás, nesse campo, a federação brasileira precisa avançar, visto que o avanço no processo de descentralização é imprescindível e proporcional à distribuição de recursos financeiros e a necessidade de aproximar a sociedade no âmbito regional dos Estados e local dos Municípios, pois tendem a ampliar o processo de democratização das políticas públicas indispensáveis para a concretização dos direitos fundamentais.

De igual forma, ressalvada a essência dos valores assegurados pela República federativa brasileira, o STF precisa ampliar os horizontes e permitir aos governos regionais e locais, o desafio para “alcançar o ponto ótimo entre prudência e abertura para o pluralismo e a experimentação” econômica e social (SOUZA NETO e SARMENTO, 2014, p. 336) em favor da concretização dos direitos da pessoa humana.

Ao tratar da simetria na ADI 4298-MC/TO, o Ministro Relator asseverou a necessidade de evitar as contradições teóricas de modo que proteja à concepção federativa em

---

<sup>194</sup> Vide tópico 1.2.1.

seus aspectos aparentemente antagônicos, mas com capacidade de não perturbar o equilíbrio dos poderes ou a unidade nacional:

[...] no desate de causas afins, recorre a Corte, com frequência, ao chamado princípio ou regra da simetria, que é construção pretoriana tendente a garantir, quanto aos aspectos reputados substanciais, homogeneidade na disciplina normativa da separação, independência e harmonia dos poderes, nos três planos federativos. [...] Se a garantia de simetria no traçado normativo das linhas essenciais do entes da Federação, mediante revelação dos princípios sensíveis que moldam a tripartição de poderes e o pacto federativo, deveras protege o esquema jurídico-constitucional concebido pelo poder constituinte, é preciso guardar, em sua formulação conceitual e aplicação prática, particular cuidado com os riscos de descaracterização da própria estrutura federativa que lhe é inerente. [...] não é lícito, senão contrário à concepção federativa, jungir os Estados-membros, sob o título vinculante da regra da simetria, a normas ou princípio da Constituição da República cuja inaplicabilidade ou inobservância local não implique contradições teóricas incompatíveis com a coerência sistemática do ordenamento jurídico, com severos inconvenientes políticos ou graves dificuldades práticas de qualquer ordem, nem com outra causa capaz de perturbar o equilíbrio dos poderes ou a unidade nacional<sup>195</sup>.

Nesse cenário de intervenção no município, não se trata de exigir a repetição dos mandamentos constitucionais que gerem a redução da competência residual estabelecida no §1º do art. 25 da CRFB para os Estados federados, mas de manter a harmonia federativa, ou como denominou Horta (1999, p. 470), o “federalismo de equilíbrio”, visto que o poder conferido ao Estado para a intervenção estadual no Município é indireto e destina-se ao fortalecimento das instituições integrante da federação brasileira.

O Estado, membro da federação, exerce faculdades interventivas contra o Município em nome da federação, quer dizer, de toda a unidade federativa, soberanamente exercida pela União, e a exerce nos limites das hipóteses exaustivamente previstas no artigo 35 da Constituição.

---

<sup>195</sup> Voto do Relator na ADI 4298-MC em que foi reconhecida a constitucionalidade de dispositivo da Constituição do Estado de Tocantins que não reproduzia o “[...] disposto no art. 81, § 1º, da CF. Não obrigatoriedade. Exercício da autonomia do Estado-membro. [...]” (BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **ADI 4298 MC**, Relator(a): Min. Cezar Peluso, Tribunal Pleno, julgado em 07/10/2009, DJe-223 DIVULG 26-11-2009 PUBLIC 27-11-2009 EMENT VOL-02384-01 PP-00093 RTJ VOL-00220-01 PP-00220).

Conforme esclarecido, sem desnaturar a força normativa que deve ser alçada pela autonomia dos entes federados, na hipótese de intervenção, dada sua natureza de cláusula fundamental de garantia do Estado federal brasileiro, os dispositivos das normas constitucionais estaduais referenciadas que ultrapassaram os limites traçados nos artigos 34 e 35 da CRFB padecem de validade, em razão da incompatibilidade substantiva com a Constituição Federal, sendo materialmente inconstitucionais.

De igual forma, as decisões proferidas pelos Tribunais de Justiça que não observam os preceitos da Constituição Federal estão desprovidas de constitucionalidade, ainda que amparada nas normas organizadoras dos Estados federados, e nos julgamentos proferidos pelo Poder Judiciário em que os legítimos representantes políticos foram afastados sob o fundamento desta, violaram a ordem democrática.

#### **4.3.2 Limites interpretativos do Inciso IV do Artigo 35 da Constituição da República Federativa do Brasil:** intervenção para assegurar os princípios indicados na Constituição Estadual

Na certeza de que as Constituições estaduais não podem ampliar nem mesmo reduzir os pressupostos materiais e formais para a intervenção, outro questionamento impulsiona esta pesquisa. Quando o legislador previu, no inciso IV do art. 35 da Constituição Federal, que a intervenção estadual estaria possibilitada “para assegurar os princípios indicados na Constituição estadual”, a quais princípios se referem? Há alguma margem de discricionariedade para o legislador constituinte do Estado?

A indagação nasce do fato de que vige, no âmbito dos Estados federados, interpretação ampliativa – e até redutiva – do inciso IV do art. 35 da CRFB em razão de ser “para assegurar os princípios indicados na Constituição estadual”. Porém, essa ideia interpretativa simplista deve ser investigada e far-se-á analisando as referidas normas organizadoras dos Estados.

A Constituição do Estado do Mato Grosso, no art. 189, faz referência genérica ao estabelecer que “o Estado não intervirá, exceto nos casos previstos ao art. 35 da Constituição Federal”.

Em regra, os Estados que não fazem referência expressa ao texto da CRFB ou a um elenco exposto de princípios, simetricamente, utilizam o critério genérico da Constituição Federal alinhavado no inciso IV do art. 35, adotando as contrações gramaticais “na”, “nesta” ou “desta”<sup>196</sup> para referir-se aos princípios descritos na Constituição Estadual.

Em alguns Estados federados, as interpretações originalmente introduzidas pelo legislador constituinte em suas Constituições foram as mais variadas. Nas Constituições estaduais dos Estados de Rondônia (art. 113, alínea “a”) e do Espírito Santo (art. 30, IV), a disposição é ampliativa e prevê, além dos princípios indicados na Constituição estadual, os da Constituição Federal, sintetizando aqueles textos com a expressão: “nas Constituições Federal e Estadual”.

Com fundamento nesse critério de ampliação interpretativa, o Tribunal de Justiça do Estado do Espírito Santo, em intervenção estadual, já referenciada na item 4.2, mesmo depois de instaurada a ordem representativa democrática, proferiu decisão, por maioria, pela requisição de intervenção no Município sob os argumentos de “aguda crise administrativa e institucional”, de agentes políticos terem sido afastados em razão de “investigação por crimes ligados a uma rede de corrupção” e em razão de o Município “receber elevados valores relativos a royalties por exploração de petróleo em sua costa, mas que apresenta indicadores sociais de Município dos mais carentes, fato que é sintomático de anormalidade administrativa”<sup>197</sup>.

---

<sup>196</sup> Adotaram “na”: Acre (art. 25, VI), Ceará (art. 39, IV) e Paraná (art. 20, IV); adotaram “nesta”, Alagoas (art. 37, IV), Amapá (rt. 37, IV), Bahia (art. 65, IV), Goiás (art. 61, IV), Maranhão (art. 16, IV), Mato Grosso do Sul (art. 11, IV), Minas Gerais (art. 184, IV), Pará (art. 84, IV), Paraíba (art. 15, IV), Piauí (art. 36, IV), Rio Grande do Norte (art. 25, IV) e Roraima (art. 18, IV); e “desta”, o Rio de Janeiro (art. 355, IV).

<sup>197</sup> A ementa foi redigida a partir do voto divergente que conclui que, “em resumo, os fatos narrados revelam aguda crise institucional, capaz de por em risco as atribuições político-institucionais dos poderes Executivo e Legislativo, e provocar, como consequência direta, instabilidade da ordem constitucional”. Nos votos proferidos constata-se que outro motivo argumentado foi à ausência de juiz titular da Comarca capaz de exercer a função de Chefe do Município na ordem sucessória. Importante

Com pouca diferença, a Constituição do Estado do Amazonas (art. 128, IV) refere-se aos princípios descritos na CRFB, mas amplia para os princípios estabelecidos para a administração pública da Constituição estadual, que expressamente define os “princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade e publicidade” (art. 104, §1º, CE/AM).

Como se observa, a Constituição amazonense inovou ao incluir princípios da rotina da Administração Pública que nem mesmo a Constituição Federal elencou como valores a serem assegurados por meio da intervenção federal, ultrapassando os pressupostos materiais descritos na federal Constituição.

No Rio Grande do Sul, a Constituição estadual é mais criativa. No inciso IV, do art. 15, o legislador gaúcho seleciona alguns dos princípios do inciso VII, do art. 34 da CRFB (forma republicana, sistema representativa, regime democrático e direito da pessoa humana), excluindo outros expressamente previstos – como exemplo, a “autonomia municipal” – e acrescenta a “proibição administrativa”, como condição material a ser protegida pela intervenção estadual.

A necessidade de simetria é claramente identificada na organização do Estado gaúcho, uma vez que, ao não descrever a “autonomia municipal” como princípio a ser observado, extraiu a principal característica inerente ao princípio federativo: a autonomia política dos entes membros da federação.

A Constituição estadual pernambucana continua mantendo um rol extensivo de princípios no art. 91, englobando os do inciso VII do art. 34 da CRFB e mais doze alíneas em que descreve várias outras condicionantes de natureza material para a intervenção estadual, tornando comum naquele Estado as intervenções baseadas em pressupostos que não encontram fundamento de validade na Constituição Federal.

---

lembrar que a repartição de função estatal no Município é bipartite – não há Poder Judiciário –, e, portanto, não há previsão de juiz na ordem sucessória da Lei Orgânica daquele Município (TJES; Interv 0001570-08.2012.8.08.0000; Tribunal Pleno; Rel. Desig. Des. Adalto Dias Tristão; Julg. 05/07/2012; DJES 17/07/2012).

Diante da constatação de que não há uma relação equânime nas unidades federativas no que tange à intervenção estadual descrita no inciso IV do art. 35, isto é, “para assegurar os princípios indicados na Constituição estadual”, indaga-se: afinal, quais são os princípios que devem ser assegurados por meio da intervenção estadual?

Vale lembrar que o modelo federativo brasileiro não é abstrato ou ideal, mas sim definido pela própria Constituição. Assim, se a Constituição Federal estabeleceu os pressupostos sob o qual pode ocorrer a intervenção, seja a federal ou a estadual, trata-se um “deve ser” único em toda a federação, porquanto o modelo da federação brasileiro é único e tridimensional, devendo ser observado por todos os entes, conforme sublinhado em voto proferido no STF:

[...] Por isso, a exemplo do que sucede com o princípio da separação dos Poderes (v.g. ADIns 98/MT e 105/MG, Pertence) – também o da “forma federativa do Estado”, princípio erigido em “cláusula pétrea” de todas as Constituições da República – como tal, não pode ser conceituada a partir de um modelo ideal e apriorístico de Federação, mas, sim, daquele que o constituinte originário concretamente adotou e, como o adotou, erigiu em limite material imposto às futuras emendas à Constituição. Não são tipos ideais de princípios e instituições que é lícito supor tenha a Constituição tido a pretensão de tornar imutáveis, mas sim as decisões políticas fundamentais, frequentemente compromissórias, que se materializaram no seu texto positivo<sup>198</sup>.

A regra é a autonomia dos entes federados, inclusive, preservada de forma especial a “autonomia municipal” na alínea “c” do inciso VII do art. 34 da CRFB. Não haverá intervenção dos Estados nos municípios fora dos pressupostos constitucionalmente apregoados. Qualquer outra espécie não identificada com a preservação da unidade federativa ou dos valores constitucionais expressos para a intervenção federal terá como consequência desvirtuar o próprio Estado federal refundado em 1988.

A Constituição de 1988 não relativizou a possibilidade dos demais entes federados alterarem a forma federativa, nem mesmo de violarem a autonomia uns dos outros.

---

<sup>198</sup> No voto do Relator (fls. 195) na ADI 2024, Relator(a): Min. SEPÚLVEDA PERTENCE, Tribunal Pleno, julgado em 03/05/2007, DJe-042 DIVULG 21-06-2007 PUBLIC 22-06-2007 DJ 22-06-2007 PP-00016 EMENT VOL-02281-01 PP-00128 RDDT n. 143, 2007, p. 230-231.

Em especial, ciente dos desmandos sofridos pelos Municípios na história política brasileira, o legislador constituinte foi mais acentuado e reafirmou a preservação da “autonomia municipal” como princípio sensível a ser protegido pela intervenção federal contra os Estados que a violarem.

A interpretação que deve ser dada à disposição contida no inciso IV do art. 35 da CRFB é restritiva e ampliativa. Restritiva porque tem como finalidade limitar qualquer atuação que viole os preceitos fundamentais do pacto federativo, consoante expressamente delineado pelo STF:

[...] O art. 35 da Constituição Federal, exauriu a matéria, ficando exaustiva e explicitamente, os ÚNICOS e EXCLUSIVOS casos de intervenção. Pudesse a Constituição Estadual criar outras situações de intervenção, estaria limitando a autonomia municipal, e, em consequência, desfigurar o Estado Federal vigente. Deste modo, afora as situações previstas no art. 35, da Constituição Federal, não pode o Estado intervir no Município. O princípio normal e fundamental é a autonomia política e administrativa do Município. A exceção é a intervenção<sup>199</sup>.

Por outro vértice, é também ampliativa, porque interpreta que os princípios sensíveis descritos no inciso VII do art. 34 da CRFB podem ser objeto de intervenção estadual para a garantia da unidade federativa, sem que se quebre o pacto.

Dentre as unidades federativas que observavam os pressupostos materiais, o Estado de Goiás destaca-se por ter reformado a Constituição Estadual por emenda promulgada em 2010 que alterou a redação do inciso IV do art. 61 para conferir simetria com os princípios definidos no inciso VII do art. 34 da Constituição Federal.

É relevante lembrar que os princípios descritos no inciso VII, do art. 34 da Constituição Federal, são os considerados princípios sensíveis, cujo descumprimento importa em coerção ao Estado violador a suportar restrição em sua autonomia por meio da intervenção federal.

---

<sup>199</sup> No voto do Relator na ADI 336 MC, Relator: Min. Celio Borja, Tribunal Pleno, julgado em 24/09/1990, DJ 01-11-1991 PP-15568 EMENT VOL-01640-01 PP-00022 RTJ VOL-00137-01 PP-00046, p. 26.

Os princípios constitucionais sensíveis são os que, se afetados, rompem a União – os demais são extensíveis –, e é por isso que devem ser protegidos por meio da exceção ao princípio da não intervenção, como igualmente avivou o STF:

[...] o perfil da federação brasileira, redefinido pela constituição de 1988, embora aclamado por atribuir maior grau de autonomia dos Estados-membros, é visto com reserva por alguns doutrinadores, que consideram persistir no Brasil um federalismo ainda afetado por excessiva centralização espacial do poder em torno da União federal. Se é certo que a nova carta política contempla um elenco menos abrangente de princípios constitucionais sensíveis, a denotar, com isso, a expansão de poderes jurídicos na esfera das coletividades autônomas locais, [...] <sup>200</sup>.

Assim, estão sujeitos à intervenção federal, os Estados que não asseguraram a observância dos princípios constitucionais da forma republicana, do sistema representativo, do regime democrático, dos direitos da pessoa humana, da autonomia municipal, da prestação de contas da administração pública, direta e indireta e da aplicação do mínimo exigido da receita resultante de impostos estaduais, compreendida a proveniente de transferências, na manutenção e desenvolvimento do ensino e nas ações e serviços públicos de saúde. Com efeito, o STF reforça:

[...] Daí a estrita disciplina imposta pela Constituição ao instituto da intervenção federal, cujos requisitos de admissibilidade foram por ela taxativamente relacionados em “*numerus clausus*”, em obséquio ao princípio maior da autonomia das unidades federadas e em consideração ao caráter absolutamente excepcional de que se reveste o ato interventivo <sup>201</sup>.

No regime federativo, a intervenção da União nos Estados e, destes nos respectivos Municípios, é providência excepcional que deve ser considerada restritivamente <sup>202</sup>, para o qual “só há de ocorrer nos casos nela taxativamente estabelecidos e indicados como exceção ao princípio da não intervenção” (SILVA, 2011, p. 485).

---

<sup>200</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **ADI 216 MC**, Relator(a): Min. Celio Borja, Relator(a) p/ Acórdão: Min. CELSO DE MELLO, Tribunal Pleno, julgado em 23/05/1990, DJ 07-05-1993 PP-08325 EMENT VOL-01702-01 PP-00067.

<sup>201</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **IF 591-9/BA**, Rel. Min. Celso de Mello (Presidente), julgado em 03/09/1998, publicado em DJ 16/09/1998, PP 42.

<sup>202</sup> Voto do relator na ADI 336 MC, Relator(a): Min. Celio Borja, Tribunal Pleno, julgado em 24/09/1990, DJ 01-11-1991 PP-15568 EMENT VOL-01640-01 PP-00022 RTJ VOL-00137-01 PP-00046.

Ademais, “só pode fundar-se em fato de gravidade indisfarçável” (FERREIRA FILHO, 2007, p. 66), a julgar que essa “modalidade de intervenção tem por fim exigir o cumprimento pelos Estados dos princípios constitucionais sensíveis” (MENDES e BRANCO, 2015, p. 823).

Deste modo, o limite de interpretação do inciso IV, do art. 35 da CRFB, está vinculado aos pressupostos estabelecidos no art. 34, VII da Constituição federal. Isso quer dizer que permanece a discricionariedade para o Estado intervir no Município com fundamento no inciso IV do art. 35 da CRFB quando diante de valor que se coadune os princípios sensíveis que assegurarem a forma republicana, o sistema representativo, o regime democrático, os direitos da pessoa humana, a autonomia municipal, a prestação de contas da administração pública, direta e indireta e a aplicação do mínimo exigido da receita resultante de impostos estaduais, compreendida a proveniente de transferências, na manutenção e desenvolvimento do ensino e nas ações e serviços públicos de saúde.

De modo contrário, quando o Estado federado, no exercício de sua competência, viola os limites constitucionais estabelecidos como condição material para a intervenção no Município – art. 35 da CRFB –, seja através de ato legislativo, seja através de ato administrativo, este faz emergir um ato coercitivo, violador da ordem jurídica, punível, até mesmo com a intervenção federal, desta feita contra o próprio Estado interventor.

### **4.3.3 Limites substanciais à Intervenção no ente federado**

O poder constituinte refundou o Estado brasileiro e estabeleceu as diretrizes básicas, dentre outras, a que sustentam os pilares da República Federativa do Brasil, instaurada sob um Estado Democrático e de Direito.

A competência para gerir a indestrutibilidade da federação é da União federal, sendo a intervenção o instituto que amealha o conjunto de medidas aptas a obrigar os membros da federação (no Brasil: Estados, Municípios e Distrito Federal) ao cumprimento de seus deveres.

Contudo, como apurado nos tópicos anteriores, vivencia-se um silencioso estado de intervenção no ente federado, a julgar que a autonomia dos Municípios não está sendo assegurada, ao contrário, está sendo violada, sem que ainda se tenha noção ou mesmo um prognóstico – dada à proporção continental do Brasil – da instabilidade germinada no Estado federal e na democracia brasileira.

As decisões judiciais emanadas dos Tribunais de Justiça e a consequente requisição de intervenção em Municípios – sem que os governadores exerçam a discricionariedade –, como visto no tópico 4.2, tem contribuído para propagar o desequilíbrio federativo, ainda incipiente, mas já com tentáculos em vários Estados federados. Esse desequilíbrio afeta a essência do federalismo, pois

A defesa do poder municipal longe de representar uma reação à forma federativa de Estado representa, isto sim, um reforço no sentido de contemplar a própria essência do Estado Federal, e mesmo os fundamentos do Estado Democrático encontram-se na dependência da descentralização do poder, conferindo aos municípios mais competência e fazendo com que o cidadão reforce cotidianamente sua posição na sociedade por meio do processo democrático (FABRIZ, 2010, p. 91).

O Município é o ente federado com mais proximidade com a sociedade e com os cidadãos que a compõem e, por isso, apesar do centralismo financeiro ainda vigente na federação brasileira, reconhecer o papel deste é fundamental para a formação de um cidadão pleno dotado do conhecimento do poder do espaço público.

No entanto, há um cenário preparado pelos Estados federados, a partir de seus textos constitucionais, que destoam da Constituição da República Federativa do Brasil. Particularmente, tal cenário é corroborado pela atuação das instituições que participam do processo de intervenção e que não respeitam os critérios condicionantes e limitadores estabelecidos na CRFB. Assim, ao atuarem contra a Constituição Federal, contribuem para a vitimização do Município e, efetivamente, rompem com a legitimidade democrática ao substituir o prefeito pelo interventor, exigindo que se estabeleçam limites substanciais para a garantia do próprio princípio federativo e da democracia brasileira.

Com efeito, para Ferrajoli (2011a, p. 103, tradução nossa), a Constituição deve estabelecer limites precisos em situação de exceção, “configurando a intervenção não já como exceção, mas como uma defesa contra a exceção; não como uma ruptura, mas como uma defesa contra a ruptura da legalidade constitucional”, apta a ser exercida “segundo pressupostos precisos e conteúdos também rigidamente estabelecidos pela constituição”<sup>203</sup>.

A defesa contra o uso irregular da exceção – intervenção de um ente no outro – é prevista na própria Constituição, ao estabelecer que a “autonomia municipal” é princípio sensível da federação brasileira, isto é, dotado de sensibilidade tal que não pode ser contrariado, e, se o for, permite a intervenção federal no Estado violador.

Assim, é fundamental que os critérios, as condições e os limites sejam bem delineados, para que tenha caráter mais cognoscitivo possível e as decisões tomadas pelas instituições não sejam meramente formais, mas, além dos pressupostos materiais descritos nos artigos 34 e 35 da CRFB, também consista em aplicação substancial das normas constitucionais e reúna o arcabouço da teoria constitucional da intervenção no ente federado.

Critérios, segundo Mendonça (2014, p. 400), são “maneiras de se orientar uma ação” e que, para alcançar uma utilidade, deve afastar da generalização, pois, “quanto mais genérica a indicação do que se deve fazer, menos preciso e, portanto, menos útil ela será”.

Para Ferrajoli (2014, p. 216), o pressuposto necessário de qualquer teoria garantista<sup>204</sup> diz respeito, em sentido lato, “às condições formais de legitimação interna, identificada pela satisfação do princípio da legalidade” e, em sentido estrito, comporta as “condições substanciais de legitimação externa”, que, além da satisfação

---

<sup>203</sup> Para conferir credibilidade, segue texto original: “[...] la intervención no ya como excepción, sino como defensa frente a la excepción; no ya como ruptura, sino como defensa frente a la ruptura de la legalidade constitucional [...] según presupuestos precisos y de contenidos también rígidamente establecidos por la constitución”.

<sup>204</sup> Segundo o autor os fundamentos filosóficos do garantismo foram elaborados a partir da doutrina iluminista da separação entre direito e moral.

meramente jurídica ou interna, requer, para os custos produzidos, “não apenas os critérios genéricos de avaliação ou reprovação externa”, mas “o ônus de justificações de caráter ético-político externo”. À luz disso, esclarece Ferrajoli (2012, p. 29),

[...] o paradigma juspositivista é um paradigma formal, necessário, mas não suficiente – podendo ter qualquer conteúdo – para fundar o papel garantista do direito por intermédio da positivização dos valores políticos que consideramos merecedores de garantia. Uma coisa, em resumo, é o paradigma, seja este juspositivista ou constitucional, outra coisa são os valores e os conteúdos graças a ele positivizados.

Contudo, justifica Ferrajoli (2011a, p. 71, tradução nossa) que não é absoluto que não haja conflitos entre direitos fundamentais, mas a ênfase que é dada a sua existência é o que fragiliza a teoria:

Eu não compartilho é a única tendência generalizada na atual filosofia do direito para generalizar, enfatizar e dramatizar a existência de conflitos sem nem mesmo distinguir os tipos de direitos, com uma sorte de complacência em descobrir e imaginar quanto mais, melhor, às vezes com exemplos de casos extremos ou fantásticos<sup>205</sup>.

É também por esse fundamento que, para a teoria do constitucionalismo garantista, são necessários vínculos e limites constitucionais que vinculem a produção, a interpretação e a aplicação da norma, pois, sob o âmbito do garantismo, a democracia constitucional é o pacto de convivência, baseado na paz e nos direitos humanos, sob um Estado social de direito assegurado pelas Constituições e,

A essência do constitucionalismo e do garantismo, ou seja, de que tenho chamado de "democracia constitucional" reside precisamente em definir limites impostos pelas constituições a todo o poder, portanto, postula uma concepção de democracia como um sistema frágil e complexo de separação e equilíbrio entre poderes, de limites de forma e de substância ao seu exercício, de garantias dos direitos fundamentais, técnicas de controle e reparação contra suas violações. Um sistema em que o governo da maioria e do mercado vale apenas para o que chamamos de esfera discricionária, circunscrita e condicionada pela esfera do que está limitado, constituída precisamente porque os direitos fundamentais de todos: os direitos de liberdade, de que nenhuma maioria pode violar, e os direitos sociais – direito

---

<sup>205</sup> Para conferir credibilidade, segue texto original: Lo que no comparto es únicamente la tendencia difundida en la actual filosofía jurídica a generalizar, enfatizar y dramatizar la existencia de los conflictos sin distinguir siquiera entre los distintos tipos de derecho, con una suerte de complacencia en descubrir y en imaginar cuantos más mejor, a veces con ejemplos de casos extremos o fantásticos.

à saúde, à educação, à segurança social e a subsistência que cada parte é obrigada a satisfazer (FERRAJOLI, 2015, p. 27)<sup>206</sup>.

Neste sentido, a partir do aporte teórico de Luigi Ferrajoli e de sua teoria da “democracia constitucional”, que propõe um constitucionalismo, sob uma concepção juspositivista, denominada de “garantismo constitucional”, buscar-se-á traçar os critérios que sistematize a observância do princípio da não intervenção no Município.

Os critérios terão como objetivo definir as fronteiras por meio das quais o intérprete transitará para assegurar a Federação brasileira e os valores por ela protegidos, constituindo-se em antecedentes indispensáveis para, a partir do conjunto de fatores, das situações e das circunstâncias, justificar ou não a presença do fenômeno da intervenção.

Ao estabelecer a axiologia do garantismo, Ferrajoli (2014, p. 197) teoriza que o problema da justificação se confunde com problema do garantismo. Esclarece que as questões para a justificação podem ser decompostas em “quatro perguntas específicas, concernentes ao *se*, *como*, *quando* e *porquê* da intervenção” (grifo do autor), permitindo a apreciação quanto à admissibilidade, à finalidade, aos pressupostos e às formas de justificação. Desta forma, as perguntas relativas ao “se” são prejudiciais a todas as outras; as relativas ao “porquê”, prejudiciais às atinentes ao “quando” e “como”<sup>207</sup>.

Para a edificação desses critérios, serão analisados os vínculos de conteúdo, isto é, “se” e “por que” pode intervir; enquanto, para o critério formal, buscar-se-á definir

---

<sup>206</sup> Para conferir credibilidade, segue texto original: “La esencia del constitucionalismo y del garantismo, es decir, de aquello que he llamado “democracia constitucional”, reside precisamente en el conjunto de límites impuestos por las constituciones a todo poder, que postula en consecuencia una concepción de la democracia como sistema frágil y complejo de separación y equilibrio entre poderes, de límites de forma y de sustancia a su ejercicio, de garantías de los derechos fundamentales, de técnicas de control y de reparación contra sus violaciones. Un sistema en el cual la regla de la mayoría y la del mercado valen solamente para aquello que podemos llamar esfera de lo discrecional, circunscrita y condicionada por la esfera de lo que está limitado, constituida justamente por los derechos fundamentales de todos: los derechos de libertad, que ninguna mayoría puede violar, y los derechos sociales -derecho a la salud, a la educación, a la seguridad social y a la subsistencia – que toda mayoría está obligada a satisfacer”.

<sup>207</sup> Esclarece, ainda, que essas clássicas perguntas receberam as mais variadas respostas e que estas são interessantes para a história das ideias e na sua relevância para a construção do sistema punitivo (FERRAJOLI, 2014, p. 197).

aqueles que dizem respeito à maneira “quando” e “como” pode decidir pela intervenção.

Contudo, para corroborar o ideal de uma democracia constitucional, para a qual não é suficiente a mera formalidade, mas a substância, será necessário analisar uma quinta questão justificadora – e garantidora da legitimidade da decisão de intervir no ente federado – relacionada à substância ou conteúdo, isto é, “aquilo que”, segundo Ferrajoli (2012, p. 76), para atingir a legitimidade substancial nenhuma maioria política ou formal é legítimo decidir ou não decidir.

A finalidade é impedir que a decisão seja tomada somente com fundamento na mera legalidade e com ênfase na existência de conflitos, mas que seja tomada com fundamento no princípio da legalidade estrita, afetada pelos vínculos e pelos limites substanciais decorrente das normas constitucionais, em suma, “o que pode” e “que não pode deixar de” ser decidido em uma democracia constitucional.

Ademais, em *Principia iuris*, Ferrajoli (2011a, p. 27, tradução nossa) avança para melhor explicitar que “a legitimação substancial<sup>208</sup> se refere aos limites e aos vínculos impostos da produção jurídica e os problemas por ela suscitados são, por sua vez: o ‘que pode’ e ‘que não pode deixar de’ ser decidido, para a defesa de todos”<sup>209</sup>.

Importante relembrar que, para a teoria constitucional garantista que embasa esta pesquisa, conforme estudado, o “princípio da legalidade estrita” não tem sentido meramente formal, mas fundado em um sentido substancial, “o qual impõe a todos os poderes, *limites*, em relação a liberdades, e *vínculos* de conteúdo, em relação a direitos sociais” (CADEMARTORI E STRAPAZZON, 2010, p. 300), ampliando o

---

<sup>208</sup> Ferrajoli (2011a, p. 28) prossegue esclarecendo que, dentro do paradigma da democracia constitucional, os “limites fundamentais” são impostos tanto a autonomia privada como pública, como condição de “legitimidade substancial negativa”, identificadas nas proibições exigidas para a garantia dos direitos individuais de liberdade e autonomia; e os “vínculos fundamentais”, isto é, a “legitimidade substancial positiva” são impostos a esfera pública como condição para garantia dos direitos sociais, ou seja, a satisfação das necessidades vitais e essenciais para a própria sobrevivência e concretização dos direitos de liberdade e de autonomia.

<sup>209</sup> Para conferir credibilidade, segue texto original: “La legitimación sustancial se refiere en cambio a los límites y los vínculos impuestos a los contenidos de la producción jurídica. Los problemas por ella suscitados son a su vez dos: qué no puede y qué puede dejar de ser decidido, para tutela de todos [...]”.

espectro do garantismo e constituindo o princípio da legalidade estrita como sua viga mestra.

Deste modo, como visto, a intervenção é instituto da teoria do Estado que tem como objetivo preservar a indissolubilidade do modelo federativo, mas, no constitucionalismo garantista, é mais que isso, pois visa preservar os valores estabelecidos em uma rígida Constituição. Sua justificação (e existência) precede ao próprio Estado, pois sua legitimação é estabelecida pelo poder constituinte originário.

Assim, respondendo a primeira das questões – acima referenciadas – sugeridas por Ferrajoli (2014, p. 197) sobre o problema da justificação, “se” é possível intervir? Sim, é legítimo intervir porque, ao ser normatizado na Constituição brasileira como cláusula de garantia da Federação e de seus valores constitucionalmente estabelecidos, funda-se em um modelo de legitimação interna. Aliás, desde a Primeira República, a intervenção federal apresenta-se como princípio para a defesa do próprio Estado nacional.

No Brasil, a possibilidade de intervenção no ente federado encontra-se normatizada no texto constitucional, prescrita como antídoto constitucional aos comportamentos desagregadores, quando necessária para o restabelecimento da harmonia da unidade federativa.

Foi por essa razão que, ao estudar o fenômeno da intervenção federal, Leme (1926, p. 17) asseverou que um federalista não pode dizer ser um “anti-intervencionista”, pois federação e intervenção se completam, constituindo a segunda garantia da primeira.

Então, “se” a intervenção no ente federado é possível e legítima, inclusive do Estado contra o Município, e tem o condão de reabilitar aquele ente que não cumpre com os seus deveres constitucionais e que são compreendidos como fundamentais para a federação democrática brasileira, justifica-se, também, o “porquê” intervir. Para Ferrajoli (2014, p. 218), “o ‘porquê’ da intervenção punitiva, responde, normalmente, inclusive as perguntas contrárias, ou seja, “por que não punir?”.

Numa ordem sistemática, então, por que de não intervir? Porque é um dever constitucional negativo de não fazer, isto é, “não pode intervir” porque é garantidor da essência da união federal e dos seus valores, viabilizando que as relações entre os entes federados sejam harmoniosamente realizadas dentro de um círculo preestabelecido e respeitado os princípios postos na Constituição.

Sendo assim, por que salvaguardar a possibilidade de intervenção pelos entes contra a autonomia de outros? Por que intervir? De igual forma, porque preserva a união de forças regionais e locais em favor do sentimento de pertencimento a União Federal para assegurar os valores dessa agregação. As exceções a “não intervenção” estão prescritas na Constituição como remédio para a defesa do Estado federal.

A intervenção, tal como a autonomia municipal, é instrumento que reforça esse sentimento federativo, como ensina Fabríz (2010, p. 88), “no sentimento encontra-se a face axiológica do federalismo, e este será mais importante e respeitado na medida em que suas premissas forem reconhecidas e aceitas pela comunidade que dele se aproveita”.

Ao integrar-se como membro da federação, o Município, pela mesma razão, passou a se sujeitar à intervenção. Vale lembrar que o Brasil se caracteriza por ser um Estado nacional de extensão continental, repleto de desigualdades, e o papel que o Município vem cumprido na história, dada à proximidade com o cidadão, o fortalece como instituição e contribui para o reconhecimento do seu desempenho na formação do Estado federal brasileiro, ainda que esteja carente de mais reconhecimento, mas isso é outro pressuposto. Quanto a isso, explica Fabríz (2010, p. 88),

Isso porque não há como conceber um verdadeiro federalismo sem que suas premissas estejam reconhecidas pelos cidadãos e, especialmente, sem que estes mesmos cidadãos possam se sentir reconhecidos pelo Estado. Quanto mais distantes as esferas de poder, quanto menor o estímulo à participação nas decisões políticas, quanto mais fragilizado for o exercício democrático, tanto menor será o sentimento federativo e maiores serão as ranhuras do sistema.

Para Ferrajoli (2011a, p. 473), o que distingue o federalismo é exatamente essa presença de órgãos descentralizados e competências normativas que é produzido

pelo constitucionalismo, que tem o poder de conferir o mais alto grau de integração entre ordenamentos estatais.

Deste modo, a característica de descentralização foi sendo alinhavada na história política do constitucionalismo brasileiro e culminou com a integração do Município na República Federativa do Brasil, ao lado do Distrito Federal e dos Estados, para a formação de uma união federativa e indestrutível, conforme prescrito no artigo 1º da CRFB.

A “intervenção estadual”, do Estado contra o Município, é poder-dever indireto, incumbido para a proteção de todo o pacto federativo. Não é uma proteção estrita aos valores do ente Estado, mas é exceção ao princípio da não intervenção, repito, é delegada pela Constituição para atuar em nome do conjunto federativo. Como ensina Kelsen (2003, p. 23), trata-se “de uma função regulada pela Constituição total, para sua defesa”.

Como se observará, ao analisar o âmbito da competência conferida ao Estado para intervir no Município descrito no artigo 35 da CRFB, todos os dispositivos normativos traçam objetivos de cunho nacional.

Veja o primeiro, “deixar de pagar a dívida fundada” (art. 35, I, CRFB). A dívida fundada está vinculada à organização das finanças dos entes federados, e também é exigida para o Estado no inciso V do art. 34 da CRFB (intervenção federal). Dívida fundada, segundo a lei nacional de direito financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços dos membros da Federação, “compreende os compromissos de exigibilidade superior a doze meses, contraídos para atender a desequilíbrio orçamentário ou a financeiro” (art. 98 da Lei nº 4.320, de 1964)<sup>210</sup>.

No segundo, “não prestar contas devidas, na forma da lei” (art. 35, II, CRFB), de igual forma, está vinculado aos objetivos nacionais de organização das finanças da

---

<sup>210</sup> Está previsto como fundamento para a “intervenção federal” desde a Emenda Constitucional de 1926 e somente na Carta de 1967 (e as seguintes) foi inserida como hipótese de intervenção do Estado na autonomia municipal.

Federação brasileira, mas, desta feita, com mais rigor ao ser prescrito como princípio sensível na alínea “d” do inciso VII do art. 34 da CRFB, também o exigindo do Estado federado.

O terceiro não diverge do interesse nacional, uma vez que está vinculado aos direitos sociais de educação e saúde, conferindo competência ao Estado para intervir na autonomia municipal se este “não aplicar o mínimo exigido da receita municipal na manutenção e desenvolvimento do ensino e nas ações e serviços públicos de saúde” (art. 35, III, CRFB). Pela mesma razão, a União pode intervir no Estado.

Igualmente, são finalidades de interesse nacional os pressupostos descritos no inciso IV do art. 35 da CRFB, qual seja, “se o Tribunal de Justiça der provimento a representação para assegurar a observância de princípios indicados na Constituição Estadual, ou para prover a execução de lei, de ordem ou de decisão judicial”, compreendendo como “princípios” os princípios sensíveis elencados no inciso VII do art. 34 da CRFB.

Como se confirma, “o constituinte cuidou de estabelecer o elenco taxativo dos problemas que são suficientemente perigosos para o todo, a ponto de ensejar essa intervenção” (FERREIRA FILHO, 2007, p. 66). Não há nenhum dispositivo constitucional que esteja vinculado à defesa de premissas regionais, todas são de interesse de toda a união federativa. A Constituição exerce a função de manter o equilíbrio entre a soberania da Federação e autonomia dos entes federados, adjudicando ao Estado, como membro daquela, a função de garantir o equilíbrio da unidade em seu território regional.

Na teoria do federalismo, lembra Dalmo Dallari (1986, p.70), não há objeções a essa possibilidade de interferência, “desde que seja para preservar a própria federação, exigindo-se que as Constituições fixem com bastante clareza e limitem o quanto possível as hipóteses de intervenção”.

No plano material, sob uma visada interna, o conjunto normativo que pressupõe a declaração da intervenção no ente federado está descrito no artigo 34 da CRFB. São os pressupostos materiais que definem a premissa maior para o qual qualquer

intenção interventiva tem o dever de inicialmente observar. Foi neste dispositivo que o legislador constituinte definiu os traços certos e determinados que justifiquem a suspensão da autonomia federativa.

Quando o nível de intervenção é de natureza estadual, quer dizer, o Estado o exerce contra o Município localizado em seu território, o pressuposto material encontra limite estrito ao artigo 35, salvaguardando a possibilidade de intervir nas condições descritas.

Por ser um “instrumento de submissão dos poderes locais ao governo central” (LEWANDOWSKI, 1993, p. 125), o critério inicial a ser observado é de conteúdo, que subordina o Estado federado ao dever de analisar, na hipótese das circunstâncias que identifique a pretensão interventiva, se a situação fática se enquadra nos pressupostos materiais descritos.

No entanto, o sentido de “quando” intervir está intrinsecamente vinculado ao ideal de democracia constitucional, no qual o paradigma do garantismo constitucional também se sustenta. Para Ferrajoli (2015, p. 80), não basta a mera formalidade legal, são necessários o reconhecimento e a imposição de limites e vínculos aos poderes “por intermédio de normas constitucionais a eles rigidamente supraordenadas”, isto é, “aquilo que” nenhuma democracia política ou formal é legítima decidir ou não-decidir.

Antes, porém, de ultrapassar esta análise, é relevante esclarecer que existem questões relativas ao “como” que são de legitimação interna, como, por exemplo, as condições formais relativas ao procedimento e à execução da intervenção, estas foram estudadas no capítulo dois e no qual foram desenvolvidas as críticas, formulados os problemas e desenvolvidas as teses de menor complexidade<sup>211</sup> e também serão nos últimos tópicos deste capítulo quando se tratará das condições para a nomeação do interventor.

---

<sup>211</sup> Um tema de debate tratado no capítulo é sobre a natureza discricionária do ato do Chefe do Poder Executivo quando diante da requisição de intervenção do Poder Judiciário.

Isso se mostra relevante, porque, se superada todas as fases de intervenção e esta for decretada, será necessário o estabelecimento de outros critérios, desta feita, relativo ao interventor, ainda em resposta ao aspecto formal de “como intervir”, mas vinculado ao conteúdo substancial de “aquilo que” pode ou não ser decidido quanto a essa figura inventada pelos argentinos.

Deste modo, seguindo no estudo, a Constituição, na vertente garantista, é um conjunto de princípios formais e substanciais que, por um lado, é o conjunto de normas de reconhecimento da instituição política, que são expressas por normas formais e têm destinatários os titulares dos poderes-deveres das funções de governo e das funções de garantia, e, por outro lado, o conjunto de direitos fundamentais expressos por normas substanciais, que tem por destinatários todas as pessoas:

Eu tenho caracterizado a constituição democrática como uma lei de grau supraordenado a qualquer outra, que transforma princípios ético-políticos externo ao direito vigente em *principia iuris et in iure*, isto é, em normas positivas internas do ordenamento, e, portanto, gera, como *principia iuris tantum*, por não consistir em si normas positivas elas mesmo, dos deveres de coerência e de plenitude na produção, na interpretação e na aplicação das normas a ela subordinadas. Os *principios iuris et in iure* constitucionalizados têm distinguido por sua vez, em duas grandes classes, complementares entre si, uns como instrumento de respeito aos outros. Os princípios da primeira classe, são as regras de reconhecimento da instituição política, são expressos, geralmente na segunda parte das cartas, por regras formais sobre a produção consistente na divisão de poderes públicos, na representatividade das funções de governo e sua separação das funções de garantia. Os princípios da segunda classe, que projetam a razão social da mesma instituição, são expressos, geralmente na parte primeira das constituições, pelas regras substantivas sobre a produção das constituições consistentes em direitos vitais estipulados para todos e para cada um. (FERRAJOLI, 2011a, p. 46, tradução nossa)<sup>212</sup>.

---

<sup>212</sup> Para conferir credibilidade, segue texto original: “He caracterizado la constitución democrática como una ley de grado supraordenado a cualquier otra, que transforma principios ético-políticos externo al derecho vigente en *principia iuris et in iure*, es decir, en normas positivas internas al ordenamiento, y por tanto genera, como *principia iuris tantum* por no consistir en normas positivas ellos mismos, los deberes de la coherencia y la plenitud en la producción, en la interpretación y en la aplicación de las normas a ella subordinadas. Los principios *iuris et in iure* constitucionalizados se han distinguido a su vez en dos grandes clases, complementarias entre sí, unos como instrumentales respecto de los otros. Los principios de la primera clase, que constituyen las normas de reconocimiento de la institución política, son los expresados, usualmente en la segunda parte de las cartas constitucionales, por las normas formales sobre la producción consistentes en la división de los poderes públicos, en la representatividad de las funciones de gobierno y en su separación de las funciones de garantía. Los principios de la segunda clase, que diseñan la razón social de la misma institución, son los expresados, usualmente en la primera parte de las constituciones, por las normas sustanciales sobre la producción de las constituciones consistentes en los derechos vitales estipulados para todos y cada uno”.

O constitucionalismo garantista, propositivo de uma teoria do direito e da democracia substancial, alicerça-se “nos direitos fundamentais como parâmetros de vinculação e limites dos poderes públicos e privados” (COPETTI NETO, 2013, p. 420).

Como já aludido, o princípio da mera legalidade se limita a exigir que o exercício de qualquer poder tenha como fonte a lei como condição formal de legitimidade, no entanto, sob a base do constitucionalismo garantista, o “princípio da estrita legalidade” exige dessa mesma lei que condicione a legalidade do exercício de qualquer poder a determinados conteúdos substanciais (FERRAJOLI, 2014, p. 791).

Assim, para que a intervenção no ente federado seja legítima, além da subordinação do ato classificado como violador à condição material descrita na Constituição, é necessário analisar “aquilo que” é possível decidir quando diante dos fatores, situações e circunstâncias que inicialmente possam caracterizar o dever de intervir, isto é, o “que pode” e o “que não pode deixar de” ser decidido para garantir a defesa dos valores constitucionais.

No Brasil, o “princípio da não intervenção”, prescrito no caput dos artigos 34 e 35 da CRFB, se constitui em *princípio iuri et in iure*, isto é, segundo lição de Ferrajoli (2011a, p. 46), é princípio de primeira classe, por ser instrumento relativo a própria instituição política ao se configurar como “cláusula de garantia” da Federação.

Com igual caráter, identifica-se a “autonomia municipal”, prescrita no artigo 1º da Constituição e reafirmada em vários outros dispositivos, em especial no artigo 34, inciso VII, alínea “a” da Constituição, um *princípio iuri et in iure* do constitucionalismo brasileiro.

Esses princípios têm sua força normativa elevada pelo art. 60 da CRFB, ao estabelecer limitação circunstancial de emenda à Constituição na vigência de intervenção federal, bem como, ao subtrair o poder de revisão constitucional para abolir ou reduzir a forma federativa do Estado brasileiro e pressupor a intervenção federal contra o Estado-federado que violar a autonomia do Município.

De igual forma, os direitos fundamentais são *principios iuri et in iure* regulamentados no art. 5º da Constituição e expandidos para além deste, conforme abertura material regulamenta no §2º do referido dispositivo constitucional. Assim, os direitos políticos, indispensável para à garantia da liberdade, dentre outros, são *principios iuri et in iure* prescritos nos artigos 14 a 16 da Constituição.

Com fundamento nesses princípios, é possível distinguir os critérios, isto é, os parâmetros que condicionam e limitam o poder-dever de intervir, identificando “aquilo que” pode ou não pode deixar de ser decidido no que tange à intervenção na autonomia municipal.

Para Ferrajoli (2011a, p. 89), existem limites implícitos, já reconhecidos pela doutrina e pela jurisprudência, pois uma Constituição é capaz de traçar um critério metajurídico relativamente preciso para distinguir entre o que é modificável ou não. Como exemplo, ressalta que “são limites absolutos implícitos, acima de tudo, o que exclui alterações às regras de reconhecimento do sistema político que garanta formas representativas das funções de governo e a separação das funções de garantia”<sup>213</sup> e, conclui,

Em suma, é a própria noção de constituição, enquanto estatuto hierarquicamente superior a qualquer outra norma do ordenamento e regulamentar dos poderes públicos para a garantia dos direitos de todos, que contém em si os limites e espaços do poder de revisão<sup>214</sup>.

Em suma, são os critérios substanciais que proporcionarão uma análise sistemática do processo de intervenção, no entanto, antes de prosseguir, cumpre destacar que a intervenção no ente federado tem natureza de ato político. Assim, o processo interventivo é um processo administrativo e sua apreciação será exercitada no âmbito da função político-administrativa de todas as instituições envolvidas.

---

<sup>213</sup> Para conferir credibilidade, segue texto original: “Son límites absolutos implícitos, ante todo, los que excluyen cambios de las normas de reconocimiento del sistema político que garantizan las formas representativas de las funciones de gobierno y la separación de las funciones de garantía”.

<sup>214</sup> Para conferir credibilidade, segue texto original: “Em suma, es la propia noción de constitución, en cuanto estatuto supraordenado a cualquier otra norma del ordenamiento y pacto fundante y regulativo de los poderes públicos para la garantía de los derechos de todos, la que contiene en sí misma los límites y los espacios del poder de revisión”.

Mesmo não sendo exercido no âmbito da jurisdição, o processo administrativo também se reveste da sua função garantista, obrigando a observância dos princípios gerais do processo, destacando que, para o controle-político administrativo, também deverão ser respeitados os princípios do devido processo legal, do contraditório, da ampla defesa, da motivação e da razoabilidade, além dos princípios específicos ao processo administrativo, como a verdade real ou verdade material.

Portanto, o recorte que se fará neste momento não é de natureza jurisdicional, mas sim administrativa, e vincula todas as instituições públicas envolvidas no processo interventivo, pois, como ensina Ferrajoli (2012, p. 45), “as constituições democráticas, à medida que estabelecem limites e vínculos, introduzem uma incorporação limitativa com relação a todos os poderes públicos”. Deste modo, se qualquer dessas instituições legitimadas para iniciar o processo de intervenção, de forma espontânea ou provocada, por meio de solicitação, representação ou requisição, bem como àquelas legitimadas para decidir, o Poder Executivo e o Legislativo, deverão, além dos pressupostos materiais descritos na Constituição, analisar o conjunto de fatores, situações e circunstâncias e confrontá-las com os critérios apresentados.

Para Ferrajoli (2012, p. 45), o constitucionalismo garantista reconhece que “ainda que vagos e formulados em termos valorativos, os princípios constitucionais servem de qualquer modo para aumentar a certeza do direito, pois limitam a gama das possíveis opções interpretativas”.

No tocante a isso, o STF<sup>215</sup> fixou três critérios que devem ser apreciados para a decretação de uma intervenção no ente federado. O primeiro é que não haja outros meios menos gravosos e igualmente eficazes para solucionar o problema que tenha dado ensejo ao pedido; o segundo é que haja razoabilidade entre o objetivo perseguido e o ônus cominado; e, por terceiro, que seja evidente que o interventor terá condições de agir de modo diferente para o restabelecimento da ordem democrática.

---

<sup>215</sup> Precedentes do IF 2915/SP transcrito na primeira seção deste capítulo.

Sob esses aspectos, auxiliada pela teoria garantista, serão desenvolvidos os axiomas garantistas do sistema de legalidade estrita da intervenção estadual, que pode, muito bem, ser estendida à intervenção federal. Serão analisados, nesta ordem sistemática de apreciação decisória pelas instituições envolvidas no processo interventivo, o “princípio da necessidade interventiva, o “princípio da razoabilidade” e, por fim, de forma específica, o “princípio garantista de o interventor restabelecer a ordem”.

Para tanto, antes de dar seguimento a esta proposta, será analisado um critério prévio de admissibilidade vinculado à delimitação da conduta praticada pelo ente enquanto tal e sua tipicidade como pressuposto material par a intervenção.

#### 4.3.3.1 Tipicidade da conduta como pressuposto material a ser imputado ao ente-federado

Como já apresentado neste estudo, na história constitucional da federação nacional, a Carta Magna do Poder Revolucionário Militar de 1969 previu, em seu texto, de forma inusitada frente a todos os textos constitucionais que a antecederam, a possibilidade de intervenção nos Estados para pôr termo à “corrupção no poder público estadual”<sup>216</sup>, tendo vigido, concomitantemente com o Ato Institucional nº 5, de 1968. Nesse período, Estado e Município – ainda que este não fosse membro da federação – foram sobrepujados pela vigência de um permanente intervencionismo.

Atacando o perverso uso do instituto, Rui Barbosa (1975, p. 95) asseverou que, “utilizando a intervenção para o que ela não é, fazem da intervenção o sistema da mais iníqua e nefanda tirania, que jamais se imaginou, para aniquilar o civismo das populações resistentes ao domínio dos seus carrascos”.

Conforme já aludido, em pesquisa junto ao STF, foi possível identificar a tramitação de pretensão de intervenção federal e estadual em que a condição material para

---

<sup>216</sup> Art. 10. A União não intervirá nos Estados, salvo para: [...] III - pôr termo a perturbação da ordem ou ameaça de sua irrupção ou a corrupção no poder público estadual;

fundamentar o pedido foi o cometimento de ato ilícito praticado por agente político, em comum, por ato de corrupção.

É condição, para intervir na autonomia política, que um ente tenha violado o seu dever, pois o fato ilícito deve ser imputado ao Estado (Distrito Federal ou Município) enquanto ente federado, assim como a intervenção “se dirige contra o Estado ‘enquanto tal’, e não contra um indivíduo” (KELSEN, 2003, p. 60).

Entretanto, mesmo diante da limitação material, como descrito no tópico 4.2, estão ocorrendo intervenções nos Municípios brasileiros em que a situação fática não se adequa à normatividade constitucional descrita nos artigos 34 e 35 da CRFB e todas mediante requisição judicial.

Tome como exemplo o dever jurídico imputado a todos os membros da federação brasileira (Estados, Distrito Federal e Municípios) de “prestar contas”. Aliás, prestar contas é corolário do princípio do controle da administração pública, expressamente capitulado no parágrafo único do art. 70 da CRFB, para o qual a obrigação é de qualquer pessoa física ou jurídica, pública ou privada, que utilize, arrecade, guarde, gerencie ou administre dinheiros, bens e valores públicos ou pelos quais responda ou que assuma obrigações de natureza pecuniária em nome do ente federado.

Neste exemplo, a “não prestação de contas” – ato omissivo físico-psíquico do indivíduo a quem compete a responsabilidade de executar – é uma hipótese jurídica que gera punição tanto para o agente político como para o ente federado. Para este, a punição mais grave é a possibilidade de intervenção no ente federado por “não prestar as contas devidas” (art. 34, VII, d e art. 35, II da CRFB) e para os agentes políticos, além da esfera penal, há possibilidade de imputação pelo crime de responsabilidade (Lei 1079/1050) e por improbidade administrativa (art. 11, inciso VI, Lei 8.429/1992), advertindo que, eventual condenação, poderá gerar punições na esfera do direito político e no dever de reparar eventuais danos.

No exemplo escolhido, propositadamente, há um ato ilícito proveniente da violação do dever constitucional que o direito capitula como passível de punição contra os atores envolvidos: o agente político e o ente federado, mas com fundamento em leis distintas.

Porém, nem todas as condutas do representante político vinculará a punição do ente federado, pois, como leciona Kelsen (2003, p. 80-81), o fato de que a corporação (ente federado) seja “formada” por determinados indivíduos significa apenas que os indivíduos são autorizados ou obrigados por esse ordenamento para determinada conduta, mas não necessariamente que o Estado deva ser punido pela conduta de seus agentes obrigados.

Para Ferreira Filho (1984, p. 108), ao analisar sob o âmbito normativo da Carta que precedeu a Constituição de 1988 e na qual havia previsão expressa do controle da corrupção por meio da intervenção federal, não se pode confundir a responsabilidade do agente político com a autonomia política do ente:

De fato, os casos de corrupção se enquadram no rol dos crimes de responsabilidade e nos de crimes comuns. Para a sanção desses delitos há meios ordinários, como o impeachment ou o processo penal. Tais meios, que não sacrificam a autonomia estadual, tem preferência. Logicamente, a intervenção não há de vir [...] quando os poderes estaduais se recusam a cumprir com seu dever, de modo claro e insofismável.

Mesmo diante da crise de Estado, de federação e de representação democrática, a corrupção praticada por representante político não pode vitimizar o ente federado se não forem preenchidos os pressupostos materiais (art. 34 e 35 da CRFB) e as condições substanciais edificadas.

Vê-se, portanto, que o tratamento restritivo constitucionalmente dispensado ao mecanismo da intervenção federal impõe que não se ampliem as hipóteses de sua incidência, cabendo ao intérprete identificar, no rol exaustivo do art. 34 da Carta Política, os casos únicos que legitimam, em nosso sistema jurídico, a decretação da intervenção federal nos Estados-membros<sup>217</sup>.

No mesmo sentido, manifestou-se o Supremo Tribunal Federal, nos autos da Intervenção Federal nº 5179, em que foi relator o Min. César Peluso, para o qual a intervenção “não se destina a punir autoridade que se haja comportado de modo destoante do esperado constitucionalmente, o que há de ser feito por outros meios –

---

<sup>217</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **IF 591-9/BA**, Rel. Min. Celso de Mello (Presidente), julgado em 03/09/1998, publicado em DJ 16/09/1998, PP 42.

orienta-se, antes, pelo instituto de preservar a ordem federal como concebida pelo constituinte”.

Enfim, se a forma federativa se encontra assegurada como cláusula de garantia para proteção do Estado Federal brasileiro, ao lado do constitucionalismo e da democracia, em especial, para assegurar a legitimidade democrática, vedando qualquer emenda à constituição tendente a abolir, não pode – e não deve – ocorrer intervenções no ente federado como instrumento de penalização do agente político.

Essa atitude é inconstitucional, por ser violadora do pacto federativo, haja vista, como dito, que a intervenção é medida excepcional para garantia da unidade nacional e proteção dos valores expressamente capitulados na Constituição Federal.

A tarefa de separar os atos que se apresenta como condição para a intervenção no ente federado dos atos do agente político não é complexa. Segundo Kelsen (2003, p. 51), dois são os momentos em que se poderão encontrar a resposta: no “ordenamento que foi violado pelo fato ilícito, ou seja, o ordenamento cuja norma estabelece a conduta legal do estado; e o *sujeito* de onde provém a violação, isto é, o sujeito a quem se imputa o fato ilícito”.

Se a subsunção entre os pressupostos materiais prescritos no artigo 34, para a intervenção federal, e no artigo 35, para a intervenção estadual, da Constituição, e a conduta do ente federado configurar uma adequação típica, estar-se-á, então, diante de uma circunstância em que foi conformado o dever de defesa do sistema federativo brasileiro.

Como ensina Ferrajoli (2011a, p. 41), “o garantismo posiciona os direitos fundamentais com prevalência sobre qualquer outra consideração, representando o lado do constitucionalismo que formula as técnicas aptas a garantir a máxima eficácia dos direitos constitucionais”<sup>218</sup>.

---

<sup>218</sup> Para conferir credibilidade, segue texto original: “El garantismo, entendido como la posición en virtud de la cual los derechos fundamentales prevalecen sobre cualquier otra consideración, representa la

Assim, se esta ordem for violadora dos direitos fundamentais, a hipótese será de intervenção com fundamento no artigo 35, inciso VII, alínea “b”, no qual assegura a proteção do princípio dos “direitos da pessoa humana”. Esse dispositivo, como já explicitado, é princípio sensível ao constitucionalismo democrático brasileiro e *principia iuris et in iure* sob o fundamento do constitucionalismo garantista, que estrutura os pilares de toda Constituição que almeja ser democrática.

Contudo, se na técnica da subsunção da tipicidade constitucional não for encontrado adequação com a conduta do ente federado, mas sim do agente político, as ações punitivas deverão ser contra ele dirigidas e, não contra o ente, pois, de forma contrária, o ente será duplamente vitimizado, um pela violação prática por seu agente político; e outro pela relativização de sua autonomia política.

#### 4.3.3.2 Princípio da necessidade interventiva

Analisando o primeiro critério, verifica-se que a necessidade para a intervenção é um elemento básico, tendo em elevado valor que a intervenção é essência do sistema federativo e “por ser contrária à autonomia dos Estados-Membros, só pode fundar-se em fato de gravidade indisfarçável” (FERREIRA FILHO, 2007, p. 66).

Para caracterizar a necessidade da coerção por meio da intervenção contra o Município, o Estado deverá estar diante de uma excepcionalidade que vincule a uma instabilidade da ordem federativa ou dos princípios por ela preservados que efetivamente afete a normalidade, pois não basta que seja constituído como espécie normativa para facultar o decreto interventivo ou mesmo a alegação de circunstâncias graves.

---

faceta del constitucionalismo que formula las técnicas idóneas para garantizar el máximo grado de efectividad de los derechos constitucionales”.

Isso quer dizer que, mesmo presente a condição materialmente descrita na Constituição, é necessário que esta esteja revestida de motivos que efetivamente a excepcionam, como dito, da omissão ou da ineficácia permanente de medidas político-jurídicas para saná-las, de modo a persistir, em cada fase do processo interventivo, os fundamentos para relativizar a federação.

[...] somente incidem nas previsões constantes do texto constitucional, mediante critério de legalidade estrita, inadmitindo-se ampliação ou extensão das causas de intervenção e exigindo-se do intérprete, quando a norma contiver elementos normativos ou conceitos jurídicos indeterminados, também exegese que não transcenda a excepcionalidade da situação (SLAIBI FILHO, 2009, p. 643).

A Constituição, ao normatizar que a regra é a “não intervenção”, ou seja, é “*princípio iuri et in iure*” (FERRAJOLI, 2011a, p. 46), permite interpretar que, mesmo diante das situações fáticas que possam configurar um pressuposto material, a intervenção somente se fundamenta substancialmente quando não haja outros meios menos gravosos e igualmente eficazes para solucionar o problema que deu ensejo ao pedido.

Com efeito, uma eventual procedência da intervenção também dependerá da prova da continuidade da “crise institucional”, em virtude disso é necessário que sejam identificados quais são os fatos que revelam uma grave anormalidade, a ponto de motivar um decreto interventivo.

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 esta já não guardar razão de ser <sup>219</sup>.

A “autonomia municipal” é uma garantia da federação brasileira, sendo assim a medida estatal que demonstrar que outra medida possível harmonizará a estabilidade interrompida deslegitima a declaração da intervenção no Município. Para tanto, deverá

---

<sup>219</sup> Decorrente de representação do Procurador-Geral da República, Roberto Gurgel, que originou dos fatos apurados Operação “Caixa de Pandora”, deflagrada pela Polícia Federal no Distrito Federal com prisões de agentes políticos no ano de 2002<sup>19</sup>, dentre eles, o Governador Arruda e estudada na seção 4.1 deste capítulo.

ser demonstrada a “motivação quanto à procedência e também a necessidade da intervenção”<sup>220</sup>.

A primeira técnica para identificar a necessidade interventiva, que deverá ser realizada em todas as fases do processo, exigirá o exame quanto às medidas que já foram empreendidas pelo Município para afastar a instabilidade e harmonizar a federação.

Como exemplo, recorda-se que a “prestação de contas” é um pressuposto material descrito para a intervenção nos dois níveis federativos, federal e estadual, todavia, sua inobservância pode ser resolvida com o cumprimento do ato. Neste sentido, em decisão jurisdicional, foi confirmada a suspensão da liminar em Mandado de Segurança impetrado pelo Estado de Tocantins que pretendia manter a intervenção, mesmo quando já realizada a prestação de contas:

Intervenção estadual em município por falta de prestação de contas pelo prefeito: liminar a este deferida em mandado de segurança para assegurar-lhe o retorno ao exercício do mandato, porque, já efetivada a intervenção, protocolou no Tribunal de Contas o que seriam as contas não prestadas no tempo devido: suspensão de liminar confirmada<sup>221</sup>.

A decisão foi no sentido de confirmar a intervenção com medida excepcional que só deve ser declarada ou mantida se necessária. O critério da necessidade se adequa ao texto normativo da Constituição, para o qual, depois de cessados os motivos da intervenção, as autoridades afastadas de seus cargos a estes voltarão, salvo impedimento legal (art. 36, §4º, CRFB).

No IF 114/MT<sup>222</sup>, na qual o fundamento para a intervenção federal foi para assegurar a observância dos "direitos da pessoa humana", em razão de fato criminoso praticado com extrema crueldade – linchamento de três pessoas que estavam presas e sob a guarda de policiais – que indicam a inexistência de condições no Estado, para

---

<sup>220</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **IF 230** QO, Relator(a): Min. Sepúlveda Pertence, Tribunal Pleno, julgado em 24/04/1996, DJ 01-07-1996 PP-23860 EMENT VOL-01834-01 PP-00001.

<sup>221</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **SS 840** AgR, Relator(a): Min. Sepúlveda Pertence, Tribunal Pleno, julgado em 07/02/1996, DJ 22-03-1996 PP-08209 EMENT VOL-01821-01 PP-00081.

<sup>222</sup> Relatado no tópico 4.1

assegurar o primordial direito da pessoa humana, que é o direito à vida, argumentou o Relator que

Os fatos [...] são de inequívoca gravidade: os direitos da pessoa humana, na sua visão ampla, foram atingidos, não só porque mortos três membros da comunidade, ou três pessoas que deveriam merecer a proteção das autoridades policiais, mas, também, pela falta de segurança aos direitos à vida, à liberdade e mesmo à propriedade de quantos pretendessem se opor à prática do ilícito que então se perpetrava. Tudo isso é insuscetível de qualquer controvérsia [...]

O Supremo Tribunal Federal, à evidência, não pode ser complacente diante da violência e do crime. [...]

Sucede, porém, que esta Corte – a quem a Constituição confere a competência maior de garantir o equilíbrio da Federação, de atuar como um autêntico poder moderador nas relações entre a União e os Estados-membros, ou nos conflitos que ocorrem entre essas unidades da Federação e seus Poderes –, por mais sensibilizados fique com acontecimentos de tão profundo teor humano, os quais merecem a mais veemente reprovação, não só dos membros do Tribunal, mas de toda a sociedade, não pode deixar de ter presente o bem maior do equilíbrio federativo. Daí o caráter excepcional da intervenção<sup>223</sup>.

Este voto foi proferido no exercício da função atípica do Poder Judiciário, em razão do controle político-administrativo originado da natureza política da intervenção. A decisão confirmou o critério da “necessidade interventiva” como condição externa aos pressupostos materiais.

No entanto, mesmo diante de elevada gravidade contra os direitos humanos, não se configurou, em sua plenitude, um conflito federativo, suscetível de acarretar a medida excepcional de intervenção, pois a normalidade já estava estabelecida, como se extrai da ementa do IF 114/MT:

[...] Embora a extrema gravidade dos fatos e o repúdio que sempre merecem atos de violência e crueldade, não se trata, porém, de situação concreta que, por si só, possa configurar causa bastante a decretar-se intervenção federal no Estado, tendo em conta, também, as providências já adotadas pelas autoridades locais para a apuração do ilícito. [...] <sup>224</sup>

---

<sup>223</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **IF 114**. Relator(a): Min. Néri da Silveira, Tribunal Pleno, julgado em 13/03/1991, DJ 27-09-1996 PP-36154 EMENT VOL-01843-01 PP-00001.

<sup>224</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **IF 5179**. Relator(a): Min. Cezar Peluso (PRESIDENTE), Tribunal Pleno, julgado em 30/06/2010, DJe-190 DIVULG 07-10-2010 PUBLIC 08-10-2010 EMENT VOL-02418-01 PP-00037 RTJ VOL-00214- PP-00330 RT v. 100, n. 906, 2011, p. 359-403.

Não se pode perder a perspectiva de que a união federativa é a regra, no qual a intervenção é a exceção. As circunstâncias concretas que, se não combatidas, poriam em risco a estrutura do constitucionalismo democrático, devem ser analisadas em todas as fases do processo interventivo:

[...] A decisão de decretação de intervenção federal não opera por só subsunção dos fatos a normas, mas demanda complexo juízo lógico-jurídico que, pela natureza mesma da intervenção como remédio jurídico-político, precisa considerar eventual modificação do seu suporte fático no curso do processo, em decorrência de efetiva atuação e diligência dos Poderes e das instituições constitucionalmente estabelecidas, sobre a causa ou motivo original<sup>225</sup>.

Como esclarecido, isso ocorre porque a apreciação da intervenção ocorre no âmbito do processo político-administrativo e o princípio da “verdade material”, permite que possa conhecer os fatos supervenientes que comprovem as circunstâncias após iniciada a pretensão interventiva. Para Meirelles (2004, p. 663), o princípio da verdade proporciona a liberdade na prova e autoriza valer-se de qualquer prova lícita, sem cingirem-se as provas indicadas no devido tempo pelas partes.

A solidez da Federação e dos princípios assegurados pela democracia constitucional brasileira exige que a intervenção no Município somente se concretize se não forem adotadas as medidas reparadoras da instabilidade antes de iniciada sua execução.

Contudo, se não tiverem sido adotadas as medidas para harmonizar a democracia constitucional que emerge da federação brasileira, de forma a afastar a instabilidade política federativa e/ou constitucional, ainda assim haverá de ser realizado o exame da conveniência e oportunidade do ato de intervenção na federação. Neste sentido,

A verdade [...] é que a Constituição deu o poder de verificar, *in casu*, a conveniência e a oportunidade da intervenção ao mais alto Tribunal do País, confiou, ainda, o ato de intervenção propriamente dito ao Presidente da República. Tal como, na hipótese de declaração de guerra que é um ato político de maior gravidade, porque atinge o País inteiro, o constituinte, para impedir que guerra se declare de maneira precipitada, inconveniente, ruinosa

---

<sup>225</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **IF 5179**. Relator(a): Min. Cezar Peluso (Presidente), Tribunal Pleno, julgado em 30/06/2010, DJe-190 DIVULG 07-10-2010 PUBLIC 08-10-2010 EMENT VOL-02418-01 PP-00037 RTJ VOL-00214- PP-00330 RT v. 100, n. 906, 2011, p. 359-403.

para o País, confia a mais de um poder, a atribuição de declará-la, assim como o de fazer a paz<sup>226</sup>.

Deste modo, será apreciado, de um lado, a realidade e seus fatores, situações e circunstâncias e, de outro, a perspectiva do que a intervenção representa na Federação, para, como ensina Ferrajoli (2011a, p. 103), não antecipar a configuração da intervenção como exceção, mas como uma defesa contra a exceção.

Para a identificação da necessidade da intervenção como único meio eficaz para o restabelecimento da ordem constitucional e federativa, precisará ser apreciada a alternativa, porventura existente, que possa ser eficaz para a solução do problema identificado no processo de intervenção. Para isso, será necessário averiguar se há meio menos gravosos e igualmente eficazes para solucionar o problema que deu ensejo ao pedido interventivo, capaz de restabelecer a normalidade constitucional pretendida e, por conseguinte, garantir os valores fundamentais da República brasileira.

No IF 5179/DF, alcunhado de “Operação Caixa de Pandora”, em que foi apurado o envolvimento de agentes políticos (governador e do vice-governador e deputados distritais) em atos de corrupção na administração do Distrito Federal, foi identificada a ausência de necessidade interventiva, haja vista que a excepcionalidade inicialmente argumentada, já não mais prevalecia.

Em isolado voto vencido, o Min. Ayres de Brito, argumenta que, “pela televisão, as imagens falam mais do que qualquer discurso” e que a corrupção é apenas um sintoma em que “a verdadeira causa é o espírito antirrepublicano que se instalou na administração do Governo do Distrito Federal, mancomunando o Poder Executivo e Legislativo”<sup>227</sup>.

---

<sup>226</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **IF 114**. Mato Grosso. Relator(a): Min. Néri da Silveira, Tribunal Pleno, julgado em 13/03/1991, DJ 27-09-1996 PP-36154 EMENT VOL-01843-01 PP-00001.

<sup>227</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal. IF 5.179. Distrito Federal, 2010, p. 105-106.

Contudo, mesmo diante de vídeos comprovando os ilícitos praticados, mas diante do fato de que alternativas já estavam sendo adotadas, como, dentre outras, o afastamento dos agentes políticos dos cargos, o STF julgou, por maioria, pela desnecessidade da intervenção em favor da preservação do princípio federativo.

Assim, se identificada à excepcionalidade que seja capaz de desestabilizar a ordem federal descrita na Constituição, e não havendo outros meios menos gravosos e igualmente eficazes, deverá ser decidido pela intervenção, observada a exigência de que os efeitos sejam temporais e condicionados a restabelecer a ordem federativa.

Contudo, se depois da análise do conjunto de fatores, das situações e das circunstâncias não houver fundamento que justifique a necessidade da intervenção, seja porque foi instaurada a normalidade, seja porque não foi encontrada a excepcionalidade que justifique o fenômeno da intervenção, esta não poderá prosseguir, por ausência de um critério substancial para afastar o “princípio da não intervenção” e o “princípio da legitimidade democrática”, *principias iuris et in iure* do constitucionalismo brasileiro.

#### 4.3.3.3 Princípio da razoabilidade

Como se observou no critério da necessidade interventiva, se ultrapassada a análise do restabelecimento da normalidade institucional, é forçoso identificar se há meios menos gravosos e igualmente eficazes para solucionar o problema que fundamentou o pedido de intervenção.

Trata-se de uma técnica que também leva em conta um critério mínimo de apreciação da proporcionalidade, confrontando a imposição pretendida, o grau de restrição e se necessárias para garantir o interesse da Federação, da democracia constitucional e da própria Constituição.

Relevante lembrar que, para esta pesquisa, seguimos a lição de Barroso (1998), para o qual não há distinção essencial entre os princípios da razoabilidade ou da

proporcionalidade, conforme asseverado pelo STF na ADI 1407 MC<sup>228</sup>, lecionando, que, “a Constituição, sem prejuízo de sua vocação prospectiva e transformadora, deve conter-se em limites de razoabilidade no regramento das relações de que cuida, para não comprometer o seu caráter de instrumento normativo da realidade social (Barroso, 2002, p. 89).

Seguindo este caminho, verificou-se que o âmbito da razoabilidade busca equidade entre os meios e os fins. Na seara da intervenção no ente federado, em razão do elevado valor que se encontra em jogo – ordem constitucional, democrática e federativa, já amplamente difundido nesta pesquisa –, mesmo que seja preenchido o pressuposto material, ainda assim, será necessário avaliar a equivalência entre o objetivo perseguido e ônus imposto a esses valores e as garantias constitucionais por ele asseguradas.

O princípio da razoabilidade é um limite para o poder discricionário, “exigindo uma relação de pertinência entre a oportunidade e conveniência, de um lado, e finalidade legal de outro” (MARINELA, 2016, p. 92). Avaliando sob esse aspecto, o Supremo Tribunal Federal, no julgamento político-administrativo da intervenção federal – IF 2915/SP –, conferiu eficácia e efetividade do princípio da continuidade dos serviços públicos, em detrimento ao recebimento de precatórios pelos eventuais credores:

INTERVENÇÃO FEDERAL. 2. Precatórios judiciais. 3. Não configuração de atuação dolosa e deliberada do Estado de São Paulo com finalidade de não pagamento. 4. Estado sujeito a quadro de múltiplas obrigações de idêntica hierarquia. Necessidade de garantir eficácia a outras normas constitucionais, como, por exemplo, a continuidade de prestação de serviços públicos. 5. A

---

<sup>228</sup> AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE [...] A norma estatal, que não veicula qualquer conteúdo de irrazoabilidade, presta obséquio ao postulado da proporcionalidade, ajustando-se à cláusula que consagra, em sua dimensão material, o princípio do substantive due process of law (CF, art. 5º, LIV). Essa cláusula tutelar, ao inibir os efeitos prejudiciais decorrentes do abuso de poder legislativo, enfatiza a noção de que a prerrogativa de legislar outorgada ao Estado constitui atribuição jurídica essencialmente limitada, ainda que o momento de abstrata instauração normativa possa repousar em juízo meramente político ou discricionário do legislador. (ADI 1407 MC, Relator(a): Min. CELSO DE MELLO, Tribunal Pleno, julgado em 07/03/1996, DJ 24-11-2000 PP-00086 EMENT VOL-02013-10 PP-01974).

intervenção, como medida extrema, deve atender à máxima da proporcionalidade<sup>229</sup>.

Para Cademartori e Strapazzon (2010, p. 300), o garantismo é relacionado à teoria da norma substancial que “caracteriza o constitucionalismo e o estado de direito *em sentido forte* (fundado no princípio da legalidade substancial), o qual impõe a todos os poderes, limites, em relação a liberdades, e vínculos de conteúdo, em relação a direitos sociais”.

O “Estado é um meio, legitimado unicamente pelo fim de garantir os direitos fundamental do cidadão, e politicamente ilegítimo se não os garante, ou pior, se ele mesmo os viola” (FERRAJOLI, 2014, p. 812).

Como observado, se não houver razoabilidade entre o objetivo perseguido e o ônus imposto, não justifica a intervenção. A decisão pela intervenção deve estar comprometida em examinar a razoabilidade, a partir da confrontação da finalidade com o alcance da medida, e, se após este exercício, for concluído que a decretação da intervenção não será capaz de remediar a harmonia federal, prevalecerá o princípio da não intervenção.

Ainda na Primeira República, advertiu Rui Barbosa (1975, p. 23), “todo o poder se encerra um dever: o dever de não se exercitar o poder, senão dadas as condições, que legitimem o seu uso, mas não deixar de exercê-lo, dadas as condições que o exijam”.

Para uma legítima decisão, é necessário subordinar a norma dos direitos fundamentais, tendo em conta que estes são limites e vínculos substanciais impostos que exigem saber “aquilo que” pode ser decidido sob a base do constitucionalismo democrático garantista.

---

<sup>229</sup> BRASIL. Supremo tribunal Federal. **IF 2915**. Relator(a): Min. Marco Aurélio, Relator(a) p/ Acórdão: Min. GILMAR MENDES, Tribunal Pleno, julgado em 03/02/2003, DJ 28-11-2003 PP-00011 EMENT VOL-02134-01 PP-00152.

#### 4.3.3.4 Princípio garantista de o interventor restabelecer a ordem

Sob o fundamento do garantismo constitucional, o “princípio da legalidade estrita”, isto é, em sua acepção substancial garantidora dos direitos fundamentais, a intervenção no ente federado somente poderá ser exigida depois de aquilatada a necessidade e o alcance da medida, a partir do confronto entre objetivo perseguido e o ônus. Não basta que seja necessária, ou que tenha sido identificada a razoabilidade na coerção ao ente federado. Depois de analisado esses critérios, ainda assim será relevante verificar, diante dos fatos, situações e circunstâncias se a intervenção, depois de declarada, será eficaz e eficientemente para atingir a finalidade pretendida, tendo em conta que o princípio da não intervenção mantém-se como o alicerce da intervenção no ente federado.

Diante da ordem gravemente afetada, a intervenção e a consequente substituição do legítimo representante democrático, somente se justificam se, sob o aspecto de razoabilidade entre o objetivo perseguido e o ônus cominado, confirmar que o interventor terá condições de agir de modo diferente para a resolução do problema<sup>230</sup>.

É relevante ressaltar que resolver o problema não é somente assegurar a ordem pública, mas também assegurar a execução das políticas públicas indispensáveis para a satisfação dos direitos fundamentais.

Cumprе ressaltar que o interventor “é um delegado” a quem o Chefe do Poder Executivo “atribui a função específica de providenciar a volta à normalidade” no ente, objeto da intervenção (CRETELLA JÚNIOR, 1992, p. 2107). Desde a Constituição de 1934, o interventor alçou o patamar constitucional, tornando-se agente público

---

<sup>230</sup> De fato, é bem provável que o interventor não encontre o meio ambiente propício para a execução da atividade, isso porque, somada a desordem constitucional (elemento básico para a intervenção), a temporalidade da função e a burocracia inerente ao exercício da atividade pública, mesmo com a nomeação do interventor, continue sendo impraticável que cumpra a função institucional típica do agente político que é a de executar políticas públicas para garantia dos direitos fundamentais.

necessário quando a suspensão do ato ilegítimo não é suficiente para restabelecer a normalidade constitucional.

O representante político eleito pelo processo democrático tem um compromisso com a sociedade que o elegeu como legítimo representante democrático. Assim, sua substituição somente se justifica se ficar provada que o interventor poderá restaurar a ordem federativa que ele, agente político, não conseguiu. Lembra Valadés (2011, p. 1652) que,

[...] o constitucionalismo contemporâneo é o constitucionalismo de responsabilidade, ou seja, que tem a ver com as obrigações de quem ocupa a titularidade das funções de representação política, haja vista que o contrato constitucional seria incompleto se os direitos de liberdade eleitoral não correspondem os deveres de responsabilidade política dos eleitos e nomeados pelo eleito”<sup>231</sup>.

O Supremo Tribunal Federal tem mantido o entendimento, a partir da argumentação ofertada em voto divergente, mas vencedor, que na intervenção a nomeação do interventor não é garantia do restabelecimento da normalidade, pois,

É duvidosa, de imediato, a adequação da medida de intervenção. O eventual interventor, evidentemente, estará sujeito àquelas limitações factuais e normativas a que está sujeita a Administração Pública do Estado. Poderá o interventor, em nome do cumprimento do art. 78 do ADCT, ignorar as demais obrigações constitucionais do Estado? Evidente que não. Por outro lado, é inegável que as disponibilidades financeiras do regime de intervenção não serão muito diferentes das condições atuais<sup>232</sup>.

No julgamento, foi colacionado o precedente proferido na Intervenção Federal nº 20/MG, julgada em 1954, na qual se asseverou que há necessidade de apurar as razões dos atos praticados pelo agente político que é apresentado como motivos para a intervenção, pois, sem recursos financeiros, ninguém estará apto a corrigir o vício,

---

<sup>231</sup> Para conferir credibilidade, segue texto original: [...] del constitucionalismo contemporáneo es el *constitucionalismo de la responsabilidad*, o sea el que tiene que ver con las obligaciones de quienes ocupan la titularidade de las funciones de representación política, haja vista que el contrato constitucional sería incompleto si a los derechos de libertad electoral no correspondieran los deberes de responsabilidad política por parte de los elegidos y de los designados por los elegidos

<sup>232</sup> Argumentação do Min. GILMAR MENDES como voto vencedor, no IF 2194, Relator(a): Min. MARCO AURELIO, Relator(a) p/ Acórdão: Min. GILMAR MENDES, Tribunal Pleno, julgado em 26/02/2003, DJ 20-06-2003 PP-00063 EMENT VOL-02115-16 PP-03255.

pois “onde não há, até rei perde”. Foi como justificaram Galante e Pedra (2016, p. 805):

Em um país de imensa proporção territorial como o Brasil, é realmente difícil dar efetividade aos valores constitucionais quando logo após a eleição o eleitor já não se lembra em quem votou e, por sua vez, o representante não quer ser cobrado pelo voto. Entretanto, a busca por efetividade, eficácia e eficiência exigida pelo controle social e apontada por Caldas, conforme anotado no primeiro capítulo, tem dado nova configuração ao viés do princípio da boa administração pública. Essa tendência é substancialmente importante para a efetivação da democracia constitucional e é dever fundamental ser acobertada sob os mais variados aspectos. Todavia, quando o problema é crise econômica pouco importa quem esteja no Poder, se a ausência de recursos for estrutural e decorrer do desequilíbrio econômico, será maior que o próprio Estado, pois como asseverou Hungria, no IF 20/MG, relatado anteriormente, “onde não há, até rei perde”.

Ao ressaltar que o interventor terá que ter condições para agir de modo diverso ao agente político, o STF corroborou a lição da teoria constitucional garantista de *Principia iuris*, na qual o conteúdo das decisões deve prevalecer, em especial, no que tange aos direitos fundamentais, como elemento fundante de uma “democracia constitucional”. Assim, a satisfação dos direitos fundamentais é limite e vínculo a que também está sujeito o interventor e sua nomeação está diretamente vinculada à sua realização de forma substancial e não meramente formal.

Os limites e vínculos que se sujeita à nomeação do interventor para atender o critério que justifique sua indispensabilidade, estão além de restabelecer a ordem federativa, deverá também assegurar, de forma substancial, os valores constitucionais na Constituição Federal, dentre eles, os direitos fundamentais da pessoa humana.

Contudo, depois de superados os pressupostos e os critérios que condicionam a intervenção, haverá aqueles casos em que todos serão preenchidos, o que ocasionará, para a defesa do próprio Estado Federal brasileiro e dos valores designados por sua democrática constituição, a necessidade de se realizar a intervenção, pois, como explica Galante e Pedra (2016, p. 1037),

[...] haverá circunstância em que a intervenção será o único meio para estabelecer a ordem constitucional, haja vista que balizar o Estado federal e a democracia, assegurando a estabilidade, para, como efeito, afiançar a dignidade do indivíduo, também é um substrato da intervenção no ente federal.

A intervenção no ente federado é instrumento de garantia da unidade federativa e dos valores constitucionais estabelecidos e, à luz do garantismo constitucional de Luigi Ferrajoli, esse pode ser maximizado, na medida em que, por meio da democracia constitucional, minimize a atuação das instituições que estão violando a cláusula de garantia.

Para esse desiderato, à luz da teoria constitucional garantista, será elementar limitá-los ao cumprimento dos pressupostos formais e materiais estabelecidos na Constituição e vinculá-los ao princípio da não intervenção e à observância da legalidade estrita, bem como aos axiomas de necessidade interventiva, de razoabilidade e de garantia que o interventor irá restabelecer a ordem, tudo de forma à relativização da autonomia política, quando presentes todos os elementos que compõem.

#### **4.3.4 Interventor: legitimidade democrática, critérios e limites para a nomeação**

Como estudado nos primeiros capítulos, o interventor é uma figura inventada pelo federalismo latino americano e, em várias fases do constitucionalismo brasileiro, foi utilizado como instrumento de dominação política, ora protegendo o correligionário político, ora atacando o desafeto político. Para demonstrar a eficácia da coerção, era dado ao interventor a possibilidade para realizar obras, conceder cargos e auxílios financeiros, como meio para assegurar o controle político regional ou local.

A promulgação da Constituição de 1988, que almejou ser a antítese do centralismo exacerbado ao adotar uma república democrática, organizou a federação brasileira em três dimensões, conferindo a autonomia política aos Municípios e fazendo-o parte da Federação. Para preservar a união dessas dimensões, estabeleceu como cláusula de garantia o “princípio da não intervenção” entre os entes federados, sendo a intervenção a exceção e o interventor um instrumento para sua efetivação.

O interventor é um agente público temporário livremente escolhido pelo ente interveniente (União ou Estado), para atuar na gestão pública do ente intervido (Estado, Distrito Federal, Território ou Município), substituindo o legítimo representante escolhido pelo sufrágio universal.

A intervenção não implica, necessariamente, que o ente interveniente nomeie um interventor (art. 36, §3º, CRFB), mas essa é uma possibilidade constitucional quando a suspensão do ato impugnado não bastar para o restabelecimento da normalidade (e somente nas hipóteses descritas no art. 34, VI e VII, ou do art. 35, IV, quando também será dispensada a apreciação do Congresso nacional). Caso exija a nomeação do interventor, este substituirá o agente político eleito pelo sufrágio universal que deverá ser afastado do exercício da função.

Perante esse cenário e da teoria de *Principia iuris*, para a qual, o paradigma de “democracia constitucional” resulta da integração com os direitos fundamentais, indaga-se: há legitimidade democrática nessa substituição?

Para a resposta, é importante lembrar que a federação e a democracia sustentam o *pactum dolens* do Estado de direito brasileiro, isto é, são os pontos nevrálgicos da República Federativa do Brasil definidos em uma Constituição rígida.

No Brasil, em decorrência da tridimensionalidade da federação, a soberania popular é exercida em três níveis, representados pelo poder local (Município), regional (Estado) e nacional (União), com eleições periódicas para funções políticas para cada nível federativo, conferindo à União os assuntos atinentes à defesa do interesse e da integridade nacional; aos Estados, os de interesse regional, e, aos Municípios, os de interesse local, em consonância com o princípio da supremacia constitucional.

O ideal da democracia constitucional cunhada em *Principia iuris*, como apresentado no capítulo anterior, compreende a “soberania popular” em dois sentidos: como uma garantia negativa, isto é, a soberania popular não é ilimitada, pois nenhuma maioria pode decidir sobre o que não te pertence, como suprimir os direitos fundamentais, e outro como uma garantia positiva, associado ao paradigma de “democracia constitucional” resultante da integração com os direitos fundamentais.

A soberania popular não tem o poder absoluto e, neste contexto, para a garantia da própria federação em um Estado nacional, é necessário aquilatar a predominância do interesse, pois a federação é uma só e a divisão em entes autônomos não afasta a unidade.

Quando a prevalência do interesse exigir a nomeação de um interventor, a Constituição autoriza a relativização da legitimidade democrática, mas somente em âmbito parcial e por tempo determinado, isto é, o legislador constituinte brasileiro, em harmonia com a democracia constitucional, normatizou que a soberania popular não é absoluta.

Apesar dessa relativização, a legitimidade democrática é preservada, mas desta feita, sob a prevalência do interesse nacional, pois o interventor é nomeado por outro representante político, também escolhido pelo processo democrático: o Presidente da República ou Governador do Estado ou do Distrito Federal. Isso ocorre, como esclarece Kelsen (2003, p. 93), porque “no Estado federativo o sentimento que liga o indivíduo à comunidade parcial é paralisado pelo sentimento produzido pela filiação à comunidade total”.

Assim, ainda que haja uma relativização parcial da legitimidade democrática, a intervenção no ente federal é medida extraordinária exaustivamente descrita e destinada a vigorar por tempo certo, determinado e suficiente para assegurar a estabilidade do Estado federativo e, na Constituição brasileira, também preservar os valores constitucionais, dentre eles a democracia. Neste caso, se legítima a intervenção, ocasionará a prevalência do interesse federativo nacional sobre os demais, com adverte Carvalho (2008, p. 903):

Se a intervenção é, por um lado, antítese da autonomia municipal, por outro lado constitui medida eficaz para a preservação dessa autonomia, pois, sem suportar a medida interventiva, os entes locais poderiam chegar até mesmo ao aniquilamento de suas instituições.

O que se vislumbra nesta dinâmica é que a relativização da legitimidade democrática é exatamente para a defesa da federação e da estabilidade do Estado nacional e, por

decorrência, da própria democracia, prevalecendo o interesse nacional federativo sobre os demais interesses, ainda que a intervenção no ente federado seja do Estado federado sobre o Município.

Conclui-se, portanto, que não há conflito de princípios, mas sim uma harmoniosa cooperação de princípios voltados ao mesmo fim, e, já que é indispensável em tempo de instabilidade federativa, o problema está nos limites que devem ser impostos para os critérios de escolha do interventor e os deveres a ele atribuídos.

#### 4.3.4.1 Critérios para a nomeação do Interventor

A Constituição não esclarece quem poderá ser o interventor, mas indica que ele será um agente público que terá suas funções delimitadas pelo decreto de intervenção que “especificará a amplitude, o prazo e as condições de execução e que, se couber, nomeará o interventor” (art. 36, §1º, CRFB). Não há, portanto, no texto constitucional nenhum critério específico para a nomeação do interventor, devendo ser interpretado a partir da própria Constituição, como ensina Ferrajoli (2011a, p. 90):

As constituições têm sido assim, configuradas não apenas como uma política de desenvolvimento e uma garantia do Estado de direito e da democracia, mas também como um projeto legal e um programa político: como um conjunto de imperativos positivos e negativos – de não fazer e fazer - impostos a todos os poderes como as suas fontes de legitimidade ou também, em caso de inadimplência, de deslegitimação<sup>233</sup>.

Assim, diante da discricionariedade conferida ao Chefe do Poder Executivo interveniente, é possível que sejam clarificados os requisitos que legitimam a nomeação do interventor, tendo a Constituição como a fonte de legitimação das condições e dos limites.

---

<sup>233</sup> Para conferir credibilidade, segue texto original: “Las constituciones se han venido así configurando sólo como un perfeccionamiento normativo y una garantía del estado de derecho y de la democracia, sino también como un proyecto jurídico y un programa político: como un conjunto de imperativos negativos y positivos - de no hacer y de hacer - impuestos a todos los poderes como su fuentes de legitimación o también, en caso de incumplimiento, de deslegitimación”.

Vale esclarecer, então, que o interventor é agente público de natureza constitucional, cujas atribuições dependem do ato interventivo e das instruções que receberá da autoridade interventora:

[...] as atribuições do interventor variam de conformidade com a amplitude, o prazo e as condições da intervenção, sendo explicitadas no ato que a desencadeia e complementadas por instruções recebidas da autoridade responsável pela decretação da medida, nada obstando que o seu executor exerça funções executivas ou legislativas em toda a plenitude, na hipótese de fazer às vezes dos titulares das mesmas (LEWANDOWSKI, 1994, p. 135).

Neste contexto, verifica-se que há vínculo entre a Constituição, o interventor e o decreto interventivo, pois este deverá definir a amplitude, o prazo e as condições da intervenção, de forma que não ultrapasse os limites e vínculos constitucionais.

Assim, se confirmados os requisitos substanciais para a decretação da intervenção, o interventor deverá estar munido da competência – e capacidade – para restabelecer a unidade federativa e os valores constitucionalmente estabelecidos, inclusive, o de execução das políticas públicas.

Para esse desiderato, diante da natureza “delegada” conferida a função do interventor e do fato de que sua indicação não origina do sufrágio universal, é constitucional que o interventor atenda aos mesmos requisitos exigidos para o exercício do cargo que irá desempenhar – semelhante ao agente político – como a idade e estar no gozo dos direitos políticos.

Contudo, esclarece Lewandowski, (1994, p. 136), “o interventor não pode figurar como sujeito ativo de crimes de responsabilidade ou de infração político-administrativas”, embora responda por seus atos na qualidade de agente público. Para o autor,

Isso explica porque, na verdade, o interventor não ocupa cargo, nem exerce mandato, sendo mero executor de um conjunto de providências destinadas à restaurar a normalidade institucional em determinado ente federado, por conta da União ou do Estado, conforme a situação.

Por isso mesmo, para Meirelles (1998, p. 35), o interventor “não se sujeita ao controle político-administrativo”, pois é agente público delegado, “com a missão precípua de restabelecer a normalidade na Administração municipal”.

Assim, a capacidade de gestão do interventor não está vinculada ao papel político, mas à natureza constitucional-administrativa de sua função, permitindo exigir que sejam estabelecidas condições mínimas de capacidade de gestão para o interventor. Apesar da transitoriedade do exercício da função de interventor, como visto nos primeiros capítulos, historicamente, a ausência de requisitos para sua escolha permitiu que a intervenção fosse utilizada como instrumentos político de distribuição de poderes, seja no período da primeira república, quando foram evidenciados pelos “coronéis”, seja no período da ditadura militar, quando eram exercidas por “militares”.

Aliás, a nomeação de militar ainda é comum nas intervenções estaduais após a Constituição de 1988. Como exemplo prático, já relatado no tópico 4.2, a intervenção no Município de Gravatá, declarada pelo Estado de Pernambuco em novembro de 2015, que também nomeou um “militar” como “interventor estadual” e estendeu sua duração por mais de treze meses, ou seja, até o fim do mandato do prefeito afastado.

No Brasil, o estudo sobre intervenção permanece acrítico, no que se refere ao interventor, menos ainda. Assim, estabelecer critérios para a indicação do interventor torna-se um relevante, mas complexo, esforço científico.

Dada à natureza constitucional-administrativa da função do interventor, é admissível encontrar os requisitos para sua nomeação no próprio texto constitucional. Assim, por analogia as nomeações em cargos previstos na Constituição<sup>234</sup>, a designação de um interventor também deverá atender aos requisitos de idoneidade moral, reputação ilibada e notório saber. Com isso, afasta-se a nomeação de caráter puramente político, sem conteúdo ou substância, e fixa-se na solução do problema que originou a intervenção.

---

<sup>234</sup> Na CRFB: art. 73, inciso II, (para o TC), art. 94 (membros do MP e da Advocacia para os tribunais), art. 101 (para o STF), art. 103-B, inciso XIII (para o CNJ), art. 104 (para o STJ), art. 111-A (para o TST), art. 123 (para o STM), art. 130-A (para o CNMP), art. 131, (para a AGU) e, “idoneidade moral” nos art. 119, inciso II (para a TSE) e art. 120, inciso III (para o TRE).

A “idoneidade moral” e a “reputação ilibada” são exigidas para várias funções jurisdicionais e administrativas. Dentre as administrativas, para o objeto de pesquisa, algumas destacam-se por também serem exercidas de forma temporária, são elas, as desempenhadas no Conselho Nacional de Justiça (CNJ), no Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP) e na gestão de órgão público, neste caso a Advocacia Geral da União (AGU). Para estas, igualmente é exigido o notório saber jurídico.

Outro destaque para o estudo, ainda que o seu exercício seja de caráter permanente, são os critérios estabelecidos para a composição dos tribunais de contas (art. 73, II, CRFB), por também ser um órgão administrativo para o exercício de função fiscalizadora, que acumula a competência para restaurar a ordem na Administração Pública, inclusive a de “sustar, se não atendido, a execução de ato impugnado” (art. 71 da CRFB).

Se para qualquer cargo público, seja por mérito ou não, temporário ou não, a Constituição exige demonstrar a inexistência de fatos que deslustrem a idoneidade e reputação, por quê não exigir do interventor?

Para Fernandes (2015, p. 114), “idoneidade moral” e “reputação ilibada” são conceitos jurídicos coincidentes com o sentido popular:

A propósito, os conceitos jurídicos são coincidentes com a acepção vulgar: idoneidade moral é a aptidão a aptidão, a capacidade de situar-se no plano dos bons costumes consagrados pela sociedade; a reputação ilibada diz respeito ao conceito que a sociedade atribuir ao sujeito de ser “sem mancha, puro, incorrupto”.

A nomeação do interventor exige a observância dos valores que emanam da Constituição Federal, em especial, o princípio da moralidade. Os critérios de idoneidade moral e reputação ilibada substanciam a defesa da probidade no Poder Público e, com isso, como já ressaltado, centra-se na solução para a busca da instabilidade federativa e de seus corolários.

Convém lembrar que o interventor, diante da instabilidade federativa e/ou constitucional que irá enfrentar, terá que ter condições de agir de modo diferente para a resolução do problema e, conforme já afirmado, resolver o problema não é somente

restabelecer a ordem federativa, mas também é de ordem constitucional, assegurando a execução das políticas públicas indispensáveis para a concretização dos direitos fundamentais.

Para Meirelles (2004, p. 89), são requisitos que se vinculam ao princípio da moralidade insculpido no art. 37, da CRFB, e, como todo agente público,

[...] como ser humano dotado de capacidade de atuar, deve, necessariamente, distinguir o bem do mal, o honesto do desonesto. E, ao atuar, não poderá desprezar o elemento ético de sua conduta. Assim, não terá que decidir somente entre o legal e o ilegal, o justo e o injusto, o conveniente e inconveniente, o oportuno e o inoportuno, mas também entre o honesto e desonesto.

Segundo o STF, “a comprovada idoneidade e o notório saber, como a própria adjetivação ressalta, são elementos objetivos que não podem ser desconsiderados pela discricionariedade, pela vontade, pela simples avaliação do Governador” (RE 167137/TO)<sup>235</sup>. Ao analisar a decisão, Fernandes (2015, p. 114) argumenta que,

[...] para ser possuidor de idoneidade moral seria suficiente que [...] não ostentasse condenação criminal definitiva ou fosse frequentador de colunas policiais. Já a reputação ilibada [...], é indispensável que jamais tenha sido envolvido em atos de corrupção, entre outros. [...] Não se dará, pois, crédito a qualquer notícia/denúncia, mas também não se poderá concluir que detém reputação ilibada, quem esteve envolvido em notícias mal explicadas de riqueza ou transações escusas.

Em outra decisão, no julgamento do RE 696.375/RO, o STF confirmou o precedente sobre o tema, uma vez que o Relator, argumentado que a busca por definições para é o requisito da "idoneidade moral e reputação ilibada" não ocorre sem propósito e, sugere,

[...] Um conjunto minimamente comprovável de situações que estabeleceriam limites dentro dos quais poder-se-ia navegar com segurança numa ou noutra

---

<sup>235</sup> EMENTA: TRIBUNAL DE CONTAS. NOMEAÇÃO de seus membros em Estado recém-criado. Natureza do ato administrativo. Parâmetros a serem observados. [...] vinculado a determinados critérios, não só estabelecidos [...], mas também, naquilo que couber, pelo art. 73, §1º, da CF. NOTÓRIO SABER [...] Necessidade de um mínimo de pertinência entre as qualidades intelectuais dos nomeados e o ofício a desempenhar. [...]. (BRASIL. RE 167137, Relator(a): Min. Paulo Brossard, Segunda Turma, julgado em 18/10/1994, DJ 25-11-1994 PP-32312 EMENT VOL-01768-04 PP-0084).

direção, atendendo às peculiaridades de cada caso, sem, porém, comprometer o conceito como um todo.

Primeiramente, entendo que jamais poderia ser considerado de "idoneidade moral e reputação ilibada" alguém com condenação (judicial ou prolatada por tribunal de contas) transitada em julgado, se o objeto da condenação diz respeito ao uso de dinheiro público. No caso, trata-se de julgamento completo, já definido na esfera judiciária, que afasta a possibilidade de se fazer alçar indivíduo com tamanha mácula à condição de dignidade de Ministro ou Conselheiro.

Os casos mais difíceis, entretanto, são aqueles em que não há trânsito em julgado e, haja vista a morosidade alarmante da processualística brasileira, são esses os mais numerosos.

Não pode ser considerado dono de uma reputação ilibada aquele sobre o qual pairam fundadas suspeitas de comportamento avesso ao bem público. Em especial, não pode ser considerado dono de reputação ilibada aquele sobre o qual pesa um processo judicial, uma tomada de contas que vise a apurar a malversação de dinheiro público ou, até mesmo, um processo administrativo. Em especial se as denúncias e suspeitas estiverem estribadas em fortes indícios<sup>236</sup>.

O requisito de “notório saber” encontra-se constitucionalizado desde a Carta Magna de 1891, no mesmo momento em que criou o STF passou a exigir-se “notável saber e reputação”. Na vigente Constituição, é requisito para vários cargos, inclusive os de natureza técnica, como haveria de ser.

A Constituição, ao exigir o “notório saber”, para as funções que o demandavam, estabeleceu a expertise esperada do nomeado. Para os órgãos jurídicos, o saber jurídico. Para o Tribunal de Contas, na forma do artigo 73, inciso III, da CRFB, o requisito de “notórios conhecimentos jurídicos, contábeis, econômicos e financeiros ou de administração pública”.

Conforme antes mencionado, o Tribunal de Contas (TC) é um relevante referencial, pois, além de ser órgão de natureza administrativa e fiscalizador, a expertise exigida para o exercício da função de membro do TC foi regulamentada pela Constituição.

Pelo prisma jurisprudencial, já decidiu o STF, desde o julgamento do recurso extraordinário de Ação Popular (RE- 167.137-8-TO), para o qual as constituições

---

<sup>236</sup> AI 696375 AgR, Relator(a): Min. DIAS TOFFOLI, Primeira Turma, julgado em 17/09/2013, ACÓRDÃO ELETRÔNICO DJe-228 DIVULG 19-11-2013 PUBLIC 20-11-2013.

estaduais devem observar a simetria e o “notório saber” é requisito fundamental que está vinculado à “necessidade de um mínimo de pertinência entre as qualidades intelectuais dos nomeados e o ofício a desempenhar”. A decisão foi baseada em parecer do Senado, ainda na Primeira República, quando o “notável saber” descrito na Constituição de 1891 para os cargos do STF foi interpretado de forma restritiva para compreender “notável saber jurídico”:

[...] a) Esse requisito de notável saber, exigido pela Constituição, refere-se especialmente à habilitação científica em alto grau nas matérias sôbre que o Tribunal tem de pronunciar-se, *jus dicere*, o que supõe nos nomeados a inteira competência e sabedoria que no conhecimento do Direito devem ter os jurisconsultos. b) Mentiria a instituição aos seus fins, se se pudesse entender que o sentido daquela expressão notável saber, referindo-se a outros ramos de conhecimentos humanos, independesse dos que dizem respeito à ciência jurídica; pois que isso daria cabimento ao absurdo de compor-se um tribunal judiciário, verbi gratia, de astrônomos, químicos, arquitetos, etc. sem se inquerir da habilitação profissional em Direito (MAXIMILIANO, 1954, p. 317)<sup>237</sup>.

Para o interventor – que não terá tempo para o amadurecimento político-administrativo das funções de governo, como ocorre com os agentes políticos –, o notório saber deve ser estabelecido como requisito e pode ser configurado com a exigência de conhecimento em administração pública, nada impedindo que se estenda para outros conhecimentos correlatos.

A intervenção no ente federado é essência da federação, por isso a nomeação de interventor não pode ser utilizada para presentear afeto político. Sob esse prisma, o interventor deve estar afastado do processo político e sua indicação não pode configurar um espaço para os “políticos de profissão”<sup>238</sup>.

---

<sup>237</sup> Após o Presidente Floriano Peixoto ter indicado para o STF um médico e dois generais, o Senado rejeitou com fundamento no seguinte parecer do Senador João Barbalho.

<sup>238</sup> Expressão adotada por Max Weber em conferência na Universidade de Munique em 1918 (A Política como Vocação, no original, *Politik als Beruf*), publicada em 1919, tornando-se um clássico, tendo sido publicado em Ensaio de Sociologia, no qual, esclarece Weber (1982, p. 105) que “há dois modos principais pelos quais alguém pode fazer da política a sua vocação: viver “para” a política, ou viver “da” política. Esse contraste não é, de forma alguma, exclusivo. Em geral, o homem faz as duas coisas, pelo menos em pensamento e, certamente, também ambas na prática. Quem vive “para” a política faz dela a sua vida, num sentido interior. Desfruta a posse pura e simples do poder que exerce, ou alimenta seu equilíbrio interior, seu sentimento íntimo, pela consciência de que sua vida tem sentido a serviço de uma “causa”. Nesse sentido interno, todo homem sincero que vive para uma causa também vive dessa causa. A distinção, no caso, refere-se a um aspecto muito mais substancial da questão, ou seja, o

#### 4.3.4.2 Deveres do Interventor

O exercício da função adjudica direitos ao interventor, dentre eles, o compensatório financeiro pelo exercício da função, permitida as acumulações constitucionalmente estabelecidas, entretanto, também lhe impõe deveres.

Em regra, os deveres são inerentes às atribuições da função para o qual foi nomeado – de ordem administrativa e financeira – e sob o controle típico dos órgãos controladores, como exemplo, as obrigações legais previstas para o gestor quanto à prestação de contas. Ensina Meirelles (1998, p. 110), que,

Como delegado do Estado, o interventor do Município presta contas de sua conduta administrativa diretamente ao governador e de sua administração financeira ao Tribunal de Contas do Estado ou ao órgão competente. Embora delegado do Estado, o interventor é administrador e representante legal do Município, em cujo nome pratica os atos, exercita direitos e contrai obrigações no desempenho normal da interventoria. Como agente público que é, sujeita-se às mesmas normas de responsabilidade civil e penal dos demais agentes públicos [...]. Sua posição na Administração é *sui generis*: como administrador do Município, subordina-se às normas administrativas locais; como delegado do Estado, atua segundo as determinações do delegante e age em seu nome, nos expressos limites do decreto interventivo. Daí por que nos atos e contratos administrativos o interventor vincula o Município e nos seus atos ilícitos vincula o Estado, na qualidade de seu preposto e perante o qual responderá civilmente em ação regressiva nos precisos termos do art. 37, §6º, da Constituição.

A gestão pública pelo interventor o vincula à responsabilidade administrativa, civil e penal, sendo proibido o nepotismo na forma enunciada pelo STF por meio da Súmula Vinculante nº 13, para qual, fica vedada

a nomeação de cônjuge, companheiro ou parente em linha reta, colateral ou por afinidade, até o terceiro grau, inclusive, da autoridade nomeante ou de servidor da mesma pessoa jurídica investido em cargo de direção, chefia ou assessoramento, para o exercício de cargo em comissão ou de confiança ou, ainda, de função gratificada na administração pública direta e indireta em qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, compreendido o ajuste mediante designações recíprocas.

---

econômico. Quem luta para fazer da política uma fonte de renda permanente, vive “da” política como vocação, ao passo que quem não age assim vive “para” a política”.

Contudo, em razão da natureza excepcional da intervenção, no seu tempo, isto é, concomitantemente, é necessário que o controle também seja extraordinário, ou seja, deve ser mais acentuado do que os convencionais, gerando um sistema diferenciado, além dos tradicionais canais exercidos pelos típicos órgãos controladores.

Um instrumento substancial de controle das ações realizadas durante a intervenção será a obrigatoriedade de apresentar ao Poder Legislativo do ente federado interveniente um plano de recuperação da ordem constitucional violada que motivou a intervenção e, periodicamente, apresentar relatório circunstanciado das atividades desenvolvidas, segundo o critério de periodicidade que deverá ser estabelecido no decreto de intervenção.

Em regra, no que tange à prestação de contas, as constituições estaduais preceituam que haverá o controle igual ao exercido sobre o agente político substituído. Contudo, os dispositivos têm irrelevante força normativa, tendo em conta que o sistema constitucional de controle vincula a prestação de contas “qualquer pessoa física ou jurídica, pública ou privada que utilize, arrecade, guarde, gerencie ou administre dinheiros, bens e valores públicos ou pelos quais a União responda, ou que, em nome desta, assuma obrigações de natureza pecuniária” (art. 70, parágrafo único, CRFB).

No entanto, a Constituição do Estado de Alagoas se destaca ao condicionar a permanência do interventor ao seu desempenho (art. 39, IV, CE/AL) e ao prever obrigação específica para o interventor (art. 39, §6º, V, CE/AL). Prescreve um controle concomitante, com relatório circunstanciado, periodicidade mensal, sem prejuízo do relatório final em inciso específico:

V – a obrigatoriedade da apresentação, pelo interventor, de relatórios mensais à Assembleia Legislativa, ao Governador do Estado e ao Tribunal de Contas, nos quais exporá circunstanciadamente todas as atividades desenvolvidas no mês anterior, sem prejuízo do relatório final que deverá ser remetido aos órgãos de que trata este inciso, até dez dias após o prazo de duração da medida interventiva.

A proposta inspira-se no modelo argentino já relatado. Trata-se de controle “*concomitans*” que exigirá da Casa Legislativa do ente interveniente a instituição de um órgão colegiado próprio, de natureza especial, que deverá analisar de forma célere

os atos que estão sendo praticados, especialmente, fiscalizar o plano de recuperação proposto pelo interventor para restaurar a ordem constitucional violada. A celeridade deve ser atributo fundante desse órgão colegiado em razão da temporariedade imposta à intervenção, não justificando um controle *a posteriori*, tendo em vista que esses já são exercidos pelos órgãos de controle ordinários.

A autoridade do ente federal interveniente deverá ser comunicada sobre a fiscalização, em especial, se for identificado que o interventor não está cumprindo o plano de recuperação e que as medidas adotadas não serão suficientes para afastar a anormalidade constitucional que originou a intervenção.

Outro relevante dever acometido ao interventor é a responsabilidade pelo processo de transição da função para o legítimo representante democrático. Para todos os deveres, deverá ser assinalado prazo certo e o interventor que não os cumprir deverá ser notificado para fazê-lo em prazo determinado e, se não o fizer, deverá ser substituído.

A possibilidade de exigir os deveres apresentados não carece de legislação específica, isso porque são deveres que substancializam a atuação do interventor, colocando em sintonia com o paradigma do constitucionalismo democrático de *Principia iuris*, para o qual a democracia está vinculada ao conteúdo dos atos e decisões, bastando que sejam expressos no decreto interventivo exigido pelo artigo 36, §1º, da CRFB, no qual dispôs o legislador constituinte originário que o decreto de intervenção definirá as “condições” para sua a execução.

A tridimensionalidade do federalismo brasileiro é uma novidade no mundo e, por consequência, a autonomia dos municípios encontra-se em processo de construção, como estão muitos dos institutos assegurados no texto constitucional, inclusive, o interventor. Afinal, é no caminho por uma sociedade efetivamente democrática<sup>239</sup> que será consolidado os valores da Constituição.

---

<sup>239</sup> Quando se refere a uma sociedade “efetivamente democrática”, quer dizer que não basta que a democracia exista e seja validamente prevista como garantia do Estado nacional, mas que atinja, além

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

A intervenção no ente federado originou-se da necessidade dos federalistas de assegurar a unidade nacional. Nasceu nos Estados Unidos, mas frutificou na Suíça quando foi adotada pela primeira vez o vocábulo “intervenção”, tendo sido desvirtuada sua função no México e na Argentina. No Brasil, amparada na experiência dos argentinos, também foi utilizada como instrumento de concentração de poder no centro e relativização do poder dos Estados-federado e dos Municípios, ainda que este somente viesse a integrar a federação na Constituição de 1988.

A concentração da soberania na União, a autonomia política e a repartição de competência entres os membros da federação são características inerentes ao princípio federativo, justificadas pelo ideal de unidade que confere o poder de fixar, em uma rígida Constituição, os deveres jurídicos dos membros que compõem o conjunto federativo. Contudo, para assegurar essa unidade e os valores constitucionais por ela garantidos, a intervenção no ente federado foi inserida como inerente ao modelo federativo de Estado como providência excepcional para assegurar o próprio ato constitutivo do Estado nacional. No Brasil, esse modelo se alicerça na República Federativa, constituindo-se como “cláusula de garantia” do próprio Estado democrático nacional.

O relevante valor dado pelo constituinte ao princípio federativo permitiu configurar um modelo único de federação, ainda sem outro exemplar, caracterizada por ser tridimensional que integra a federação os Estados, o Distrito Federal e os Municípios. Desta singularidade, fez surgir um modelo único de intervenção indireta, também sem outro exemplo no mundo, em que ao Estado-federado é delegada a competência para intervir em Município localizado em seu território.

Nesse contexto, com a finalidade de assegurar unidade e vedar a ruptura do pacto federativo e dos valores por ela assegurados, a Constituição de 1988 – fiel ao modelo

---

da eficácia, sua efetividade, por meio de políticas públicas consolidadas pelo Município, concretamente autônomo, conferindo, com isso, autonomia individual os cidadãos da sociedade que o compõem.

histórico adotado no Brasil desde a Emenda Constitucional de 1926 – fixou um leque extensivo e exaustivo de hipóteses das quais pode advir a intervenção no ente federado.

Importante lembrar que o objeto de trabalho desta pesquisa não se incluiu a análise dos pressupostos materiais descritos na Constituição, pois, neste campo, já existem estudos descritivos no Brasil, mas, em alguns momentos, foi empenhado esforço em analisar alguns conflitos relativos aos pressupostos formais e necessários para a edificação da pesquisa.

Trata-se, portanto, a intervenção no ente federado de medida de excepcionalidade que deve estar amparada nos pressupostos materiais e formais previstos nos artigos 34 e 35 da Constituição Federal.

Apesar dos pressupostos exaustivamente descritos na Constituição, neste estudo, foi diagnosticado que alguns Estados-federados brasileiros prescrevem, em suas Constituições, possibilidades interventivas não previstas no texto constitutivo da Federação brasileira e que essas anomalias estão sendo corroboradas pelos Poderes instituídos, especialmente, o Tribunal de Contas, o Ministério Público e os Tribunais de Justiça, como instrumento de controle de atos praticados por agentes públicos, em especial por atos de corrupção e/ou improbidade administrativa.

Sem dúvida, a corrupção está enraizada na administração pública brasileira, não faltam notícias diárias sobre o tema, mas, ainda que remover a corrupção seja uma prioridade, as instituições devem ser preservadas e os meios adequados devem ser utilizados para punir o agente político. Assim, quando um representante democrático não cumpre seus deveres, este deve ser responsabilizado e, igualmente, quando um ente da federação não cumprir o seu dever e este estiver prescrito como cláusula de garantia nos artigos 34 e 35 da Constituição, também deverá ser punido com a relativização de sua autonomia política.

Apesar da obviedade de que é violadora da Constituição Federal, a materialização de intervenção estadual, isto é, a que confere competência ao Estado para relativizar a autonomia municipal, sem o pressuposto material exaustivamente previsto no art. 35

da CRFB, está a exigir que sejam estabelecidos critérios substanciais de observância para todos os poderes instituídos envolvidos no processo interventivo.

A análise substancial realizada mostrou que intervenção, em razão de sua natureza política, está revestida da discricionariedade, tendo em conta que o Chefe do Poder Executivo (Presidente da República ou Governador do Estado ou do Distrito Federal) é quem detém a competência para assegurar a unidade federada e os valores constitucionais por ela estabelecidos por meio da avaliação da finalidade de estabilização da ordem federativa e/ou constitucional.

Os demais órgãos públicos que participam do processo interventivo, também dada à natureza política do ato, tem igual responsabilidade, mas não detém a última palavra, mesmo quando originada de requisição do Poder Judiciário. Neste caso, o Judiciário exerce uma função administrativa, insuscetível de recurso judicial, que não vincula o representante do poder político.

À luz do garantismo constitucional de Luigi Ferrajoli, que defende uma vertente juspositivista do constitucionalismo democrático, a partir de limites e vínculos normativos estabelecidos pela Constituição, essa pesquisa foi desenvolvida. O garantismo tem fundamento no Estado de Direito, mas não somente sob uma versão formalista, mas também substancial, característica do Estado Constitucional de Direito, que, em sentido legalidade estrito, confere validade substancial exigindo que ações e omissões sejam legalmente preordenadas e circunscritas, mediante obrigações e vedações, às matérias de competência e aos critérios de decisão.

A forma de estado federal é núcleo pétreo da Constituição, assegurada pela intervenção e acentuada pela impossibilidade de emenda à Constituição quando a Federação estiver sob o regime de intervenção. Para levar os órgãos instituídos à observância dos vínculos e limites constitucionais, será elementar limitá-los ao “princípio da não intervenção” e vinculá-los ao cumprimento dos pressupostos formais e materiais estabelecidos na Constituição, bem como condicioná-los a dos critérios decorrentes do sentido estrito do princípio da legalidade.

Para a observância do princípio da legalidade estrita, é condição precípua que a validade da decisão interventiva esteja vinculada ao “princípio da necessidade interventiva”, para o qual a intervenção somente se justifica substancialmente quando não for restabelecida a normalidade ou quando não haja outros meios menos gravosos e igualmente eficazes para solucionar o problema que deu ensejo ao pedido; ao “princípio da razoabilidade”, segundo o qual determina que haja um harmonioso equilíbrio entre o objetivo perseguido e o ônus imposto de forma que a finalidade alcançada legitime a intervenção federal; e ao “princípio garantista de o interventor restabelecer da ordem”, quer dizer, apurar, também no âmbito da razoabilidade, se a intervenção será capaz de conferir ao interventor as condições para agir de forma diferente do agente político para a resolução do problema, lembrando que a função de interventor não o desvincula do desiderato constitucional, em especial, o de realizar os direitos fundamentais.

Nesse contexto, se for verificada que a decretação da intervenção não será capaz de remediar a harmonia federal, prevalecerá a não intervenção. Ao contrário, deverá ser identificado o ente federado passivo legitimamente para sofrer a limitação de sua autonomia. A identificação do ente violador é condição que antecede a análise dos critérios propostos, pois, quando tiver sido violado um dever estabelecido na Constituição como cláusula de garantia da federação (art. 34 e 35), o fato ilícito deve ser imputado ao Estado (Distrito Federal ou Município), enquanto ente federado, de forma que, ao distinguir aqueles dos atos ilícitos (comissivos ou omissivos) do representante político, não se desvirtue da dos fundamentos constitucionais da intervenção.

As hipóteses de intervenção federal nos Estados ou de intervenção estadual nos Municípios exigem interpretação restritiva, em adequada consonância com os princípios da “não intervenção” e da “legalidade estrita”, como ocorre nas decisões proferidas pelo Supremo Tribunal Federal nos casos de intervenção federal, no sentido de que somente serão admitidas aquelas exaustivamente descritas na Constituição da República Federativa do Brasil e, se cumpridas às demais condições substanciais, isto é, que sua concretização atinja a eficácia para a preservação da unidade federativa e para a proteção dos valores constitucionalmente estabelecidos.

As instituições representativas da soberania popular não podem ficar expostas à manipulação política, flutuando segundo o interesse do grupo político dominante. Ela não pode ser garantia de outros valores que não sejam os limites traçados para a defesa do Estado federal e os delineados nos artigos 34 e 35 da Constituição, dentre eles, a garantia dos direitos humanos. Em defesa da ordem política nacional, a intervenção no ente federado não é instrumento para assegurar o poder de afeto político ou mesmo rechaçar os desafetos, tendo em conta que não pode ser meio para manter presente o “coronelismo” já denunciado na história política do país, institucionalizando-o como um instrumento manipulador destinado a beneficiar ou mesmo a prejudicar as forças políticas opostas. Essa função somente se adaptou aos tempos ditatoriais, essencialmente centralista e exatamente para exercer o controle das forças políticas sobre os Estados e os Municípios.

A intervenção estadual, isto é, aquela em que o Estado atua contra o Município, nos moldes como vem sendo adotada reflete uma vertente degradadora do federalismo, propondo um futuro incerto, que somente pode ser confiável com o estabelecimento de critérios para a sua declaração e concretização.

## REFERÊNCIAS

ADEODATO, João Maurício. **Uma teoria da retórica da norma jurídica e do direito subjetivo**. São Paulo: Noeses, 2011.

ANDRADE, Valdeciliana da Silva Ramos. **Linguagem Jurídica**: um estudo do discurso forense. Curitiba: Editora CRV, 2014.

BARACHO, José Alfredo de Oliveira. **O princípio de subsidiariedade**: conceito e evolução. Belo Horizonte: UFMG, 1995.

\_\_\_\_\_. **Teoria Geral do federalismo**. Rio de Janeiro: Forense, 1986.

BARBOSA, Rui. O art. 6º da Constituição e a intervenção na Bahia. In: \_\_\_\_\_. **Obras Completas de Rui Barbosa**. Vol. XLVII, Tomo IV. Rio de Janeiro: Fundação Casa de Rui Barbosa, 1976.

\_\_\_\_\_. O art. 6º da Constituição e a intervenção na Bahia. In: \_\_\_\_\_. **Obras Completas de Rui Barbosa**. Vol. XLVII, TOMO III. Rio de Janeiro: Fundação Casa de Rui Barbosa, 1975.

BARRIOS, Boris. La Democracia Constitucional. **Revista Panameña de Política, Panamá**, n. 14, Jul.-Dic., 2012, p. 41-48.

BARROSO, Luiz Roberto. Constituição, democracia e supremacia judicial: direito e política no brasil contemporâneo. **Anais do [Recurso eletrônico] IX Simpósio de Direito Constitucional da ABDCConst.** - Curitiba, ABDCConst., 2011, p. 385-432.

\_\_\_\_\_. Os princípios da Razoabilidade e da Proporcionalidade no direito constitucional. **Cadernos de Direito Constitucional e Ciência política**, São Paulo, n. 23, v. 6, Abr.-Jun., 1998, p. 65-78.

BENEVIDES, Maria Victoria de Mesquita. **A Cidadania ativa**. São Paulo: Ática, 1998.

BIELSA, Rafael. **Derecho Constitucional**. 2. ed. Buenos Aires: Depalma, 1954.

BOBBIO, Norberto. **Teoria Geral da Política**: a filosofia política e as lições dos clássicos. Trad. Daniela Beccaccia Versiani. 11. ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2000.

\_\_\_\_\_. **A era dos direitos**. Trad. Carlos Nelson Coutinho. Rio de Janeiro: Campus, 1992.

\_\_\_\_\_. **O futuro da democracia**. 6. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1986.

BONAVIDES, Paulo. **Ciência política**. 10. ed. São Paulo: Malheiros, 2001.

BONAVIDES, Paulo; ANDRADE, Paes de. **História constitucional do Brasil**. 4. ed. Brasília: OAB Editora, 2002.

BONFIM, B. Calheiros (Coord). **Comentários à Constituição Federal**. Vol. 2. Rio de Janeiro: Edições Trabalhistas, 1990.

BRASIL. DOCUMENTOS PARLAMENTARES. **Intervenção nos Estados**. Estado do Rio (1914-1915). Vol. 8. Rio de Janeiro: *Ex-libris* Levi Carneiro, 1916.

BRASIL. DOCUMENTOS PARLAMENTARES. **Intervenção nos Estados**. Rio Grande do Sul (1892), Pernambuco (1893), Sergipe (1894), Bahia (1895). Vol. II. Paris: *L'édition D'art*, 1913.

BRASIL. **Mais Mulheres na Política**. Org. Procuradoria Especial da Mulher do Senado Federal. 2015. Disponível em: <<http://www12.senado.leg.br/institucional/procuradoria/proc-publicacoes/2a-edicao-do-livreto-mais-mulheres-na-politica>>. Acesso em: 20.set.2016.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **A Constituição e o Supremo**. 3. ed. Brasília: Secretaria de documentação, 2010.

CADEMARTORI, Sérgio Urquhart de; STRAPAZZON, Carlos Luiz. *Principia iuris*: uma teoria normativa do direito e da democracia. **Pensar**, Fortaleza, v. 15, n. 1, jan./jun. 2010, p. 278-302.

CALDAS, Roberto C.S.G. Direito de ação popular: requisitos especiais, eficiência, eficácia, efetividade e controle social. **Revista de Estudos Constitucionais, Hermenêutica e Teoria do Direito** (RECHTD), São Leopoldo, RS, v. 6, 2014, p. 288-297.

CALDAS, Roberto C.S.G.; OLIVEIRA JUNIOR, Joaner Campello. A integração da infraestrutura regional e a implementação de políticas públicas: análise do caso brasileiro. **Revista de Direito Brasileira**, São Paulo, v. 15, n. 6, set./dez., 2016, p. 133-147.

CALMON, Pedro. **Curso de Direito Constitucional**. 3. ed. São Paulo: Freitas Bastos, 1956.

CARVALHO, Jose Murilo. **Cidadania no Brasil: o longo caminho**. Rio de Janeiro: Civilização, 2001.

CARVALHO, Kildare Gonçalves. **Direito constitucional**. 14. ed. Belo Horizonte: Del Rey, 2008.

CAVALCANTI, João Barbalho Uchoa. **Constituição Federal Brasileira – Comentários**. 2. ed. Rio de Janeiro: Briguiet e Cia. Editores, 1924.

CHAGAS, Carlos. Os 40 anos da Constituição de 1946. **Jornal da Tarde**, Rio de Janeiro, p. 6, 17. set. 1986. Disponível em: <[http://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/117315/1986\\_SETEMBRO\\_036.pdf?sequence=>](http://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/117315/1986_SETEMBRO_036.pdf?sequence=>)>. Acesso em: 20 out. 2012.

CITTADINO, Gisele. Judicialização da Política, Constitucionalismo Democrático e Separação de Poderes. In: VIANNA, Luiz Werneck (org.). **A Democracia e os Três Poderes no Brasil**. Belo Horizonte: Editora UFMG; Rio de Janeiro: IUPERJ/FAPERJ, 2002.

COPETTI NETO, Alfredo. O paradigma constitucional garantista em Luigi Ferrajoli: a evolução do constitucionalismo político para o constitucionalismo jurídico. **Revista de Direitos Fundamentais e Democracia**, Curitiba, v. 14, n. 14, p. 409-421, julho/dezembro de 2013

COURA, Alexandre de Castro. **Hermenêutica jurídica e jurisdição (in)constitucional**: para análise crítica da “jurisprudência de valores” à luz da teoria discursiva de Habermas. Belo Horizonte: Mandamentos, 2009.

CRETELLA JÚNIOR, José. **Dos atos administrativos especiais**. 2. ed. Rio de Janeiro: Forense, 1995.

\_\_\_\_\_. **Comentários à Constituição de 1988**. 2. ed. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 1990.

CRUZ, Álvaro Ricardo de Souza. **Habermas e o direito brasileiro**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2008.

\_\_\_\_\_. **O Estado federal**. São Paulo: Ática, 1986.

\_\_\_\_\_. **Elementos de teoria geral do Estado**. 11. ed. São Paulo: Saraiva, 2000.

FABRIZ, Daury Cesar. Federalismo, municipalismo e direitos humanos. **Revista do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais**. Ano XXVIII, v. 77, out.-nov., 2010, p. 76-95.

\_\_\_\_\_. Eficácia dos Direitos Sociais após duas décadas da Constituição brasileira de 1988. **Publicações Seriadas do Centro de Estudos Sociais**, Coimbra, n. 315, p. 1-13, out. 2008.

\_\_\_\_\_. Cidadania, democracia e acesso à justiça. In: ALMEIDA, Enéa Stutz (org.). **Direitos e garantias fundamentais**. Florianópolis: Fundação Boiteux, 2006, p. 13-46.

\_\_\_\_\_. Qual democracia?. **Depoimentos** – Revista da Faculdade de Direito de Vitória, v. 4, n. 7, jul./dez., 2003, p. 57.

FERNANDES, Jorge Ulisses Jacoby. Requisitos para Ministros e Conselheiro de Tribunal de Contas. **Revista de Informação Legislativa**. Brasília, ano 32, n. 126 abr./jun., p. 113-114.

FERRAJOLI, Luigi. **A democracia através dos direitos**: o constitucionalismo garantista como modelo teórico e como projeto político. Trad. Alexander Araujo de Souza, Alexandre Salim, Alfredo Copetti Neto, André Karam Trindade, Hermes Zaneti Júnior e Leonardo Menin. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2015.

\_\_\_\_\_. **Direito e Razão**: teoria do garantismo penal. 4. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014.

\_\_\_\_\_. **Garantismo**: Uma discussão sobre direito e democracia. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2012.

\_\_\_\_\_. ***Principia iuris: teoría del derecho y de la democracia***. V. 2. Teoría de la democracia derecho. Trad. Perfecto Andrés Ibáñez, Carlos Bayón, Marina Gascón, Luis Prieto Sanchís e Alfonso Ruiz Miguel. Madrid: Trotta, 2011a.

\_\_\_\_\_. Constitucionalismo garantista e neoconstitucionalismo. Trad. André Karam Trindade. **Anais do [Recurso eletrônico] IX Simpósio de Direito Constitucional da ABDConst.** Curitiba: ABDConst., 2011b, p. 95-113.

\_\_\_\_\_. ***Paradigmas de la democracia constitucional***. Buenos Aires: Ediar, 2009.

FERRAZ JÚNIOR, Tércio Sampaio. **Contribuições de Intervenção no Domínio Econômico**. 2. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2002.

FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. **Curso de Direito Constitucional (1934)**. 33. ed. São Paulo: Saraiva, 2007.

\_\_\_\_\_. **Comentários à Constituição brasileira** (Emenda Constitucional nº 1, de 17-10-1969, com as alterações introduzidas pelas Emendas Constitucionais até a de nº 24, de 1º-12-1983). 5 ed. São Paulo: Saraiva, 1984.

FERREIRA, Pinto. Da intervenção federal. **Arquivo Forense**. Tribunal de Justiça do Estado de Pernambuco. Recife, v. LI, jan-dez, 1966, p. 23-60

FIGUEIREDO, Marcelo. Transição do Brasil Império à República Velha. **Revista Iberoamericana de Filosofía, Política y Humanidades**, Araucaria, año 13, n. 26. Segundo semestre de 2011, p. 119–145.

\_\_\_\_\_. **Teoria Geral do Estado**. 3. ed. São Paulo: Atlas, 2009.

\_\_\_\_\_. O controle das políticas públicas pelo Poder Judiciário no Brasil – uma visão geral. **Revista de Direito do Estado**, Rio de Janeiro, n. 7, jul./set. 2007a, p. 217-312.

\_\_\_\_\_. Federalismo x Centralização. A Eterna Busca do Equilíbrio. A tendência mundial de concentração de poderes na União. A questão dos governos locais. **Interesse Público**, Porto Alegre, v. 9, n. 41, jan./fev., 2007b, p. 93-108.

FREUD, Sigmund. Totem e tabu. In: \_\_\_\_\_. **Edição standard brasileira das obras psicológicas completas de Sigmund Freud**. V. XIII. Rio de Janeiro: Imago, 1913-1996a. p. 13-168.

\_\_\_\_\_. O futuro de uma ilusão. In: \_\_\_\_\_. **Edição standard brasileira das obras psicológicas completas de Sigmund Freud**. V. XXI Rio de Janeiro: Imago, 1927-1996b. p. 15-66.

\_\_\_\_\_. Novas conferências introdutórias à psicanálise. Conferência XXXI: A dissecação da personalidade psíquica. In: \_\_\_\_\_. **Edição standard brasileira das obras psicológicas completas de Sigmund Freud**. V. XXII. Rio de Janeiro: Imago, 1932-1996c. p. 39-54.

\_\_\_\_\_. **Moisés e o monoteísmo**. Três ensaios (1939 [1934-38]). Rio de Janeiro: Imago, 1975.

FIUZA, Ricardo Arnaldo Malheiros. Suíça: 700 anos – modelo de federalismo e democracia. **Revista de Informação Legislativa**, Brasília, ano 29, n. 113, jan.-mar., 1992, p. 505-514.

GALANTE, Elisa Helena Lesqueves. Participação popular no processo legislativo. **Revista da Faculdade de Direito de Campos**, Rio de Janeiro, ano VII, n. 4 e 5, 2004, p. 435-483.

GALANTE, Elisa Helena Lesqueves; PEDRA, Adriano Sant'Ana. Intervenção federal com fundamento no desequilíbrio financeiro decorrente da crise econômica. **Revista Thesis Juris**, São Paulo, v. 5, n. 3, set./dez. 2016a, p. 789-807.

\_\_\_\_\_. A cidade interrompida: uma análise crítica da intervenção estadual provocada pelo tribunal de contas. **Revista de Direito da Cidade**, Rio de Janeiro, vol. 08, n. 3, 2016b, pp.1028-1048.

\_\_\_\_\_. O Judiciário brasileiro como superego da sociedade: uma crítica à usurpação da compreensão dos valores de uma sociedade. In: GONÇALVES, Everton das Neves Gonçalves; SEPULVEDA, Consuelo Martinez-Sicluna y. **III Encontro de Internacionalização do CONPEDI** – Universidade Complutense de Madrid. Madrid: *Ediciones Laborum*, 2015, v. 14, p. 84-99.

\_\_\_\_\_. O dever fundamental de proteção ao meio ambiente correspectivo ao direito fundamental de propriedade e o dever estatal de indenizar quando a intervenção por

limitação administrativa afeta o conteúdo econômico da propriedade. **Derecho y Cambio Social**, Lima- Peru, n. 36, ano XI, 2014, p. 1-18.

HAMILTON, Alexander; MADISON, James; JAY, John. **O federalista**. Belo Horizonte: Líder, 2003.

HESSE, Konrad. **Elementos de Direito Constitucional da República Federal da Alemanha**. Trad. Luís Afonso Heck. Porto Alegre: Sérgio Fabris, 1998.

\_\_\_\_\_. **A força normativa da Constituição**. Trad. Gilmar Ferreira Mendes. Porto Alegre: Sérgio Fabris, 1991.

HORTA, Raul Machado. Pluralidade do federalismo. In: MARTINS, Ives Gandra da Silva (org.). **Direito contemporâneo: estudos em homenagem a Oscar Dias Corrêa**. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2001.

\_\_\_\_\_. **Direito Constitucional**. 2 ed. Belo Horizonte: Del Rey, 1999.

IBOPE. **Índice de Confiança Social 2015 – ICS**. 2016. Disponível em: <[http://www.ibope.com.br/pt-br/noticias/Documents/ics\\_brasil.pdf](http://www.ibope.com.br/pt-br/noticias/Documents/ics_brasil.pdf)>. Acesso em 10 nov. 2016.

KARDAS, Saban. Humanitarian Intervention: a conceptual analysis. **Alternatives: Turkish Journal of International Relations**, Spring Summer, v. 2, n. 3-4, out. 2003, p. 21-49.

KELSEN, Hans. **Jurisdição constitucional**. São Paulo: Martins Fontes, 2003.

KROHLING, Aloísio. **Direitos humanos fundamentais: diálogo intercultural e democracia**. São Paulo: Paulus, 2009.

LEAL, Victor Nunes. **Coronelismo, Enxada e Voto**. 3. ed. São Paulo: Alfa Ômega, 1976.

LEME, Ernesto. **A intervenção federal nos Estados**. 2. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1930.

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

LYNCH, Christian Edward Cyril. O caminho para Washington passa por Buenos Aires. A recepção do conceito argentino do estado de sítio e seu papel na construção da República brasileira (1890-1898). **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, vol. 27, n. 78, p. 149-196, fev. 2012.

LOEWENSTEIN, Karl. **Teoría de la Constitución**. 2 ed. Barcelona: Ariel, 1970.

LOUREIRO, José Sansão. O “impeachment” dos executivos nomeados no direito constitucional brasileiro. **Revista da Faculdade de Direito UFPR**, Curitiba, v. 17, n. 0, 1974, p. 39-42.

JACQUES, Paulino. **Curso de Direito Constitucional**. 9. ed. Rio de Janeiro: Forense, 1983.

MAGALHÃES, José Luiz Quadros de. O resgate da democracia representativa através da democracia participativa. **Revista da Faculdade de Direito da Universidade Federal de Minas Gerais**, Belo Horizonte, n. 44, Jan.-Jun./2004, p. 181-216.

MARINELA, Fernanda. **Direito administrativo**. 10 ed. São Paulo: Saraiva, 2016.

MARTINS, Francisco Jório Bezerra. A intervenção estadual no federalismo brasileiro: dispositivos constitucionais inócuos? uma análise crítica ao instituto da intervenção estadual nos municípios. **Anais do XVII Congresso Nacional do CONPEDI**, Brasília: Conpedi, 2008, p. 7619-7649. Disponível em: <[http://www.publicadireito.com.br/conpedi/manaus/arquivos/anais/brasil/10\\_630.pdf](http://www.publicadireito.com.br/conpedi/manaus/arquivos/anais/brasil/10_630.pdf)> Acesso em: 10 abr. 2012.

MAUS, Ingeborg. Judiciário como superego da sociedade: o papel da atividade jurisprudencial na “sociedade órfã”. Tradução de Martônio Lima e Paulo Albuquerque. **Novos Estudos CEBRAP**, São Paulo, n. 58, p. 183-202, nov. 2000.

MAZZEI, Marcelo Rodrigues; SILVEIRA, Sebastião Sérgio; PAZETO, Henrique Parisi. Representação Interventiva, Jurisdição Constitucional e Conflito Federativo. **Revista Brasileira de Políticas Públicas**, Brasília, v. 4, n. 1, 2014 p. 186-189.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo brasileiro**. 29 ed. São Paulo: Malheiros, 2004.

\_\_\_\_\_. **Direito municipal brasileiro**. 10 ed. São Paulo: Malheiros, 1998.

MELLO, Oswaldo Aranha Bandeira de. **Princípios gerais do direito administrativo**. 2. ed. Rio de Janeiro: Forense, 1979.

MENDES, Gilmar Ferreira; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. **Curso de direito constitucional**. 10. ed. São Paulo: Saraiva, 2015.

MENDES, Gilmar Ferreira, COELHO, Inocêncio Mártires e BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. **Curso de Direito Constitucional**. São Paulo: Saraiva, 2007.

MENDONÇA, José Vicente Santos de. **Direito constitucional econômico: a intervenção do Estado na economia à luz da razão pública e do pragmatismo**. Belo Horizonte: Fórum, 2014.

\_\_\_\_\_. Ulisses e o superego: novas críticas à legitimidade democrática do controle judicial de constitucionalidade. **Revista de direito do Estado**, Rio de Janeiro, n. 7, jul.-set., 2007, p. 81-115

MIRANDA, Pontes de. **Comentários à Constituição de 1967 com emenda n. 1, de 1969**. 2. ed. São Paulo: RT, 1973-1974.

MONTAÑO, Salvador M. Dana. **La intervención federal en las provincias doctrina y jurisprudencia acerca del artículo 6 de la constitucion nacional**. Santa Fé: Santa Fe Importação Comercio e Indústrias, 1926.

MORAES, Humberto Peña de. Do processo interventivo, no contorno do Estado Federal. In: TAVARES, André Ramos; LENZA, Pedro; ALARCÓN, Pietro de Jesús Lora (Coords.). **Reforma do Judiciário analisada e comentada – Emenda Constitucional n. 45/04**. São Paulo: Método, 2005.

NOBRE, Marcos. **A teoria crítica**. Rio de Janeiro: Zarár, 2011.

OROPEZA, Manuel Gonzáles. **A intervención federal em la desaparición de poderes**. 2. ed. México: Universidade Nacional Autônoma de México, 1987.

PAIM, Antônio. **A questão democrática**. São Paulo: 2010.

PECES-BARBA, Gregório **Tránsito a La Modernidad y Derechos Fundamentales**. Madrid: Mezquita, 1982.

PELEGRINI, Marcia. **A intervenção estadual nos municípios**. Cumprimento de ordem ou decisão judicial. São Paulo: Mac Limonad, 2000.

PEDRA, Adriano Sant'Ana. **A Constituição viva**. Poder constituinte permanente e cláusulas pétreas na democracia participativa. 2. ed. Rio de Janeiro: 2012a.

\_\_\_\_\_. **Mutação** constitucional: interpretação evolutiva da Constituição na democracia constitucional. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2012b.

\_\_\_\_\_. Justificação e proteção dos direitos fundamentais. **Revista Direitos e Garantias Fundamentais**, Vitória, n. 10, 2011, p. 9-13.

\_\_\_\_\_. Reforma política: compromissos e desafios da democracia brasileira. In: PEDRA, Adriana Sant'Ana (org.). **Arquivos de Direito Público**: as transformações do estado brasileiro e as novas perspectivas do direito público. São Paulo: Método, 2007.

PINTO FILHO, Francisco Bilac Moreira. **A intervenção federal e o federalismo brasileiro**. Rio de Janeiro: Forense, 2002.

PIOVESAN, Flávia. **Direitos humanos e o Direito Constitucional internacional**. São Paulo: Max Limonad, 1997.

POZZOBON, Roberson Henrique. O Supremo Tribunal Federal e a judicialização da política no Brasil. **Revista da Faculdade de Direito Uniritter**, Porto Alegre, n. 10, p. 97-118, 2009.

REIS, Henoch da Silva. **A intervenção federal**. Manaus: Tip. Fenix, 1955.

RIBEIRO, Favila. **A intervenção federal nos estados**. Fortaleza: Ed. Jurídica, 1960.

RODRIGUES, Leda Boechat. **A Corte Suprema Americana e o direito constitucional americano**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1992.

ROSS, Alf. **Direito e justiça**. Trad. Edson Bini. Bauru: Edipro, 2000.

ROSSEAU, Jean-Jacques. Do contrato social. 2 ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2008.

ROVIRA, Enoch Albertí. *Las reformas territoriales em Alemania y en España y la sostenibilidad del paradigma autonômico español*. **Revista Española de Derecho Constitucional**, Madrid, n. 78, sep-dic, p. 9-42, 2006.

\_\_\_\_\_. **Federalismo y cooperación en la República Federal Alemana**. Madrid: Centro de Estudos Constitucionales, 1986.

SARTORI, Giovanni. **Ingeniería constitucional comparada**. *Uma investigação de estruturas, incentivos y resultados*. Trad. Roberto Reyes Mazzini. 3. ed. México: FDC, 2003.

\_\_\_\_\_. **A teoria da democracia revisitada**. Vol. I – O debate contemporâneo. São Paulo: Ática: 1994.

SAGUÉS, Néstor Pedro. *Reflexiones sobre a la manipulacion constitucional*. **Revista Latino-Americana de Estudos Constitucionais**. Belo Horizonte, Vol. 6, jul.-dez., 2005.

SEGADO, Francisco Fernández. *Reflexiones críticas en torno al federalismo en América Latina*. In: ARISMENDI, Alfredo A.; ORTIZ, Jesús Caballero (Orgs.). **El derecho público a comienzos del siglo XXI: estudios en homenaje al profesor Allan R. Brewer Carías**, Vol. 1 (Teoría general del derecho. Derecho constitucional). Espanha: Civitas, 2003, p. 585-619.

SOUZA NETO, Cláudio Pereira de Souza; SARMENTO, Daniel. **Direito Constitucional: teoria, história e métodos de trabalho**. 2. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2014.

SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional**. 35. ed. São Paulo: Malheiros, 2011.

SILVA NETO, Casimiro Pedro da. A construção da democracia: síntese histórica dos grandes momentos da Câmara dos Deputados, das assembleias nacionais constituintes e do Congresso Nacional. **Série temas de interesse do Legislativo**, n. 5. Brasília: Câmara dos Deputados, Coordenação de Publicações, 2003.

STRECK, Lenio Luiz; BARRETO, Vicente de Paulo; OLIVEIRA, Marcelo Andrade Cattoni de. Ulisses e o canto das sereias: sobre ativismos judiciais e os perigos da instauração de um “terceiro turno da constituinte”. **Revista de Estudos Constitucionais, Hermeneutica e Teoria do Direito**. Rio Grande do Sul, n 1 (2), jul.-dez. 2009, p. 75-83.

TATE, C. Neal; VALLINDER, Torbjorn. **The global expansion of judicial power**. New York: New York University Press, 1995.

TAVARES, André Ramos. **Curso de direito constitucional**. São Paulo: Saraiva, 2002.

TELLES JUNIOR, Goffredo. **Iniciação na ciência do direito**. São Paulo: Saraiva, 2001.

TRINDADE, André Karam. Discutindo o garantismo de luigi ferrajoli: seis questões sobre direito e democracia. **Revista Eletrônica Direito e Política**, Programa de Pós-Graduação *Stricto Sensu* em Ciência Jurídica da UNIVALI, Itajaí, v.6, n.3, 3º quadrimestre de 2011.

\_\_\_\_\_. A teoria do direito e da democracia de Luigi Ferrajoli. **Revista Brasileira de Estudos Políticos**, Belo Horizonte, n. 103, jul./dez. 2011, pp. 111-137.

VALADÉS, Diego. La garantía política como principio constitucional. **Boletín Mexicano de Derecho Comparado**, Novo México, nueva serie, año XLIV, núm. 132, sep.-dic. 2011, pp. 1259-1291.

\_\_\_\_\_. **Constitución y democracia**. México: Unan, 2002a.

\_\_\_\_\_. **Problemas constitucionales del Estado de derecho**. México: Unan, 2002b.

WEBER, Max. **Ensaio de Sociologia**. Rio de Janeiro: Livros Técnicos e Científicos, 1982.