



INTERVENÇÃO FEDERAL COM FUNDAMENTO NO DESEQUILÍBRIO FINANCEIRO DECORRENTE DA CRISE ECONÔMICA

*FEDERAL INTERVENTION ON BASIS OF FINANCIAL IMBALANCE
RESULTING FROM THE ECONOMIC CRISIS*

Elisa Helena Lesqueves Galante

Doutoranda em Direitos e Garantias Constitucionais Fundamentais na Faculdades Integradas de Vitória – FDV. Professora Titular da Faculdade de Direito de Cachoeiro de Itapemirim – FDCI. Procuradora Municipal e Advogada, Espírito Santo, Brasil.
E-mail: lenagalante@hotmail.com.
Lattes: <http://lattes.cnpq.br/7313874127305696>.

Adriano Sant’Ana Pedra

Doutor em Direito Constitucional pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo – PUCSP. Professor do Programa de Pós-Graduação *Stricto* em Direitos e Garantias Fundamentais das Faculdades Integradas de Vitória – FDV. Procurador Federal, Espírito Santo, Brasil.
E-mail: adrianopedra@fdv.br.
Lattes: <http://lattes.cnpq.br/0637600349096702>.

Editora Científica:
Profa. Dra. Mariana Ribeiro Santiago.

DOI: 10.5585/rtj.v5i3.483

Submissão: 12/09/16.

Aprovação: 30/10/16.

RESUMO

A crise econômica tem atingido as Administrações Públicas em todos os âmbitos federativos, exigindo que se criem inusitados malabarismos para cumprir a obrigação de pagar os serviços prestados pelos servidores públicos, em regra, violando o direito à contraprestação dos serviços nas datas legalmente avençadas. Conscientes da capacidade de exercer o controle social, instituído a partir dos pilares fundamentais da Constituição de 1988, o cidadão e a sociedade civil atuam ativamente propondo a intervenção federal como forma de buscar a eficácia da atividade administrativa estatal. Nesse contexto, a partir de um estudo qualitativo e dedutivo, o artigo objetiva analisar a constitucionalidade da proposta de intervenção federal em Estados federados sob o fundamento no desequilíbrio econômico e financeiro do Estado, o

que possibilitaria que a União assumisse os negócios do Estado-membro ou do Distrito Federal.

PALAVRAS-CHAVE: Autonomia política. Intervenção federal. Crise econômica.

ABSTRACT

The economic crisis has hit the public authorities at all federal levels, requiring create unusual juggling to meet the obligation to pay for services provided by public servants, as a rule, violating the right to counterpart of services in legally dates. Aware of the ability to exercise social control established from the fundamental pillars of the 1988 Constitution, citizens and civil society actively proposing federal intervention as a way to seek the effectiveness of state administrative activity. In this context, from a qualitative and deductive study, this article aims to analyze the constitutionality of federal intervention proposed in federal states under the basis of economic and financial disequilibrium, which would allow the Federal Union to take the business of the State or Federal District.

KEYWORDS: Political autonomy. Federal intervention. Economic crisis.

INTRODUÇÃO

O Brasil, após uma década de inflação descontrolada, acima dos níveis apropriados para a manutenção de uma economia interna equilibrada, vivenciada na década de 80 do século XX, e de medidas regulatórias da economia com a implantação de planos econômicos pelo Governo Federal, passou a experimentar uma estabilidade financeira que culminou em anos de euforia com o aumento do poder de compra do cidadão brasileiro, em especial, da classe média e das classes sociais menos privilegiadas.

Contudo, decorridos os anos de euforia econômica, em 2009, após a instauração de uma crise mundial econômica, a inflação passou a viger acima da meta ponderável e, atualmente, somada à insegurança dos investidores decorrente da instabilidade política, desencadeou uma nova fase de elevação de preços, redução do poder de compra dos brasileiros e uma drástica redução da arrecadação dos entes federados.

Neste contexto econômico e político, os entes federados brasileiros passaram a ter maiores problemas, tanto de investimentos como de custeio, e não estão conseguindo honrar a quitação da folha de pagamento das remunerações de seus servidores. No Rio de Janeiro foi necessária a judicialização para que os servidores recebessem suas remunerações. O mesmo Estado também decretou calamidade pública sob o argumento de dificuldades financeiras.

Como solução do problema, a sociedade brasileira, no exercício do controle social, instituto que vem evoluindo a partir da experimentação de ativa participação, propõe a intervenção federal em alguns Estados brasileiros como meio eficaz para pôr termo às dificuldades de gestão financeira.

Em busca da resposta, a partir de um estudo qualitativo e dedutivo, este artigo tem como objetivo analisar o âmbito de legitimidade constitucional da pretensão interventiva a partir do desequilíbrio econômico e financeiro do Estado, analisando os dispositivos constitucionais que poderiam sustentar a pretensão e os aspectos que justificariam a decretação de intervenção federal em um ente federado que não esteja cumprindo a ordem jurídica de quitar os serviços prestados por seus servidores públicos.

1 A CRISE ECONÔMICA NO BRASIL: O PARADOXO DE UM PAÍS RICO E POBRE

Na história econômica do Brasil a inflação foi sua mais próxima companheira. Na década de 20, desde a descontrolada inflação de 30 até a hiperinflação da década de 80 do século passado, foram editadas medidas regulatórias da economia com o propósito de controlar o “dragão” que com seu fogo voraz queimava o poder de compra dos brasileiros.

Na década de 80, os planos econômicos, tais como o Plano Cruzado (fev/1986) e o Plano Verão (jan/1989), que também percorreram o ideal de nova moeda para o Brasil¹, fracassaram no propósito de estabilidade econômica. Foi em 1994, com a instituição do Plano

¹ Em menos de uma década foram instituídas quatro novas moedas: Cruzado (Cz\$) que vigorou de 28/02/86 a 15/01/89 (do Plano Cruzado); Cruzado Novo (NCz\$) que vigorou de 16/01/89 a 15/03/90 (do Plano Verão); Cruzeiro (Cr\$) que vigorou de 16/03/90 a 31/07/93 (Plano Collor) e Cruzeiro Real (CR\$) que 01/08/93 a 30/06/94.

Real, inicialmente fundado no equilíbrio das contas governamentais, que uma nova moeda – o Real – paulatinamente implantada², deu início à fase de estabilidade financeira, com a instituição do regime de metas de inflação adotado pelo Conselho Monetário Nacional por meio do Decreto nº 3.088, de 21 de junho de 1999.

Contudo, em 2008, com a crise econômica mundial decorrente da convulsão imobiliária norte-americana, começaram a ocorrer mudanças que conferiram uma nova configuração econômica no mundo. No Brasil, a partir de 2009, a indústria desacelerou, o poder de compra do brasileiro começou a cair e a inflação passou a viger acima da meta ponderável. Esse desequilíbrio desencadeou a elevação do nível dos preços e somado a ênfase da crise de legitimidade política construiu um ambiente de desconfiança da população brasileira e de insegurança para os investidores.

Pinto e Afonso (2016, p. 21) esclarecem que ao final da primeira década no século XXI houve negligência dos governos no “ajuste fiscal que havia sido acordado com os Estados por ocasião da rolagem de suas dívidas antes de ser editada a Lei de Responsabilidade Fiscal, e que resultou em considerável esforço de redução do endividamento até 2010”, e argumentam que, mesmo depois das pedaladas, os compromissos assumidos continuam sendo ignorados.

O resultado tem sido um verdadeiro *tsunami* sobre as economias dos entes federados brasileiros. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios estão afogados em gigantes ondas provocadas pela drástica queda da arrecadação e pela ausência eficaz de medidas compensatórias para a redução de despesas e para o pagamento da dívida pública.

Segundo Pinto e Afonso (2016, p. 22), “no caso da folha salarial, que sempre foi paga dentro do mesmo mês de competência, apenas 12 Estados ainda seguem a regra. A folha passou para o mês seguinte em oito Estados e tem sido de alguma forma parcelada em sete”.

Dentre eles, destacamos que Acre, Amapá, Amazonas, Goiás, Minas Gerais, Paraná, Rio de Janeiro, Rio Grande do Norte, Rio Grande do Sul, Roraima, Sergipe e Tocantins, além do Distrito Federal, têm adotado estratégias diversas para driblar a crise financeira e pagar seus servidores públicos. O pagamento fixado em datas diversas segundo um escalonamento

² Inicialmente, numa fase de transição para a nova moeda, foi instituída a Unidade Real de Valor (URV), diariamente definida em cruzeiros reais (moeda anterior), vindo, em 1º de julho de 1994, a entrar em vigor o Real (R\$) após a URV ter igualado o seu valor a R\$ 1,00.

baseado no valor da remuneração é uma primeira estratégia, na qual os que ganham menos recebem primeiro. Alguns entes federados não estão pagando verbas como horas extras, progressões e licenças-prêmio. O parcelamento e a mudança da data do pagamento são outras medidas adotadas, além do já habitual atraso em tempos de crise.

Como noticiado, “o Estado do Rio de Janeiro decretou calamidade pública por razões financeiras, formalmente reconhecida pelo governo federal para lhe conceder uma ajuda financeira extraordinária” (PINTO; AFONSO, 2016, p. 20). Sob esse argumento, o Estado carioca também tem atrasado o pagamento de servidores inativos e pensionistas, exigindo, para o recebimento, a interferência do Poder Judiciário³. Trata-se de um Estado que, tecnicamente, apresenta o menor comprometimento da Receita Corrente Líquida (RCL) com o gasto de pessoal em decorrência da receita oriunda de *royalties* de petróleo que, apesar de estar incluso como receita para apurar o RCL, não pode ser utilizada com a despesa de pessoal permanente.

Para os Municípios a situação é a mesma, mais gravemente para os que detêm uma dependência econômica da transferência da União por meio do Fundo de Participação dos Municípios (FPM). Segundo “O Dossiê da Crise” da Confederação Nacional dos Municípios (CNM)⁴, mesmo diante das obrigações legais originadas do fim do mandato (2013-2016), uma grande quantidade de Municípios vão fechar o ano de 2016 com despesas superiores à receita. Assim, esse déficit financeiro irá estender o uso do malabarismo entre atrasar as remunerações e/ou parcelá-las, além de substancialmente afetar a realização de políticas públicas.

³ No Estado do Rio de Janeiro foi proposta a Ação Civil Pública (Processo nº 0018555-04.2016.8.19.0001) pela FASP (Federação das Associações e Sindicatos dos Servidores Públicos no Estado do Rio de Janeiro), que gerou o pedido de Suspensão de Liminar (SL 968/RJ) junto ao STF. Em razão da liminar de suspensão “apenas para afastar as multas impostas ao Governador do Estado”, mantendo a decisão que determinou o cumprimento do calendário regular de pagamento do funcionalismo público e dos inativos e pensionistas, bem como ordenou que o Estado do Rio de Janeiro quitasse com seus servidores, de uma única vez, as parcelas faltantes do Décimo Terceiro Salário (in SL 968 MC, Relator(a): Min. Presidente, Decisão Proferida pelo(a) Ministro(a) RICARDO LEWANDOWSKI, julgado em 17/02/2016, publicado em PROCESSO ELETRÔNICO DJe-031 DIVULG 18/02/2016 PUBLIC 19/02/2016), a FASP apresentou Reclamação (Rcl 24438 MC / DF) junto ao STF. Neste, diante da extensão proferida pelo Presidente do TJ RJ, reforçou o Ministro Presidente os limites da liminar anteriormente concedida (in Rcl 24438 MC, Relator(a): Min. RICARDO LEWANDOWSKI, julgado em 14/07/2016, publicado em PROCESSO ELETRÔNICO DJe-150 DIVULG 18/07/2016 PUBLIC 01/08/2016).

⁴ CONFEDERAÇÃO NACIONAL DE MUNICIPIOS. 2016. Disponível em: <<http://novoport.amm-mg.org.br/wp-content/uploads/Estudo-O-dossi%C3%AA-da-crise.pdf>>. Acesso em: 05 nov. 2016.

O país reacende o seu paradoxo: de um lado as inúmeras riquezas naturais e, de outro, o empobrecimento de sua população.

Em conclusão, Pinto e Afonso (2016, p. 23), argumentam que “o desarranjo financeiro pode levar a grave comprometimento da ordem pública e daí tornar inevitável uma intervenção” com a nomeação de um interventor federal transferindo à União “a responsabilidade de equacionar a crise”.

Essa compreensão já havia sido proliferada em âmbito nacional. No Rio Grande do Sul e no Rio de Janeiro já existem propostas de intervenção federal por cidadãos, políticos e entidades de classe junto a vários órgãos, tais como a Procuradoria-Geral da República, o Poder Judiciário e diretamente ao Presidente da República.

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 crivo de legalidade do Poder Judiciário. Contudo, em algumas condições materiais, são condições de prossequibilidade do processo interventivo a solicitação, a requisição ou a representação, haja vista que a inobservância do procedimento configura violação de competência dos órgãos titulares para a deflagração do processo interventivo.

Mesmo diante do limite de competência, como leciona Caldas (2014, p. 290), “a tendência mundial do século XXI quanto às vias de controle social, é de se mencionar, consubstancia-se na busca incessante da sua efetividade, eficácia e eficiência, sendo, esta, primado configurador de um viés do já antigo princípio da boa administração pública”.

Assim sendo, a atuação da sociedade civil propondo medidas reparadoras dos problemas econômicos decorre da “mais hodierna dimensão ampliativa de cidadania, obrigatoriamente participativa e controladora”, configurada pela Constituição Federal em 1988, que vestiu a sociedade brasileira de uma nova roupagem, permitindo que ela pudesse exigir que se “permita e facilite uma intensa participação popular na vida pública, principalmente em exercício ao chamado controle social” (CALDAS, 2014, p. 290).

Trata-se do compartilhamento de responsabilidade social, haja vista que a participação na gestão da coisa pública pode ser exercida por meio dos representantes e também por meio de instrumentos institucionalizados de participação política. Mesmo na hipótese objeto deste artigo, onde não há previsão legal de participação direta, ainda assim, a

democracia participativa não afasta o exercício da cidadania por meio de fomento às autoridades competentes, como leciona Pedra (2012, p. 161):

O Estado Democrático de Direito funda-se no princípio da soberania popular que impõe a participação efetiva e operante do povo na coisa pública, participação que não se exaure na mera formação das instituições representativas. É preciso implementar a democracia como modo de gestão da coisa pública, não se limitando a ser meio de escolha de representantes que, na maioria das vezes, comportam-se de maneira desvinculada da vontade dos representados. As instituições representativas constituem um estágio da evolução do Estado Democrático, mas não o seu completo desenvolvimento.

No mundo moderno, busca-se que o indivíduo passe a discutir suas necessidades e aspirações com os olhos voltados para o coletivo. A saída do homem de sua individualidade e sua integração como parte de um coletivo, concedeu-lhe maiores direitos e, por consequência, maiores deveres para com a sociedade e seus cidadãos.

O exercício da cidadania deve ser o primado irradiador da observância dos direitos do indivíduo, criando e fazendo respeitar os mecanismos já existentes, mas, também, respeitando a iniciativa que proporciona mais democracia, conquanto, como adverte Konder Comparato (1999, p. 413), “a salvação da democracia é mais democracia, não menos democracia”.

Desse contexto político-econômico surge o problema: a intervenção federal é legítima para reorganizar as finanças dos Estados? A intervenção federal é o meio substancialmente eficaz para a solução da crise financeira dos Estados e colocar em dia o pagamento dos servidores públicos?

2 INTERVENÇÃO FEDERAL COMO INSTRUMENTO DE GARANTIA DO PACTO FEDERATIVO

A intervenção federal, que se encontra em nossa ordem constitucional desde o ato constitutivo da República de 15 de novembro de 1889, é um instrumento típico das federações e tem como finalidade garantir a unidade dos Estados federados. Para Kelsen (2003, p. 49), ao

analisar o Estado Federal adotado pela Alemanha e a 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”.

A intervenção federal é a “essência do sistema federativo” (LEME, 1930, p. 25), “constituindo-se em um momento de excepcionalidade e temporalidade em que o ente político, membro da federação, poderá ter sua autonomia relativizada” (GALANTE; PEDRA, 2016, p. 1035). Independentemente da origem, se por desagregação ou agregação, ou do modelo federativo adotado (dual ou tridimensional), a intervenção está sempre prevista nos atos constitutivos dos Estados federativos, como retrata Galante e Pedra (2016, p. 1030):

O 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 adotaram. A característica histórica da construção do Estado caracterizou o tipo de federação que se assentou, bem como definiu os limites da descentralização e de sua defesa. A Alemanha (1815) e o México (1824) seguiram o exemplo dos estadunidenses. Na Suíça, dada à diversidade de povos, surgiu em 1848, a partir de uma Confederação flexível formada por regiões soberanas, para a defesa recíproca e assegurando a diversidade cultural. Na América do Sul, o primeiro país a adotar a federação como forma de Estado foi a Argentina em 1853, experimentando um salto econômico que influenciou o Brasil na instauração da República em 1889.

A grande e crescente variedade de relações de integração remonta ao paradigma federal. Este exige que especialmente falemos de graus de federalismo mais ou menos acentuado, antes de "federações" e "não federações" em termos dicotômicos⁵ (FERRAJOLI, 2011, p. 475). Como leciona Ferrajoli, não há um único modelo de federação e isso não desnatura o caráter descentralizador característico das federações. Neste sentido, para 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.

⁵ *No obstante [...] la gran y creciente variedad de las relaciones de integración reconducibles al paradigma federal exige que se hable sobre todo de grados de federalismo más o menos acentuados, antes de "federaciones" y de "no federaciones" en términos dicotómicos.* (tradução livre)

Nesse contexto, originária do ato constitutivo da federação estadunidense⁶, a federação tem como características, dentre outras, a repartição de competências a partir da descentralização política definida em uma Carta constitucional escrita e rígida. Nesta, os Estados – membros formadores da federação – delegam 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. E, como descreve Ferrajoli (2007, p. 474),

A presença desses corpos e esses poderes regulatórios é a marca do federalismo. No entanto, 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 social⁷.

A intervenção 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 impõem uma “harmoniosa distribuição de competências dos poderes incumbidos de movimentar o mecanismo de sua decretação e execução” (RIBEIRO, 1960, p. 87).

Como nota Dalmo Dallari (1986, 70), “na teoria do federalismo não há objeções a essa possibilidade de interferência da União, 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”.

Diferentemente da federação norte-americana, mas assemelhada à evolução da federação argentina, na história política do Brasil, a intervenção federal foi utilizada para servir como meio de manutenção do poder, tendo sido desvirtuado o seu papel constitucional de garantia da unidade federativa e do pacto institucional:

⁶ 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; PEDRA, 2016, p. 1030).

⁷ *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.*

De 1930 até 1934 os Estados e os Municípios foram governados por interventores federais (regulamentado pelo Decreto nº 20.348, de 29 de agosto de 1931). A Constituição de 1934 pretendeu revigorar o princípio federativo, conferindo novos aspectos à intervenção federal que foram aprimorados pela Carta de 1946. Antes, porém, no interstício, a Constituição de 1937 ressuscitou o regime de “intervenção permanente” (JACQUES, 1983, p. 179) conferindo excessiva supremacia ao Governo Federal, reproduzido no período regime militar ditatorial que vigorou de 1964 até a promulgação da Constituição de 1988 (GALANTE; PEDRA, 2016, nota 13, p. 1035).

Após a longa história do uso distorcido da função constitutiva da defesa do Estado federal, a intervenção federal foi novamente regulamentada na Constituição da República Federativa (CRFB) promulgada em 1988, mantendo o “Princípio da Não Intervenção” como axioma fundamental da federação brasileira e assegurando que não poderá ocorrer emenda à Constituição na vigência de intervenção federal, fixando no § 1º do artigo 60 da CRFB uma limitação circunstancial para emendar a Constituição.

O modelo tridimensional da federação brasileira, em que a repartição de competências se dá entre três unidades federativas – União, Estados, Distrito Federal e Municípios – exigiu do legislador constitucional uma criatividade que deu contornos diferentes à intervenção. A inclusão do Município como ente federado⁸ – criação singular da formação da federação brasileira – exigiu do legislador constituinte a separação do modelo interventivo em duas espécies: uma de natureza federal, em que a União intervém nos Estados e no Distrito Federal; outra de natureza estadual, que confere aos Estados a competência para intervir nos Municípios localizados em seus respectivos territórios, bem como, a União intervir em Municípios situados em Território Federal⁹.

As condições materiais e formais para o processo de intervenção no ente federado foram estabelecidas nos artigos 34, 35 e 36 da Carta de Outubro de 1988. A Constituição, fiel ao modelo histórico adotado no Brasil desde a Emenda Constitucional de 1926¹⁰, descreve, no

⁸ O fato histórico é que na história política 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 da intervenção federal recebia igual tratamento dado aos Estados, em especial durante os períodos ditatoriais.

⁹ Desde a Constituição de 1988 não há Território Federal no Brasil.

¹⁰ A reforma Constitucional de 1926 trouxe substanciais modificações nas condições materiais e também quanto ao aspecto formal para o processo interventivo. Outra relevante modificação foi a possibilidade do Poder Judiciário requisitar a intervenção federal, abrindo uma nova fase de estudos, mas que quase cem anos depois ainda vinga debate, em especial quanto à natureza da requisição, se vinculativa ou não.

art. 34, um leque extensivo e exaustivo de hipóteses em que pode ser justificada a intervenção federal:

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)

Como se percebe na leitura do art. 34 da CRFB, no Brasil, como garantia da indissolubilidade do Estado federal, a intervenção federal encontra fundamento para além da preservação da forma de governo, do cumprimento das leis e a proteção da segurança como originariamente justificou a formação do Estado federativo Nacional¹¹.

Para Silva (2011, 484), o equilíbrio da federação está na autonomia, 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 respeitados os princípios estabelecidos na Constituição.

É neste âmbito que esclarece Silva (2011, p. 485) 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 estaduais e a estabilidade da ordem constitucional”. Assim, a intervenção federal poderá ocorrer para a 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

¹¹ Os motivos ensejadores da defesa da unidade federativa são seculares, pois desde a origem os federalistas norte-americanos 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.

IV), para a defesa das finanças estaduais (art. 34, V) e para a defesa da ordem constitucional (art. 34, VI e VII).

3 INTERVENÇÃO FEDERAL COM FUNDAMENTO NO DESEQUILÍBRIO FINANCEIRO DECORRENTE DA CRISE ECONÔMICA

O Princípio da Não Intervenção é o alicerce da intervenção no ente federado. Fundado nessa base principiológica de medida excepcional para garantia da própria Federação brasileira, o legislador constituinte originário fixou as condições e os limites para a instauração e o prosseguimento do processo de intervenção federal nos artigos 34, 35 e 36 da Constituição Federal.

Para Celso de Mello, no IF 591-9/BA, as condições materiais descritas na Constituição Federal representam os elementos fundamentais para a construção da doutrina do Estado Federal, pois,

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.

Assim, no âmbito do contexto constitucionalmente estabelecido, verifica-se que a reorganização financeira do Estado e do Distrito Federal tem previsão expressa no art. 34 da CRFB.

Como se verifica no inciso V do art. 34 da CRFB anteriormente transcrito, para a defesa das finanças estaduais, o legislador limitou a condição para a intervenção federal às hipóteses em que o Estado e o Distrito Federal suspendam o pagamento da dívida fundada¹²

¹² Segundo o art. 98 da Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964, a dívida fundada compreende os compromissos de exigibilidade superior a doze meses, contraídos para atender a desequilíbrio orçamentário ou a financeiro de obras e serviços públicos.

por mais de dois anos consecutivos, salvo motivo de força maior¹³, ou se se deixar de entregar aos Municípios as receitas tributárias fixadas na Constituição, dentro dos prazos estabelecidos em lei.

Ainda que se argumente que a crise econômica está a afetar a ordem pública, sob esta condição, será necessário que haja um “grave comprometimento da ordem pública” que a intervenção federal seja capaz de “pôr termo”, conforme exige o inciso III do art. 34 da CRFB.

É certo que o não pagamento ou o pagamento a destempo do servidor público gera um desequilíbrio na ordem pública, seja de uma pequena cidade ou de uma região administrada pelo Estado. Afinal, a economia gira em torno do poder de compra do indivíduo e, mais que isso, a remuneração é uma substancial garantia fundamental.

Sem dúvida, a crise econômica ocasiona uma desestabilização financeira e poderá dar o fundamento a uma “grave comprometimento da ordem pública”, gerando a necessidade de uma ação comissiva, isto é, uma atuação ativa do gestor para organizar as finanças. No entanto, conforme prevê o §3º do art. 36 da CRFB, na hipótese de decretação da intervenção federal não se trataria de mera suspensão da execução do ato impugnado¹⁴, o que obrigaria a nomeação de um interventor que assumiria o dever constitucional de reorganizar as finanças da unidade da Federação. Perante esse cenário, indaga-se: diante de uma grave crise financeira que foi capaz de comprometer a ordem pública, o interventor seria capaz de efetivamente “pôr termo” à gravidade e estabelecer a ordem financeira indispensável para afastar a desordem pública?

Em busca da resposta, lembramos que 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 federados¹⁵. O pressuposto material dos pedidos encontra-se capitulado no

¹³ De igual forma, o texto constitucional previu que o Estado poderá intervir no Município quando este (art. 35, inciso I) deixar de pagar, sem motivo de força maior, por dois anos consecutivos, a dívida fundada.

¹⁴ Nas condições materiais expressamente previstas no §3º do art. 36 da CRFB (casos do art. 34, VI e VII, ou do art. 35, IV) a nomeação do interventor será dispensada se a mera suspensão do ato for suficiente para o restabelecimento da normalidade.

¹⁵ Dados extraídos do Relator, o Ministro Marco Aurélio, nos autos do IF 2.194-4/SP (fls. 3260).

art. 34, inciso VI, da CRFB, quando visa salvaguardar a possibilidade de intervenção para “prover a execução de lei federal, ordem ou decisão judicial”.

O Supremo Tribunal Federal, orientado no caminho “pró princípio federativo” que trilha desde a promulgação da Constituição de 1988¹⁶, no julgamento do IF 2915/SP, estabeleceu que há de ser demonstrada uma deliberada atuação dolosa do ente federado com a finalidade de não pagamento para configurar os elementos formadores da pretensão interventiva, conforme se extrai da ementa:

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. 6. Adoção da chamada relação de precedência condicionada entre princípios constitucionais concorrentes. 7. Pedido de intervenção indeferido.

O precedente foi adotado em todos os casos semelhantes e teve como fundamento o voto divergente¹⁷, que, por sua vez, balizou-se no voto do Ministro Nelson Hungria, proferido no IF 20/MG (publicado em 15.07.1954), 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 intencional ou arbitrário embaraço ou impedimento oposto a essa exceção”, sob a máxima de que “onde não há, até rei perde” (GALANTE; PEDRA, 2016, p. 1039).

Nesse desiderato, o Supremo Tribunal Federal fixou três aspectos que devem ser analisados 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

¹⁶ Desde a promulgação da Constituição, em outubro de 1988, nenhuma intervenção federal foi decretada, mesmo em casos emblemáticos que afetaram a dignidade da pessoa humana (IF 114/MT) ou o envolvimento de agentes políticos em atos de corrupção (IF 5.179/DF), o STF manteve o precedente de defesa princípio federativo.

¹⁷ Do Ministro Gilmar Mendes.

ônus cominado e, por terceiro, que seja evidente que o interventor terá condições de agir de modo diferente¹⁸. Ademais, como emoldurado na IF 591-9/BA:

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 jurídico-constitucional atribuiu aos Estados-membros – traduz um dos pressupostos conceituais inerentes à compreensão mesma do federalismo.

O princípio da não intervenção mantém-se como o alicerce da intervenção no ente federado e, indubitavelmente, “a intervenção federal é mecanismo drástico e excepcional” (MENDES; BRANCO, 2015, p. 819), e, como instruiu o argentino Dana Montañó (1926, p. 9), “ela serve para manter a uniformidade entre os estados que compõem; para evitar a desigualdade das instituições, e pôr em perigo a existência da federação”.

A figura de um agente público, com competências políticas, chamado “interventor” nasceu e consolidou-se a partir da experiência argentina. O Brasil, na Constituição de 1988, constitucionalizou o interventor, atribuindo-lhe o poder de gestão dentro do limite estabelecido no decreto interventivo, podendo praticar todos os atos de governo, de administração e financeiros relativos à função para o qual for nomeado, conforme lecionado por Lewandowski (1994, p. 135):

[...] 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.

Assim, as atribuições do interventor estão diretamente ligadas ao ato declarativo que estabelecerá as condições para a execução da intervenção e, na hipótese de intervenção federal, seus poderes têm o limite dos poderes constituídos ao Chefe do Executivo.

Portanto, ainda que a ordem seja gravemente afetada, a intervenção somente se justifica se não houver outros meios menos gravosos e eficazes para a solução do problema,

¹⁸ Precedentes do RE 2.915/SP anteriormente transcrito.

analisado sob o aspecto de razoabilidade entre o objetivo perseguido e o ônus cominado, e que o interventor, diante da crise financeira, terá condições de agir de modo diferente para a resolução do problema. E, importante ressaltar, resolver o problema não é somente colocar em ordem o pagamento dos servidores públicos, mas é também garantir a ordem pública, inclusive, de execução das políticas públicas.

Como se percebe, de acordo com os limites constitucionalmente estabelecidos, o desequilíbrio econômico e financeiro do Estado – e dos demais entes federados – não é suficiente para amparar com legitimidade o decreto interventivo de intromissão da União nos negócios do Estado ou do Distrito Federal. Diante de ausência de previsão constitucional, a desordem financeira, por si só, não encontra fundamento constitucional para a declaração de intervenção no ente federado, seja esta da modalidade federal ou estadual.

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.

CONCLUSÃO

A intervenção federal é a invasão na autonomia de um ente federado, demarcada na Constituição para preservar os valores nela estabelecidos, segundo os limites constitucionalmente fixados. As condições materiais e os requisitos que formalmente devem ser observados para a elaboração do decreto interventivo são imperativos, haja vista que se estará diante da invasão na esfera da autonomia de um integrante da Federação que, no Brasil, é um legítimo membro da democrática República Federativa brasileira.

É por isso que as condições materiais dispostas no artigo 34 da Constituição para a intervenção federal são de ordem negativa. A autorização de atuação somente em determinadas hipóteses é peculiar, extraordinária e temporária. Esse desiderato constitucional é confirmado com a disposição constitucional do §1º do art. 60 da Constituição Federal que fixa como limitação circunstancial de emenda à Constituição a proibição de alterá-la na vigência de intervenção federal.

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”.

Ademais, para a reorganização financeira do Estado com fundamento em crise financeira não há previsão constitucional de intervenção federal. O fundamento poderá ser encontrado em “grave comprometimento da ordem pública” insculpido no inciso III do art. 34 da CRFB, mas, mesmo diante deste pressuposto material, estaria condicionada a observância de elementos conformadores, tais como a ausência de outros meios menos gravosos e eficazes para a solução do problema, que deverá ser analisado sob o aspecto de razoabilidade entre o objetivo perseguido e o ônus cominado, e que a autoridade nomeada como interventor, mesmo diante da crise financeira, tenha condições de agir de modo diferente do agente político para “pôr termo” à desordem pública, quitando o pagamento dos servidores públicos e executando as políticas públicas fundamentais para atendimento do interesse público da coletividade.

O federalismo tem como primado sua própria preservação e, para tal, não cria objeções à possibilidade de interferência da Poder Central desde que sejam observados os limites constitucionais impostos.

A excepcionalidade deve ser acompanhada da instabilidade da ordem federativa, não basta que seja constituído como espécie normativa para facultar o decreto interventivo, há necessidade, mesmo presente a condição materialmente descrita na Constituição, que esta esteja revestida de motivos que efetivamente a excepcionam, tornando-a imperativa.

Desse modo, identificada à excepcionalidade, a instabilidade que dela decorre e havendo previsão normativa constitucional, a intervenção no ente federado, ainda assim, somente poderá ser decretada, se esta for indispensável para alcançar a normalidade federativa e o deverá ser por tempo certo e suficiente para alcançar o objetivo de restabelecimento da ordem federativa.

REFERÊNCIAS

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Intervenção Federal n.20/MG. **Diário da Justiça**, Poder Executivo, Brasília, Ementa v. 177-01/167, p. 9336, 1954.

BRASIL, Supremo Tribunal Federal. Intervenção Federal n. 591-9/BA. **Diário da Justiça**, Poder Executivo, Brasília, 16 set. 1998. Seção I, p. 42.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Intervenção Federal n. 2915. **Diário da Justiça**, Poder Executivo, Brasília, Ementa v. 02134-01, p. 152, 2003.

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**, v. 6, n. 3, p. 288-297, 2014.

COMPARATO. Fábio Konder. **A afirmação histórica dos direitos humanos**. São Paulo: Saraiva, 1999.

CONFEDERAÇÃO NACIONAL DE MUNICÍPIOS. 2016. Disponível em: <<http://novoportal.amm-mg.org.br/wp-content/uploads/Estudo-O-dossi%C3%AA-da-crise.pdf>>. Acesso em: 05 nov. 2016.

DALLARI, Dalmo de Abreu. **O Estado federal**. São Paulo: Ática, 1986.

FERRAJOLI, Luigi. **Principia iuris**: teoria del derecho y de la democracia. Tradução Perfecto Andrés Ibáñez, Carlos Bayón, Marina Gascón, Luis Prieto Sanchís e Alfonso Ruiz Miguel. Madrid: Trotta, 2011.

FERREIRA, Pinto. Da intervenção federal. *In*: FERREIRA, Pinto. **Arquivo Forense**. Recife: Tribunal de Justiça do Estado de Pernambuco, 1966.

GALANTE, Elisa Helena Lesqueves; PEDRA, Adriano Sant'Ana. A cidade interrompida: uma análise crítica da intervenção estadual provocada pelo Tribunal de Contas. **Revista de Direito da Cidade**, v. 8, n. 3, p.1028-1048, 2016.

JACQUES, Paulino. **Curso de Direito Constitucional**. 9.ed. Rio de Janeiro: Forense, 1983.

KELSEN, Hans. **Jurisdição constitucional**. São Paulo: Martins Fontes, 2003.

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.

MENDES, Gilmar Ferreira; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. **Curso de direito constitucional**. 10.ed. São Paulo: Saraiva, 2015.

MONTAÑO, Salvador M. Dana. **La intervención federal en las provincias doctrina y jurisprudencia acerca del artículo 6 de la constitucion nacional**. Santa Fé: Imp. Comércio e Indústrias, 1926.

PEDRA, Adriano. **A Constituição viva: poder constituinte permanente e cláusulas pétreas na democracia participativa**. 2.ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2012.

PINTO, Vilma da Conceição; AFONSO, José Roberto. Saímos do Fundo do poço?. **Boletim Macro IBRE**, Jul. 2016.

PINTO, Vila da Conceição; PINTO, José Roberto. Ruma a falência dos governos estaduais? **Boletim Macro IBRE**. FGV. 2016. Disponível em: <<http://portalibre.fgv.br/lumis/portal/file/fileDownload.jsp?fileId=8A7C82C5557F25F2015622E09A84530E>>. Acesso em: 16 nov. 2016.

RIBEIRO, Favila. **A intervenção federal nos estados**. Fortaleza: Jurídica, 1960.

SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional**. 35.ed. São Paulo: Malheiros, 2011.