

A INTERVENÇÃO FEDERAL EM FACE DA CONSTITUIÇÃO BRASILEIRA DE 1988 E A FIGURA DO INTERVENTOR

*Alice Aparecida Dias Akegawa**

Sumário: 1 Introdução; 2 Federalismo: história brasileira; 3 Medidas excepcionais de controle do pacto federativo e suas implicações; 4 Intervenção federal; 4.1 Conceito; 4.2 Intervenção federal *versus* autonomia das unidades federadas; 4.3 Motivos que ensejam a intervenção federal; 4.3.1 Manter a integridade nacional; 4.3.2 Repulsa à invasão estrangeira ou de uma unidade da Federação em outra; 4.3.3 Colocar termo a grave comprometimento da ordem pública; 4.3.4 Garantir o livre exercício de qualquer dos Poderes nas unidades da Federação; 4.3.5 Reorganizar as finanças da unidade da Federação; 4.3.6 Prover a execução de lei federal, ordem ou decisão judicial; 4.3.7 Assegurar a observância de princípios constitucionais; 4.4 Processo interventivo; 4.4.1 Iniciativa do processo interventivo por solicitação; 4.4.2 Iniciativa do processo interventivo por requisição do Poder Judiciário; 4.4.3 Intervenção de ofício; 4.5 Conteúdo do decreto de intervenção; 4.6 Cessaçãõ da intervenção; 5 A figura do interventor; 5.1 Conceito; 5.2 O interventor; 6 Conclusão.

Resumo: O presente artigo permite a discussão da intervenção federal, seus motivos estabelecidos taxativamente no art. 34, da Constituição Federal de 1988, bem como proporciona uma reflexão sobre o agente aplicador de tal medida na unidade federativa que será submetida à intervenção da União. O referido instituto jurídico constitucional está relacionado a uma excepcionalidade de ferir temporariamente a autonomia de cada ente federal compreendido de capacidades de auto-organização, autogoverno, autolegislação e autoadministração. A pesquisa bibliográfica e o método hipotético-dedutivo utilizados visam, ainda, esclarecer a efetividade de tal medida e permitem que se forme uma análise crítica sobre a faculdade do interventor, prevista na Carta Magna, pois é ele que poderá contribuir junto à sociedade, por ser o responsável pela aplicação imediata do decreto presidencial intervencionista garantidor da probidade administrativa.

Palavras-chave: Intervenção federal. Interventor.

* Advogada especialista em Direito Empresarial pela Universidade Federal de Uberlândia-MG (UFU), professora universitária de Direito Civil na Fundação Educacional de Ituiutaba-MG (Feit). E-mail: aliceakegawa@yahoo.com.br.

1 Introdução

Na história do Brasil, a primeira Constituição republicana de 1891 inseriu a intervenção federal como corolário da adoção da forma federativa de Estado, desde então, o referido instituto legal objeto da pesquisa sempre fez parte das demais constituições brasileiras, salvo a Constituição de 1937, visto que a Carta de 1937 militava em desfavor da autonomia dos Estados, o que, por conseguinte, conferia poderes ilimitados à União.

A intervenção federal, uma medida efêmera e de exceção que restringe momentaneamente a autonomia do Estado, foi recepcionada pela vigente Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 e facultou a exigibilidade do interventor, pessoa a qual executará as medidas interventivas. Contudo, tal faculdade deveria ser entendida como obrigatoriedade, para que o instituto jurídico constitucional tivesse êxito em sua executoriedade e a probidade fosse garantida.

Nessa esteira, será necessária uma reflexão acerca da intervenção federal e a obrigatoriedade da figura do interventor como meio de execução da medida excepcional, a fim de que seja alcançado o objetivo maior da providência interventiva, que é manter a integridade federativa.

Portanto, introduzir este trabalho na seara jurídica é possibilitar a discussão da intervenção federal, bem como da figura do interventor diante a Constituição Federal brasileira, de maneira ampla.

2 Federalismo: história brasileira

O federalismo advém da concepção de federação, de *foedus, foederis*, significa aliança, união entre estados autônomos que, por algum motivo político, econômico ou social, resolvem se aglutinar para formar uma união estatal indissolúvel, não surgindo daí um novo país.

A Federação, no Brasil, surgiu com o Decreto 1º, de 15 de novembro de 1889, que instituiu a República como forma de governo dos estados federados, adotando o federalismo por segregação, que possui como característica o fato de que um Estado unitário (antiga monarquia) transforma-se em Estado federal (república). Posteriormente, o federalismo foi cristalizado com a promulgação da Constituição Federal, em 24 de fevereiro de 1891.

A Carta Magna de 1934 manteve o federalismo com certas peculiaridades; foi por meio dela que se instalou outra espécie de federalismo, distinto do original, proclamado na Constituição de 1891, qual

seja o federalismo cooperativo, que propiciava a colaboração entre a União e os estados, avançando as competências legislativas, administrativas e tributárias destes, e fortalecia os poderes conferidos ao Governo Federal.

A Constituição Federal de 1937, decorrente do golpe do Estado Novo, não conservou o federalismo, tendo em vista que os estados regiam-se pelo Decreto-lei 1.202, de abril de 1939, tornando-se governados pelos interventores nomeados pelo presidente da República. Dessa maneira, o Brasil passou a ser regido apenas de forma federal, pois seus estados eram geridos realmente de maneira unitária.

Diante dessa realidade governamental, a Constituição de 1946 restabeleceu o federalismo brasileiro, praticamente desaparecendo, durante sua vigência, qualquer indício do Estado Novo. Logo, essa constituição restaura o federalismo cooperativo, valorizando os estados, conferindo-lhes descentralização política e administrativa.

Porém, com a Ditadura Militar, em 31 de março de 1964, o federalismo teve sua finalidade desvirtuada, perdendo, dessa forma, seu caráter de descentralização e cambiando para a centralização, o que ocorreu até a promulgação da atual Carta Magna em vigor, de 05 de outubro de 1988, que restabeleceu o federalismo descentralizado.

Nota-se, ainda, que a Constituição de 1988 aperfeiçoou o federalismo ao trazê-lo de forma equilibrada e permitir igualdade e autonomia política-jurídica entre as unidades federadas do mesmo nível, conforme disposto no art. 18, da CF/88.

A atual Carta Magna, em seu art. 25, *caput*, proporciona, aos estados-membros, uma capacidade relativa de administração e organização, seguindo constituições e leis próprias, caracterizando o autogoverno; os estados possuem autonomia para dispor sobre os Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário no âmbito estadual – autolegislação. A Carta possibilita, ainda, que os estados legislem dentro de sua competência, observando a Lei Maior.

Política e juridicamente, o federalismo possui, como norte, a descentralização político-administrativa, já assinalada na CF/88, nos artigos 21 a 25 e 30, que não descaracteriza a união estatal, muito menos as raízes arraigadas do federalismo.

A descentralização tem, em seu bojo, características essenciais para configurar o federalismo, são elas: a) descentralização política fixada na constituição ou repartição constitucional de competências; b) participação da vontade das ordens jurídicas parciais na vontade criadora da ordem jurídica nacional; e c) possibilidade de autoconstituição (a existência de constituições estaduais).

A repartição constitucional de competências do poder descentralizado divide-se nas da União, que são expressas e enumeradas no texto constitucional, e nas dos Estados, que são residuais ou remanescentes.

Depreende-se que a história do federalismo do Brasil, ao longo do tempo, passou por inúmeras modificações constitucionais até atingir sua maturidade inserida no texto constitucional vigente e que, para a permanência do referido instituto, são imprescindíveis medidas de controle do pacto federativo.

3 Medidas excepcionais de controle do pacto federativo e suas implicações

A Constituição Federal de 1988 vem mantendo a Revolução Republicana e Federalista de 1889, por meio do Decreto nº 1, de 15 de novembro de 1889, que consagrou a República Federativa do Brasil, de acordo com os arts. 1º e 18 da CF/88.

Nessa vereda, o princípio do controle do pacto federativo é alcançado com a cláusula pétrea disposta no art. 60, § 4º, da Carta Magna, que proíbe terminantemente o Congresso Nacional de apreciar a emenda constitucional que visa abolir a forma federativa de Estado.

Objetivando a manutenção do princípio federativo, a regra é que não haja nenhuma medida excepcional de controle do pacto federativo, por conseguinte, nenhuma pessoa política pode sequer interferir na autonomia da outra.

Nesse diapasão, existem dois tipos básicos de controle do federalismo: o controle de constitucionalidade e a intervenção federal ou estadual para manutenção do Estado federal em sua integridade. Entretanto, é o segundo tipo citado que será objeto deste estudo, não olvidando que ambas as medidas são de suma importância.

A intervenção possui caráter político-punitivo, pois limita temporariamente a autonomia do estado e do município, diferente do controle de inconstitucionalidade, que não mantém tal característica punitiva. Logo, a intervenção será sempre a intromissão constitucionalmente autorizada da pessoa política maior sobre a menor, por sua vez não pode a União intervir nos municípios. Porém, Constituição Federal prevê uma exceção: a possibilidade de existência de territórios e, caso ocorra à municipalização desses territórios, poderá incidir a intervenção da União.

Será a intervenção federal o ponto chave da pesquisa, haja vista que esse instituto constitucional permitirá a manutenção do federalismo pátrio, bem como a autonomia das unidades federativas e o regime político do Brasil.

4 Intervenção federal

4.1 Conceito

Intervenção federal é o ato político que consiste na incursão da entidade interventora nos negócios daquela que suporta a intervenção, é uma coação para forçar a unidade federativa a cumprir os deveres federais entabulados na Constituição.

4.2 Intervenção federal *versus* autonomia das unidades federadas

Diante da autonomia das unidades federadas, dos casos de intervenção e de exceção à intervenção, questiona-se: em caso de intervenção federal, a autonomia das unidades federativas estará maculada?

O instituto da intervenção federal não faz com que o ente federado perca ou tenha sua autonomia maculada, ao contrário, permite que a unidade consiga se manter. A intervenção federativa acarreta tão somente à pessoa política ora interferida a suspensão temporária de sua autonomia quanto à auto-organização, autogoverno, autolegislação e autoadministração (arts. 18, 25, 29 e 32, da CF/88).

Nesse ínterim, a intervenção federal possui o caráter de remédio constitucional para a manutenção do federalismo político.

4.3 Motivos que ensejam a intervenção federal

Os motivos que levam à instituição da intervenção federal são denominados pressupostos materiais pela doutrina brasileira e encontram-se de forma taxativa no artigo 34 da Constituição Federal de 1988. São eles:

- 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.

4.3.1 Manter a integridade nacional

O primeiro motivo da intervenção federal é a manutenção da integridade nacional (art. 1º, da CR/88), o que significa condenar qualquer atitude do ente federado que separe ou desagregue a Federação.

4.3.2 Repulsa à invasão estrangeira ou de uma unidade da Federação em outra

A repulsão à invasão estrangeira ou de uma unidade da Federação em outra está descrita na CF/88 como o segundo motivo que leva à decretação do ato interventivo (art. 34, II, da CR/88).

Com isso, incumbe ao Estado repelir uma invasão estrangeira externa, para que ocorra a manutenção da nação brasileira por intermédio da União, e repelir uma invasão interna de unidades federadas que queiram sobrepor-se sobre outras (art. 34, II, *in fine*, CR/88).

4.3.3 Colocar termo a grave comprometimento da ordem pública

O terceiro motivo ensejador está relacionado com o segundo, porquanto, pois o grave comprometimento da ordem pública pode advir de uma invasão estrangeira (art. 34, III, CF/88). Tal motivo deve se firmar em um determinado espaço territorial que está sofrendo dano e/ou risco duradouro ou contínuo.

A intervenção deve ocorrer sempre que o governo do estado-membro não conseguir ou não dispuser de meios para punir os infratores que deram causa ao comprometimento da ordem pública.

A Carta Magna estabelece que esse inciso não se refere a qualquer desordem ou perturbação, mas sim àquela que o estado-membro não consegue suprimir de maneira eficiente. Por conseguinte, se não ocorresse a intervenção federal nesse caso, a autonomia do ente federal que esteja sofrendo comprometimento da ordem pública estaria bastante desfalcada.

4.3.4 Garantir o livre exercício de qualquer dos Poderes nas unidades da Federação

A intervenção federal visa garantir o livre exercício de qualquer dos Poderes nas unidades da Federação (art. 34, IV, da CR/88). Nessa hipótese, constitui medida política-administrativa, por estar vinculada à tripartição de poderes – Legislativo, Executivo e Judiciário.

Para que ocorra a intervenção federal, a fim de que se possa garantir o livre exercício de qualquer dos Poderes nas unidades da Federação, é necessário que algum dos três Poderes esteja sofrendo alguma espécie de ameaça ou coação que venha a inutilizar suas funções política-administrativas, causando insegurança, ou até mesmo constrangimento de ordem físico-material.

4.3.5 Reorganizar as finanças da unidade da Federação

Outro motivo elencado na Carta Magna que ocasiona a intervenção federal está cristalizado no inciso V, com suas duas alíneas – 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, e que deixar de entregar aos municípios receitas tributárias fixadas na Constituição, dentro dos prazos estabelecidos em lei.

As finanças dos estados-membros causam preocupação à União a ponto de que ocorra a intervenção federal, no que tange às alíneas “a” e “b” do inciso V, do art. 34, CR/88, tendo em vista que os estados-membros têm o dever e a autonomia para apresentar uma boa gestão em suas finanças públicas.

Nesse diapasão, o Prof. José Cretella Júnior afirma que:

Com efeito, inscreve-se como sendo de “interesse nacional relevantíssimo” a boa gestão das finanças públicas, pelo que se impõe, de imediato, a intervenção federal no Estado-membro para reorganizar-lhe as finanças, pois a má situação financeira estadual é causa certa de perturbação da ordem, no âmbito do Estado-membro, o que determina a ingerência da União, para que este exercite as competências que lhe foram atribuídas.¹

Consoante à dívida fundada, é aquela que corresponde a um investimento de capital, a um incremento do patrimônio público, ou seja,

¹ CRETELLA JÚNIOR, José. **Comentários à Constituição Brasileira de 1988**. 2. ed. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 1992. v. 4, p. 2074.

surge da vontade do estado-membro de dar início, por exemplo, a uma obra pública, embora não tenha capital suficiente, o que ocasiona um empréstimo junto à União, formando-se a dívida fundada (art. 98, da Lei nº 4.320/67). O estado-membro deverá pagar essa dívida dentro de 12 meses, mas, na prática, a dívida fundada é postergada durante vários anos até o instante em que se faz mister a intervenção federal.

Todavia, a alínea “a”, do art. 34, V, CF/88, *in fine*, traz à baía uma exceção que justificará o não pagamento da dívida fundada por mais de dois anos consecutivos, a “força maior”. Essa exceção objetiva o impedimento da intervenção federal, mesmo que tenham transcorrido os dois anos da inadimplência do estado-membro.

Força maior é todo evento cuja causa é conhecida, mas que se apresenta com os atributos da irresistibilidade, inevitabilidade e imprevisibilidade, ou seja, fatos conhecidos pelo homem, embora inevitáveis. Um exemplo de força maior que impediria a intervenção federal respaldada na dívida fundada é a guerra civil.

No que tange à medida interventiva de cunho federal, essa é a possibilidade de reorganizar as finanças das unidades do Estado federal, é a falta de entrega de receitas tributárias aos municípios no prazo fixado na Constituição de 1988 (art. 34, V, “b”).

O estado-membro que não entrega a seus municípios sua participação nas receitas tributárias estaduais submete-se à intervenção federal. Sua fundamentação embasa-se no art. 158, III e IV, da CR/88 e a intervenção federal, nesse caso, busca dar garantia da coparticipação tributária ao município. Logo, o estado-membro tem o dever de dar a seus respectivos municípios sua parcela já arrecadável, por ser uma garantia constitucional, conseqüentemente, o estado-membro é devedor do município, no que diz respeito às receitas estabelecidas na Constituição; por sua vez, o município figura-se nessa relação jurídica como credor.

4.3.6 Prover a execução de lei federal, ordem ou decisão judicial

Inclui-se como outro motivo ensejador da intervenção federal o não prover a execução de lei federal, ordem ou decisão judicial (art. 34, VI, da CF/88). O estado-membro e o Distrito Federal possuem o dever de ordenar e providenciar a execução de lei federal, ordem ou decisões judiciais.

Quanto às leis ordinárias, havendo dúvida acerca de sua aplicação no estado e da existência de alguma espécie de execução, deve a referida

lei ser submetida ao Poder Judiciário, órgão competente para conhecer ou não sua constitucionalidade. Porém, se o Judiciário pronunciar-se pela validade da lei questionada, o estado terá o dever de cumpri-la, ou será submetido à intervenção federal, o que ocorre se a execução da lei federal não for possível judicialmente.

A par disso, Bastos e Martins (1993, p. 340) definem que. “em outras palavras, a intervenção, para efeitos de execução de uma lei federal, somente poderá ser considerada lícita quando não houver sido dada solução pelo Judiciário para o caso”.²

No que diz respeito à execução de ordem ou decisão judicial, observa-se que as duas palavras são sinônimas. Ordem judicial é o mandado do magistrado no processo que se encontra em trâmite no Judiciário, enquanto a decisão judicial é a coisa julgada definida pelo juízo federal ou estadual.

Não havendo o cumprimento dos atos privativos dos magistrados – ordem ou decisão judicial – pelas unidades federadas, os estados sofrerão medida interventiva federal, desde que esta seja analisada pelo Supremo Tribunal Federal, e, logo após, sua análise irá requisitar ou não a intervenção da União no estado descumpridor.

A visto disso, esse dispositivo constitucional busca proteger o Poder Judiciário acerca de suas decisões ou ordens, e mais, antes de se promover à intervenção federal, deve o juiz estadual ou distrital esgotar todas as vias que poderiam auxiliar no cumprimento fiel de sua decisão ou ordem, uma vez que, nesses atos, existe um “sentido de comando”, para que, posteriormente, o decreto interventivo seja legal por ter preenchido todos os requisitos necessários a sua expedição.

4.3.7 Assegurar a observância de princípios constitucionais

Por derradeiro, a intervenção federal encontra-se também preceituada no art. 34, VI, “a”, “b”, “c”, “d” e “e”, da CF/88, cujos motivos ensejadores têm como pilar princípios constitucionais essenciais à organização interna de cada estado-membro, de forma que a doutrina pátria faz uma distinção dos princípios constitucionais.

Há alguns princípios constitucionais, denominados sensíveis, que se encontram de forma evidente e enumerados, assim nomeados porque, se contrariados, provocam enérgica reação, como, no caso, a intervenção federal. Tais princípios convivem também com outros chamados

² BASTOS, Celso Ribeiro; MARTINS, Ives Gandra. **Comentários à Constituição do Brasil (Promulgada em 5 de outubro de 1998)**. São Paulo: Saraiva, 1993. v. 3. t. II, p. 340.

estabelecidos – de observância obrigatória –, expressa ou implicitamente listados na Constituição, cujo descumprimento ocasiona corretivo judicial.

Assim, os princípios constitucionais que interessam à medida interventiva são os princípios sensíveis que estão arrolados nas alíneas “a”, “b”, “c”, “d” e “e” do item VII do art. 34, que são compulsórios, devendo ser observados pelas unidades federativas que compõem o Brasil.

Os primeiros princípios sensíveis a serem analisados são a forma republicana, o sistema representativo e o regime democrático. Esses princípios são o cerne do instituto da intervenção em sua forma *in natura*, ele visa proteger a forma republicana do país, encaminhando para a ideia do Estado federal, haja vista que vários estados reúnem-se em uma só nação, sem perderem sua autonomia, e ainda o sistema representativo e o regime democrático, que estão ligados ao atual Estado brasileiro federado (art. 1º, da CR/88).

A forma republicana de governo é aquela em que todos os poderes emanam do povo e, em seu nome, serão exercidos pelos governantes de forma temporária. Para que haja essa transferência de poder do povo ao governante, constituiu-se, com a forma republicana, o sistema representativo (art. 1º, parágrafo único, da Carta Magna).

Nota-se, ainda, que o sistema representativo está relacionado com o direito de voto (art. 14, CF/88) e com o regime democrático, que garante ao povo a soberania popular, exercida por meio do sufrágio universal (destinado ao popular que preenche todos os requisitos necessários para o exercício/direito de voto), elegendo de maneira democrática e indireta seu representante.

É de se notar que no Brasil existem outros meios de eleger o sistema representativo conjuntamente com o regime democrático, pois ambos estão ligados, quais sejam: o plebiscito, que é uma consulta em que o povo é submetido para responder sim ou não – democracia direta; o *referendum*, que é o direito dos cidadãos de se pronunciarem diretamente a respeito de questões de interesse geral da nação (democracia direta); e a iniciativa popular, que consiste na apresentação, à Câmara dos Deputados, de projeto de lei chancelado por um número determinado de eleitores ativos (art. 61, §2º, da CF/88 – exercício da democracia indireta).

Convém ratificar que o regime democrático presente na alínea “a”, *in fine*, do art. 34, VII, da Constituição Federal, possui liame com o sistema representativo, a ponto de, em momento algum, poderem se desvincular.

O segundo princípio sensível a ser apresentado é o que diz respeito aos direitos humanos. É bom esclarecer que não é qualquer lesão aos direitos

humanos que acarretará a intervenção federal no estado; essa alínea diz respeito a atos graves em que o estado-membro encontra-se impossibilitado de cumprir os direitos humanos ou atente contra os direitos dos cidadãos.

O terceiro princípio sensível ensejador da medida extrema de intervenção federal é a autonomia dos estados-membros. Consequentemente, não poderá ocorrer subordinação entre entes federados, no que tange às capacidades/competências de auto-organização, autogoverno, autolegislação e autoadministração (art. 29 e 30, da Constituição Federal da República Federativa do Brasil de 05 de outubro de 1988), uma vez que a autonomia consiste na capacidade da unidade federativa de gerir seus próprios negócios dentro do âmbito jurídico fixado pela Carta Magna, e olvidá-la significa permitir a intervenção federal.

O quarto princípio sensível que poderá gerar a intervenção federal é a não prestação de contas da administração pública, direta e indireta (art. 34, VII, “d”, CR/88), haja vista que os estados-membros têm o dever/ obrigação de prestar contas para a União de sua administração direta (serviço público prestado diretamente pela administração pública para a coletividade) ou indireta (serviços públicos prestados por terceiros que estejam umbilicalmente vinculados à administração pública, autarquias, sociedade de economia mista, empresa pública, fundação). Esse princípio vislumbra proteger e manter o erário público, para que não existam eventuais dilapidações sobre o patrimônio público por parte de seus governantes e administradores.

A administração pública deve ser entendida como atividade do Poder Executivo para que incida a medida interventiva federal nos moldes do preceito constitucional de número 37. Com base nesse artigo (inciso VII, alínea “d”), novamente Bastos e Martins (1993, p. 351) pincelam o que vem a ser a intervenção federal:

Toda atividade que o Estado, ou qualquer corporação por ele instituída, exerça para atingir seus fins deve prestar suas respectivas contas sob pena, em caso de omissão, de sofrer intervenção federal. O Estado deve adotar as normas necessárias para poder contar com um sistema efetivo de tomada de contas. Nesse sentido existem diversos mecanismos de controle, tanto previstos pela Constituição (art. 75) como em leis estaduais que prevêm a forma de controle das despesas públicas.³

³ BASTOS, Celso Ribeiro; MARTINS, Ives Gandra. **Comentários à Constituição do Brasil (Promulgada em 5 de outubro de 1988)**. São Paulo. Saraiva, 1993. v. 3. t. II, p. 351.

O último princípio sensível constante no art. 34, inc. VII, “e”, da CF/88, é a 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. Essa alínea foi acrescida pelo art. 1º da Emenda Constitucional nº 14/1996 com redação determinada pela Emenda Constitucional nº 29/2000.

Essa alínea objetiva proteger o custeio da manutenção e do desenvolvimento da educação e da saúde, direitos de cunho constitucional previstos na CR/88 em seus art. 205 e 196, respectivamente, e inerentes a todos os cidadãos brasileiros. Para tanto, os estados-membros devem repassar aos cofres públicos da Federação brasileira o dinheiro arrecadado de impostos estaduais, compreendido o proveniente de transferências.

Em linhas gerais, os motivos que desencadeiam a intervenção federal são aqueles constantes no art. 34 da Carta Magna. Portanto, havendo qualquer uma das hipóteses acima, ter-se-á a medida extrema, denominada intervenção federal, em que o estado submetido a ela deverá cumprir o decreto interventivo com o intuito de restabelecer seu status anterior à intervenção da União.

4.4 Processo interventivo

O processo interventivo é denominado pela doutrina como pressuposto formal da intervenção federal, logo, tais pressupostos possuem, em seu bojo, o modo de sua efetivação, seus limites e requisitos e encontram-se preceituados no art. 36, da Constituição Federal de 1988. São eles:

- 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;
- IV – de provimento, pelo Superior Tribunal de Justiça, de representação do Procurador-Geral da República, no caso de recusa à execução de lei federal.

Primeiramente, antes de se falar em processo interventivo, é imprescindível dizer que é competência do Poder Executivo da União decretar a intervenção federal, por meio de ato do Presidente da República, por ser uma de suas prerrogativas enquanto chefe do executivo da União

(art. 84, X, da Constituição Federal de 1988), caracterizando-se, *a priori* a discricionariedade ou vinculação, de acordo com a hipótese em que se apoia.

Feita essa consideração, o processo interventivo subdivide-se em duas partes no que tange a sua iniciativa: por solicitação e por requisição.

Conforme Tavares (2003, p. 848), “a provocação pode vir por meio de pedido (solicitação) ou por ordem (requisição)”⁴.

Insta salientar que o processo interventivo deve se ajustar aos critérios da necessidade e da proporcionalidade, referenciados sempre à gravidade da lesão institucional e aos resultados almejados com a medida.

4.4.1 Iniciativa do processo interventivo por solicitação

O pedido de solicitação de intervenção federal deverá ser expresso e inequívoco, independente de fórmula especial, requisitado pelo Presidente da República de forma discricionária ou vinculada, conforme a hipótese em que se apoia.

A respeito disso, Enrique Ricardo Lewandowski afirma que:

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 Executivo intervir, sem formular qualquer juízo de mérito, sob pena de desobediência. Não poderia, aliás, ser outro o entendimento. De fato, caso fosse o Presidente obrigado a intervir diante da simples solicitação do Legislativo ou do Executivo coacto, os Poderes locais converter-se-iam em árbitros do grave múnus conferido pela Constituição ao Presidente da República. Além disso, a intervenção, ao invés de contribuir para a pacificação dos dissídios e a restauração da normalidade institucional, transformar-se-ia em fator de novos atritos entre Poderes conflitantes.⁵

Ainda quanto à solicitação de intervenção federal, é imprescindível, para que haja a medida excepcional temporária, a evidência e a emergência de seus fundamentos, bem como o preenchimento de sua requisição. Caso contrário, tal instituto será tido como inconstitucional quanto a sua forma (decretação), cumprindo ao Congresso Nacional desaprová-la ou suspendê-la.

⁴ TAVARES, André Ramos. **Curso de Direito Constitucional**. 2. ed. rev. ampl. São Paulo: Saraiva, 2003, p. 848.

⁵ LEWANDOWSKI, Enrique Ricardo. **Pressupostos materiais e formais da intervenção federal no Brasil**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1994, p. 123.

4.4.2 Iniciativa do processo interventivo por requisição do Poder Judiciário

O processo interventivo pode ser requisitado pelo Poder Judiciário por intermédio dos presidentes dos tribunais superiores, quais sejam: STF (Supremo Tribunal Federal), STJ (Superior Tribunal de Justiça) e TSE (Tribunal Superior Eleitoral). Ocorre quando uma decisão ou ordem judicial de um desses tribunais é descumprida por um dos estados-membros ou pelo Distrito Federal (art. 36, II, CR/88), momento no qual os já mencionados tribunais analisam a necessidade de se encaminhar uma requisição de intervenção federal ao Chefe do Poder Executivo da União.

Mais uma vez vem à baila o entendimento do Prof. Enrique Ricardo Lewandowski quanto à iniciativa do processo interventivo:

Sublinha-se que, recebida a requisição de que cuida o dispositivo constitucional sob análise, o Presidente da República estará obrigado a intervir, porquanto se trata, nesse caso, de uma competência vinculada, ou seja, que não permite o juízo de conveniência e oportunidade quanto ao seu exercício. Isso porque a análise do estado de coatividade ou impedimento já foi previamente realizada pelos referidos Tribunais Superiores. O desatendimento da requisição, registra-se, configura crime de responsabilidade, nos termos do art. 85, VII, da Constituição.⁶

Frisa-se, ainda, que não somente órgãos judiciais podem solicitar requisição de medida interventiva, mas também o Procurador-Geral da República, por meio de representação no STF (Supremo Tribunal Federal), quando versar sobre os motivos arrolados no art. 34, inciso VII, da CR/88. Julgada procedente a representação do Procurador-Geral da República, o STF irá oficiar ao Presidente quanto à requisição de medida de intervenção federal e sua decretação. A doutrina denomina tal representação de ação direta de inconstitucionalidade interventiva.

Quanto a esse procedimento, o Mestre André Ramos Tavares entende que:

A Constituição prevê uma ação de executoriedade de lei federal. A legitimidade é exclusiva do Procurador-Geral da República, perante o STJ. Julgada procedente a ação, o STJ requisita ao Presidente da República que expeça decreto interventivo. O processamento e julgamento é chamado de fase judicial. O decreto terá duas finalidades, uma jurídica (pelo cumprimento da lei federal, suspendendo a executoriedade do ato que a contrariou), e, apenas

⁶ LEWANDOWSKI, Enrique Ricardo. **Pressupostos materiais e formais da intervenção federal no Brasil**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1994, p. 125.

se estritamente necessário for, uma conseqüência política (quando o Estado se nega a cumprir a lei federal). É aqui que será necessária a intervenção no campo fático, no autogoverno do Estado (intervenção na autonomia estadual).⁷

Alguns juristas discutem sobre a possibilidade de o art. 36, IV da CF/88, ser considerado uma ação direta interventiva, face a seus pontos negativos e positivos.

Nessa vereda, o Poder Judiciário, por meio de suas Cortes Superiores, servirá de sustentáculo para a continuidade do regime político do país, somado aos direitos do cidadão brasileiro.

4.4.3 Intervenção de ofício

A iniciativa incondicionada do Chefe do Executivo da União, em matéria de intervenção, é autorizada no texto constitucional como regra, quando se trata de fazer face a situações de emergência, como são aquelas previstas nos itens I, II e III do art. 34, da CF/88. O Presidente da República age também de ofício nos casos discriminados no art. 34, V, “a” e “b”, que dizem respeito à reorganização das finanças do ente federado. Em outras palavras, a intervenção é deixada ao prudente arbítrio do Presidente da República, que age *motu proprio*, independentemente de provocação.

4.5 Conteúdo do decreto de intervenção

O decreto de intervenção federal (art. 36, §1º) compõe-se da seguinte forma:

- a) Amplitude: significa que o decreto interventivo especificará a abrangência da intervenção no estado-membro ora submetido. Deve indicar quais os órgãos e poderes do estado que sofrerão a ação interventiva;
- b) Prazo: por ser uma medida extrema, a intervenção da União nos estados-membros ou no Distrito Federal exige que no decreto haja um período de tempo determinado, por seu efeito ser temporário, pois a intervenção jamais poderia ser por tempo indeterminado;
- c) Condições de execução: no decreto interventivo, o Chefe do Poder Executivo da União deve estabelecer as instruções e regras que orientarão a ação interventiva;
- d) Nomeação do interventor: pessoa que executará efetivamente o decreto interventivo.

⁷ TAVARES, André Ramos. **Curso de Direito Constitucional**. 2. ed. rev. ampl. São Paulo: Saraiva, 2003, p. 849.

O decreto de intervenção federal é submetido a um controle político e jurisdicional, a fim de que não exista nenhuma ilegalidade ou inconstitucionalidade no que tange a sua forma estabelecida no art. 36 da Carta Magna.

Nessa seara, primeiramente, o decreto interventivo deverá ser submetido à apreciação do Congresso Nacional no prazo de 24 horas (art. 36, §1º, *in fine*, da CF), configurando o controle político.

Estando o Congresso Nacional em recesso, far-se-á uma convocação extraordinária, no prazo de 24 horas (§2º, art. 36), para conhecer o ato interventivo. Entretanto, nos casos do art. 34, VI e VII da CF/88, é dispensada a exigência da devida apreciação pelo Congresso Nacional; o decreto limitar-se-á a suspender a execução do ato impugnado, se essa medida bastar ao restabelecimento da normalidade (art. 36, §3º).

Oportunamente ensina o Prof. José Afonso da Silva:

É despiendo 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.⁸

Todos esses aspectos do conteúdo do decreto interventivo hão de ser necessariamente explicitados, com a devida fundamentação, sob pena de desaprovação da medida, *in limine*, sem apreciação do mérito.

4.6 Cessaçãõ da intervenção

A cessação da medida extrema, que é a intervenção da União nos estados-membros, está descrita no art. 36, §4º, da Carta Magna.

Cessada a intervenção federal e não existindo mais nenhum dos motivos que levaram a sua decretação, as autoridades que foram temporariamente afastadas retornarão a seus antigos cargos, exceto se elas estiverem impedidas, dado que, por ocasião de uma intervenção, algumas autoridades podem ser afastadas de suas funções. Somente não haverá o retorno dessas autoridades se, durante a execução do decreto interventivo, tiveram seu mandato cumprido, cassado, extinto ou suspenso, ou ainda, caso tenham perdido seu direito ao exercício do cargo, renunciado ou morrido.

⁸ SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 10. ed. rev. atual. São Paulo: Malheiros, 2001, p. 490.

A intervenção não constitui instrumento para punir agentes políticos faltosos, pois é apenas um instrumento constitucional para manter a integridade da Federação.

5 A figura do interventor

5.1 Conceito

O interventor federal “é um delegado da União, a quem o Presidente da República atribui a função específica de providenciar a volta à normalidade, no estado-membro objeto da intervenção”.⁹ Ou seja, o interventor é um agente público que executará o conteúdo do decreto interventivo.

5.2 O interventor

Existindo a intervenção federal em algum dos estados-membros ou no Distrito Federal, ficará a cargo do Presidente da República a nomeação de um interventor para cumprir o decreto interventivo, conforme o art. 36, §1º, primeira parte.

Todavia, com base na interpretação teleológica da intervenção federal e de seu preceito normativo, a figura do interventor é de nomeação obrigatória, tal agente político trará normalidade ao estado-membro ora submetido à medida interventiva.

O interventor não somente buscará a regularidade da intervenção, mas também assegurará sua aplicabilidade de forma idônea, haja vista que existem, no Estado interferido, fatores humanos que levaram a essa medida extrema. Os indivíduos, em sua natureza, possuem defeitos, o que os leva a necessitar da ajuda de outrem, sendo assim, nada mais correto que a existência do interventor, que é, na verdade, um terceiro de boa fé.

Frisa-se, ainda, que a indicação do interventor garante a probidade administrativa, uma vez que o ato de intervenção é um ato da Administração Pública e, como tal, deve zelar por sua idoneidade executória. Por sua vez, a indicação de interventor é a regra e sua não nomeação é a exceção.

Não obstante, a doutrina traz que a dispensa do interventor poderá ocorrer como exceção, quando o Presidente da República evita a intervenção federal, cessando ou suspendendo o motivo que deu causa à medida extrema, ou quando “a ação interventiva limita-se a suspender ato da autoridade local impugnado”.¹⁰

⁹ CRETILLA JÚNIOR, José. **Comentários à Constituição Brasileira de 1988**. 2. ed. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 1992. v. 4, p. 2107.

¹⁰ LEWANDOWSKI, Enrique Ricardo. **Pressupostos materiais e formais da intervenção federal no Brasil**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1994, p. 134.

À vista dos demais casos arrolados de maneira expressa e taxativa no artigo 34, da CF/88, é essencial a nomeação do delegado da União (interventor), inclusive nas hipóteses em que a doutrina estabelece a não necessidade do interventor, a fim de que haja a devida executoriedade da intervenção federal.

A bem da verdade, o Professor José Afonso da Silva afirma que:

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.¹¹

Surge, assim, que a nomeação do interventor é uma obrigação acessória decorrente da intervenção federal manifestamente exteriorizada pelo decreto interventivo, ou seja, as funções do interventor são encontradas de maneira expressa no decreto interventivo.

O Mestre Enrique Ricardo Lewandowski define que:

Com efeito, entende-se atualmente 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.¹²

As atribuições do interventor se limitam ao ato de intervenção, ou seja, suas funções são taxativas.

Nesse diapasão, vê-se o liame de cunho vincutivo entre o interventor e o decreto interventivo, dessa forma, aquele não pode sequer ultrapassar suas atribuições delegadas pela União.

Como o interventor é um agente público da União e age em seu nome, logo, qualquer ato ilícito que seja praticado pelo interventor e que cause prejuízo a terceiro ficará a seu cargo e da União, no que tange à responsabilidade civil. Todavia, a União poderá se valer do direito de

¹¹ SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 10. ed. rev. atual. São Paulo: Malheiros, 2001, p.491.

¹² LEWANDOWSKI, Enrique Ricardo. **Pressupostos materiais e formais da intervenção federal no Brasil**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1994, p.135.

regresso em desfavor do interventor causador de dano (art. 37, §6º, da CR/88).

Por fim, a responsabilidade civil do interventor é atribuída à União, resguardado o direito de regresso. Contudo, como fora explicitado acima, o interventor não possui responsabilidade político-administrativa, uma vez que sua presença no estado é por prazo determinado.

A extinção da figura do interventor coincide com a cessação do decreto interventivo, ou seja, com a sua extinção, as autoridades que foram temporariamente afastadas retornarão a seus antigos cargos, exceto se elas estiverem impedidas de retornar.

6 Conclusão

Diante do que foi exposto, é possível observar que o instituto da intervenção federal é um tanto complexo, por ser uma medida extrema, quase uma penalização ao estado-membro ou Distrito Federal.

Nota-se que a intervenção federal é considerada pelos juristas brasileiros, em sua totalidade, como medida excepcional e temporária, uma vez que o princípio vigente é a não intervenção, haja vista que tal medida afasta por tempo determinado a autonomia dos entes federados, já que a intervenção objetiva a manutenção da Federação brasileira e a garantia dos direitos dos cidadãos.

Os motivos que levam à incidência da presente medida extrema estão tipificados no art. 34 da CR/88, porque assim quis o legislador. A Carta Magna, promulgada em 5 de outubro de 1988, estabelece que as intervenções federais existentes não têm o cunho de perseguições políticas, mas, sim, de perseguições de direitos e de manutenção do Federalismo.

O instituto da intervenção federal é pouco abordado pelos autores jurídicos, tendo em vista que sua ocorrência é ínfima, mas de muita relevância jurídica.

Quanto à figura do interventor, vê-se que a doutrina preocupa-se muito pouco com tal figura, a ponto de sequer fazer alusão ao interventor, não dando a devida atenção ao partícipe do instituto interventivo.

A falta da merecida atenção funda-se na faculdade de nomeação do interventor, o que não merece guarida, pois o delegado da União é o aplicador da intervenção, logo, é obrigatório, por consequência, o interventor não somente buscará a regularidade da intervenção, mas também assegurará sua aplicabilidade de forma idônea.

Portanto, é o interventor que expurgará os motivos da intervenção federal, garantirá a normalidade do estado e proporcionará a continuidade da Federação e a executoriedade dos direitos fundamentais inerentes à cidadania, visto que a intervenção federal está umbilicalmente ligada à figura do interventor; um necessita do outro para buscar seu maior objetivo, que é manter o estado federado e resguardar o direito do povo brasileiro.

The federal intervention in face of the Brazilian Constitution of 1988 and the figure of the mediator

Abstract: This paper discusses the federal intervention, their motives established in the article 34 of the Brazilian Federal Constitution of 1988 and provides a reflection upon the agent applicator such as the federal unit which will be submitted to the intervention of the Union. The referred institute constitutional legal exceptionalism is related to a temporarily hazard of the autonomy of each federal entity comprised capacity for self-organization, self-governance, self-legislation and self-administration. Also, the literature and the hypothetical-deductive method were used to clarify the effectiveness of such measure and helps to form a critical analysis on the faculty of the mediator provided in the Constitution, as it is the trustee who can contribute to society, and immediately apply the presidential decree interventionist to ensure administrative probity.

Keywords: Federal intervention. Mediator.

REFERÊNCIAS

ARAÚJO, Luiz Alberto David; NUNES JÚNIOR, Vidal Serrano. **Curso de Direito Constitucional**. São Paulo: Saraiva, 1998.

BASTOS, Celso Ribeiro; MARTINS, Ives Gandra. **Comentários à Constituição do Brasil (Promulgada em 5 de outubro de 1988)**. São Paulo: Saraiva, 1993. v. 3. t. II.

BESTER, Gisela Maria. **Cadernos de Direito Constitucional: Parte II**. Porto Alegre: Síntese, 1999.

BONAVIDES, Paulo. **Ciência Política**. 10. ed. rev. e atual. São Paulo: Malheiros, 1999.

CARVALHO, Kildare Gonçalves. **Direito Constitucional Didático**. 5. ed. rev. e atual. Belo Horizonte: Del Rey, 1997.

CENEVIVA, Walter. **Direito Constitucional Brasileiro**. 3. ed. atual. São Paulo: Saraiva, 2003.

CRETELLA JÚNIOR, José. **Comentários à Constituição Brasileira de 1988**. 2. ed. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 1992. v. 4.

FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. **Curso de Direito Constitucional**. 24. ed. rev. São Paulo: Saraiva, 1997.

HORTA, Raul Machado. **Estudos de Direito Constitucional**. Belo Horizonte: Del Rey, 1995.

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

PASCOAL, Valdecir Fernandes. **A intervenção do estado no município: o papel do Tribunal de Contas**. Recife: Nossa Livraria, 2000.

PELEGRINI, Márcia. **A intervenção estadual nos municípios: cumprimento de ordem ou decisão judicial**. São Paulo: Max Limonad, 2000.

SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 10. ed. rev. e atual. São Paulo: Malheiros, 2001.

TAVARES, André Ramos. **Curso de Direito Constitucional**. 2. ed. rev. e ampl. São Paulo: Saraiva, 2003.

TEMER, Michel. **Elementos de Direito Constitucional**. 11. ed. rev. e ampl. São Paulo: Malheiros, 1995.

☒ Recebido: junho/2012. Aprovado: agosto/2013.

