



**PÓS-GRADUAÇÃO LATO SENSU  
DIREITO PÚBLICO**

**MARISA FONSECA BARBOSA**

**INTERVENÇÃO FEDERAL: PRESSUPOSTOS MATERIAIS SOB A ÓTICA DO  
SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL**

Salvador

2018

**MARISA FONSECA BARBOSA**

**INTERVENÇÃO FEDERAL: PRESSUPOSTOS MATERIAIS SOB A ÓTICA DO  
SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL**

Monografia apresentada ao Curso de Pós-Graduação em Direito Público da Faculdade Baiana de Direito, como parte dos requisitos necessários à obtenção do título de Especialista.

Salvador

2018

Marisa Fonseca Barbosa

INTERVENÇÃO FEDERAL: PRESSUPOSTOS MATERIAIS SOB A ÓTICA DO  
SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL

Monografia apresentada ao Curso de Pós-graduação em Direito Público da Faculdade Baiana de Direito, como requisito parcial para obtenção do título de Especialista em Direito Público.

Nome: \_\_\_\_\_

Titulação e instituição: \_\_\_\_\_

Nome: \_\_\_\_\_

Titulação e instituição: \_\_\_\_\_

Nome: \_\_\_\_\_

Titulação e instituição: \_\_\_\_\_

SALVADOR – BAHIA

\_\_\_\_/\_\_\_\_/2018

## EPÍGRAFE

“Palavras são, na minha não tão humilde opinião, nossa inesgotável fonte de magia.” (Alvo Dumbledore, no filme Harry Potter e as Relíquias da Morte – Parte II).

## RESUMO

O presente trabalho tem por escopo delimitar os pressupostos materiais para a intervenção federal no Estado na Constituição Federal de 1988, analisando as hipóteses concretas submetidas ao crivo do Supremo Tribunal Federal, de modo a identificar o posicionamento da Corte acerca do tema, em comparação com a situação vivenciada no Estado do Rio de Janeiro, que deflagrou a primeira intervenção federal desde a promulgação da atual Constituição, reconhecendo os caracteres distintivos em relação aos casos julgados pela Corte Constitucional. Para tanto, recorreu-se à pesquisa bibliográfica, documental e jurisprudencial, reconhecendo a natureza teórica da matéria. Foi feito o estudo acerca do instituto da intervenção federal, como mecanismo natureza excepcional e voltado a garantir a higidez do pacto federativo, intrínseco à forma de Estado federada, adentrando na cognição da Federação como forma de Estado e suas características, destacando as peculiaridades do federalismo brasileiro e sua evolução. Segue em detida análise da intervenção federal no direito brasileiro, expondo a sua evolução até a Constituição atual, bem como os pressupostos impostos em seu texto, delineando o entendimento firmado pelo Supremo Tribunal Federal exposto nos processos de intervenção federal deflagrados perante a Corte. Põe-se em comparação com a situação de crise observada no Estado do Rio de Janeiro, que fundamentou a edição do Decreto nº 9.288/2018 pelo Presidente da República em exercício, decretando a intervenção federal naquele Estado, de forma a identificar os pontos distintivos em relação aos casos julgados improcedentes pelo Supremo Tribunal Federal.

**Palavras-chave:** Federalismo brasileiro. Intervenção federal. Pressupostos materiais da intervenção federal. Jurisprudência do Supremo Tribunal Federal.

## LISTA DE ABREVIATURAS

ADI	Ação Direta de Inconstitucionalidade
ADPF	Ação de Descumprimento de Preceito Fundamental
AGU	Advocacia Geral Da União
CAJE	Centro de Atendimento Juvenil Especializado
CC	Código Civil
CF	Constituição Federal
CDDPH	Conselho de Defesa dos Direitos da Pessoa Humana
CIDH	Corte Interamericana de Direitos Humanos
DF	Distrito Federal
EC	Emenda Constitucional
EUA	Estados Unidos da América
GLO	Garantia de Lei e Ordem
IF	Intervenção Federal
LC	Lei Complementar
MC	Medida Cautelar
MS	Mandado de Segurança
MT	Mato Grosso
PGR	Procurador Geral da República
PSOL	Partido Socialismo e Liberdade
RJ	Rio de Janeiro
RO	Rondônia
SP	São Paulo

## SUMÁRIO

<b>1</b>	<b>INTRODUÇÃO .....</b>	<b>7</b>
<b>2</b>	<b>DO PACTO FEDERATIVO.....</b>	<b>9</b>
2.1	FORMAS DE ESTADO E O ESTADO FEDERAL .....	9
2.1.1	<b>Características .....</b>	<b>14</b>
2.1.2	<b>Pressupostos de existência .....</b>	<b>17</b>
2.2	O FEDERALISMO BRASILEIRO.....	18
2.2.1	<b>Princípio federativo na Constituição federal vigente.....</b>	<b>21</b>
<b>3</b>	<b>DA INTERVENÇÃO FEDERAL.....</b>	<b>26</b>
3.1	EVOLUÇÃO DA INTERVENÇÃO FEDERAL NO DIREITO BRASILEIRO ...	26
3.2	INTERVENÇÃO FEDERAL NA CONSTITUIÇÃO DE 1988 .....	29
3.2.1	<b>Pressupostos materiais.....</b>	<b>30</b>
3.2.2	<b>Pressupostos formais.....</b>	<b>38</b>
<b>4</b>	<b>DA INTERVENÇÃO FEDERAL E O SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL ....</b>	<b>45</b>
4.1	CASOS CONCRETOS SUBMETIDOS À CORTE CONSTITUCIONAL .....	45
4.2	HIPÓTESES MATERIAIS.....	46
4.2.1	<b>Garantia dos direitos humanos.....</b>	<b>46</b>
4.2.2	<b>Forma republicana, sistema representativo e o regime democrático ...</b>	<b>51</b>
4.2.3	<b>Dever de prestação de contas da Administração Pública.....</b>	<b>55</b>
4.2.4	<b>Descumprimento de decisões judiciais e precatórios.....</b>	<b>56</b>
4.2.5	<b>Grave comprometimento da ordem pública .....</b>	<b>62</b>
<b>5</b>	<b>CONCLUSÃO.....</b>	<b>70</b>
	<b>REFERÊNCIAS.....</b>	<b>84</b>

## 1 INTRODUÇÃO

O Estado Brasileiro é organizado politicamente sob a forma de federação, baseado na subdivisão do território em entidades políticas autônomas com a repartição de competências, que, em conjunto, formam o Estado soberano.

Diz-se que o Brasil adota o federalismo de terceiro grau, por constituir-se de entes políticos em três níveis: União; Estado, Distrito Federal e Territórios; e Municípios. Cada um destes tem suas próprias competências delimitadas na Carta Constitucional, que assegura a autonomia dos entes para exercê-las, não havendo subordinação ou hierarquia entre eles, não se admitindo, em regra, que um ente interfira no exercício da competência de outro.

Esta forma de Estado é fixada no art. 1º da Constituição Federal, destacando a indissolubilidade do pacto, não admitido a sua abolição, qualificando-se como cláusula pétrea, não havendo o direito de secessão. Assim, como forma de assegurar o a forma de Estado federado e o legítimo exercício de suas garantias, a carta política traz mecanismos para repelir tentativa de dissolução da federação, o mau uso das prerrogativas pelo ente, dentre outras situações capazes de afetar o pacto federativo.

O principal instrumento é a intervenção federal, prevista no art. 34 da Constituição Federal, medida voltada a integrar a nação e manter a tranquilidade pública, porém, excepcional, somente cabível nas situações taxativamente elencadas no rol do supracitado artigo, denominados requisitos materiais. Ademais, tratando-se de medida que restringe a autonomia do ente sob intervenção, passível de limitar o exercício de direitos individuais, exige a estrita observância de regras procedimentais delineadas na Constituição Federal, conhecidas como requisitos formais.

Desde a promulgação da Constituição de 1988, diversos pedidos de intervenção federal têm sido submetidos ao Supremo Tribunal Federal, sendo - até recentemente - rejeitados sob fundamento de não subsunção fática aos pressupostos materiais exigidos na constituição, ou seja, os fatos expostos não caracterizariam qualquer situação a ser enquadrada nas hipóteses constitucionalmente previstas para a intervenção.

O assunto ganhou destaque com a decretação da intervenção federal no estado do

Rio de Janeiro, na área da segurança pública, para fim de restabelecer a ordem pública, primeira intervenção federal decretada desde a promulgação da carta de 1988.

O presente trabalho debruça-se sobre os pressupostos materiais para a intervenção federal delineados na constituição, analisando-os sob a ótica do Supremo Tribunal Federal, destacando-se o ponto distintivo do caso referente ao Rio de Janeiro, o único, até então, a autorizar a intervenção federal, em relação aos demais casos apreciados pela Corte.

O primeiro capítulo volta-se ao estudo do Estado federado, suas origens e características, aprofundando-se no federalismo brasileiro e princípio federativo na constituição federal de 1988.

Já no segundo capítulo, o objeto de estudo é o instituto da intervenção federal no Brasil, passando por sua evolução histórica até a promulgação da atual carta constitucional, identificando os pressupostos formais e materiais delimitados na constituição.

A seguir, no terceiro capítulo será feita a análise dos casos concretos submetidos ao Supremo Tribunal Federal e o entendimento sobre o tema, até se chegar no cenário atual.

Por fim, serão analisados e comparados os argumentos trazidos pela Corte na apreciação dos casos que lhe foram submetidos, de forma a identificar o(s) elemento(s) considerados cruciais para caracterizar uma das situações previstas no art. 34, CF.

## 2 DO PACTO FEDERATIVO

### 2.1 FORMAS DE ESTADO E O ESTADO FEDERAL

Os Estados soberanos, para a consecução de seus objetivos, estabelecem critérios de organização interna e exercício do poder político, assumindo determinada forma de Estado. Falar em *formas de Estado*, portanto, é investigar os aspectos morfológicos<sup>1</sup>, de conformação interna do Estado, como este se organiza politicamente e como se dá a repartição do poder político e competências no seu território<sup>2</sup>.

Neste sentido, elucida Dalmo de Abreu Dallari<sup>3</sup>, diferenciando dos demais conceitos de teoria geral do Estado:

O conceito de forma afeta os diferentes graus da realidade política, permitindo a identificação de três espécies distintas: *regime político*, quando se refere à estrutura global da realidade política, com todo o seu complexo institucional e ideológico; *forma de Estado*, se afeta a estrutura da organização política; *sistema de governo*, quando se limita a tipificar as relações entre as instituições políticas. [grifos no original]

Dentre as formas de Estado adotadas, figura a forma federativa, o denominado Estado Federal, orientado pela distribuição interna de suas competências políticas entre as subdivisões de seu território sem, contudo, abdicar de sua soberania. Dessa maneira, as unidades territoriais, detentoras de um plexo de poder político, formam, em conjunto, a Federação, como um único Estado soberano perante a ordem externa.

O vocábulo “federação”, tem sua origem etimológica no termo latim “*foedus*”<sup>4</sup>, “*foedere*”, significando acordo, tratado, aliança, liga, união. De fato, a federação

---

<sup>1</sup> LEWANDOWSKI. 2018, p. 13-14.

<sup>2</sup> “A forma de Estado está relacionada com a distribuição do exercício do poder político em razão de um território”. (MASSON. 2017, p. 564).

<sup>3</sup> DALLARI. 2011, p. 222.

<sup>4</sup> “Um acordo formal entre Estados ou povos, liga, tratado (de paz, aliança, etc.)” (OXFORD AT THE CLARENDON PRESS. 1968. p. 719. Tradução nossa). Outros estudiosos apontam a existência de elemento religioso: “[...] em sentido mais preciso, a palavra foi reservada aos tratados políticos concluídos com cerimônias religiosas especiais e solenes entre dois Estados”. (PARIBENI, R. *Foedus*. In: RUGGIERO. 1962. p. 173. Tradução nossa.).

implica na união de estados, de entidades políticas, em razão de um acordo para a consecução de objetivos comuns, que se veem ligados entre si<sup>5</sup>.

Suas origens remontam à formação dos Estados Unidos da América, com a união das treze colônias inglesas no território americano. Conquistada a independência perante a Inglaterra, as treze colônias passaram a constituir Estados soberanos e, por meio do tratado Artigos da Confederação, firmado em 1781, reuniram-se como uma Confederação, isto é, uma união de Estados soberanos para colaboração mútua. Posteriormente, em 1787, na Convenção da Filadélfia, que resultou na Constituição dos Estados Unidos da América, os Estados integrantes da Confederação abdicaram da sua soberania em prol do novo Estado, formado pela união daqueles<sup>6</sup>.

A análise da forma de Estado ora em comento pode ser feita sob duas perspectivas: a interna, no âmbito do território do Estado e seus integrantes, isto é, perante a ordem nacional; e a externa, perante a ordem internacional.

No federalismo opera-se a descentralização política dentro dos limites territoriais do Estado, formado por um conjunto de entidades menores que passam a gozar de autonomia e capacidade política, assim compreendida como a capacidade de produzir normas e emitir decisões sobre seus assuntos.

Destarte, pela perspectiva interna, verifica-se a coexistência de dois tipos de ordens jurídicas: a ordem jurídica parcial, referente a cada entidade política que compõe o Estado, a quem se submete todos aqueles que se encontrem na circunscrição territorial da entidade local; e a ordem jurídica central, relativa ao Estado, como um todo, consistindo no governo central, que se aplica a todos os indivíduos situados no território nacional, em conjunto com a ordem jurídica parcial pertinente:

Assim, a Federação pressupõe a existência de mais de uma entidade – uma central e várias regionais – dotada de capacidade política concedida diretamente pela Carta Magna. [...] Encarado o Estado como uma ordem jurídica, pode-se afirmar que, sob o abrigo da descentralização política, convivem num mesmo território a ordem jurídica central e as ordens jurídicas parciais. Por isso mesmo, podemos dizer que, no Estado

---

<sup>5</sup> LEWANDOWSKI. 2018, p. 15; BULOS. 2017, p. 53; TEMER. 2008, p. 59

<sup>6</sup> CUNHA JÚNIOR. 2013, p. 516.

Federal, há um governo central (ordem jurídica central) e vários governos locais (ordens jurídicas parciais), todos exercendo, em condições de igualdade e com fundamento imediato na Constituição, o poder político.<sup>7</sup>

Nesse aspecto, contrapõe-se ao Estado Unitário, forma de Estado em que há apenas um único ente com capacidade política. Isto é, o exercício do poder político é concentrado em uma única esfera de governo, de modo que seus indivíduos se submetem a uma única ordem jurídica, a um único governo, comum a todos no território.

Esclarece Bonavides<sup>8</sup> que haverá centralização política quando houver “*unidade do sistema jurídico, comportando o país um só direito e uma só lei*”, circunstância característica do Estado unitário, em que não se admite a coexistência de ordenamentos juriferantes menores. Isto é, não há “*o ordenamento geral superpondo-se a ordenamentos particulares, que criem também originariamente sistemas jurídicos próprios, como seria possível no Estado federal*”.

Frise-se, contudo, que o território pode ser repartido em circunscrições menores, haja vista que a centralização é do poder político. Outrossim, no Estado Unitário é possível a distribuição interna de parcelas de competências, do exercício de atividades administrativas, o que configura simples delegação, permanecendo dependentes do poder central<sup>9</sup>. Neste sentido:

A descentralização é de todo compatível com o Estado unitário. Mas unicamente a descentralização administrativa, visto que a descentralização política já se desloca conceitualmente para a esfera do Estado federal. Há descentralização administrativa quando se admitem órgãos locais de decisão sujeitos a autoridades que a própria comuna, departamento, circunscrição ou província (pouco importa que nome tenha a divisão territorial do Estado unitário) venham a instituir, com o propósito de solver ou ordenar matéria de seu respectivo interesse.[...] O poder central apenas transmite determinada parcela de poderes às coletividades territoriais, conservando porém intacta e permanente a tutela sobre os quadros locais de competência. [...] Significa, como se vê, a descentralização administrativa tão-somente o exercício de prerrogativas por parte de grupos que, ao exercitá-las, não cortam todavia os laços de dependência que os prendem ao poder central<sup>10</sup>

Ademais, conforme leciona Bonavides, a opção pela repartição e seus limites são

---

<sup>7</sup> CUNHA JÚNIOR. 2013, p. 515

<sup>8</sup> BONAVIDES. 2011, p 162.

<sup>9</sup> MASSON. 2017, p. 564.

<sup>10</sup> BONAVIDES. Op. cit., p. 166-167

fixados pelo poder central, e não originariamente. Diferencia-se do Estado Federal pois, neste, os entes federados gozam de autonomia entre si, possuindo um plexo de competências próprias – inclusive a possibilidade de estabelecer uma ordem jurídica parcial – atribuídas, não mediante lei, mas pela própria Constituição. Ou seja, essa repartição ocorre originariamente, não decorre de decisão legislativa do ente central. Conclui o doutrinador, citando Charles Durand<sup>11</sup>:

[...] “no Estado unitário descentralizado a lei ordinária basta para fixar e modificar o regime jurídico das coletividades internas”, ao passo que “no Estado federal, cabe esse papel não à lei ordinária, mas a uma constituição rígida, a qual, posto que não seja intangível, é todavia muito mais difícil de modificar que a lei ordinária”.

Na perspectiva externa, a análise do Estado Federal perpassa, necessariamente, pelo instituto da soberania.

Diz-se que as entidades que integram a federação são autônomas, mas não são soberanas. Para que exista o Estado Federal, é necessário que cada entidade abdique de sua soberania em prol do ente central.

A soberania é compreendida como sendo o poder supremo, que se sobrepõe, está acima de qualquer outro<sup>12</sup>. A qualidade de poder supremo desponta mais claramente na ordem interna, em que não se submete a qualquer outro poder, tendo autoridade máxima<sup>13</sup> sobre a sua organização, decisões e governo.

Entretanto, é no âmbito externo que a soberania tem maior notoriedade. No plano internacional compreende-se como o poder de autodeterminação do Estado, não se verificando, contudo, o atributo da superioridade, mas sim o da independência, haja vista que todos os Estados podem exercer as prerrogativas inerentes a soberania, dentre elas, a sua autodeterminação sem interferência dos demais. Não se verifica, no âmbito externo, a qualidade de poder supremo, pois não se admite a superioridade entre os Estados, isto é, todos gozam da soberania, em mesmo nível, não sendo possível interferir na esfera alheia.

---

11 BONAVIDES. 2011, p. 168-169

12 SILVA. 2012, p. 1304.

13 BULOS. 2017, p. 57.

A soberania figura como um elemento unificador da ordem jurídica do Estado, reconhecida apenas ao Estado federal, sobrepondo-se às ordens jurídicas parciais – as quais devem estar em conformidade com os limites e parâmetros fixados pelo poder soberano<sup>14</sup> –, e figurando, perante os demais entes internacionais, como um único Estado soberano. Para maior clareza, transcreve-se exposição doutrinária:

O cerne do federalismo, portanto, repousa na autonomia das entidades que compõem o Estado Federal, pois somente este detém o poder soberano, que é um poder supremo e independente. É supremo na ordem interna, porque inexistente qualquer outro que lhe sobrepaire. É independente na ordem externa, porque é igual aos outros poderes soberanos de outros Estados. A soberania funciona como um poder unificador de uma ordem jurídica estatal. Em face dela, o Estado é, no plano externo, uno e indivisível, pouco importando que seja, no âmbito doméstico, centralizado ou descentralizado politicamente, ou seja, se o Estado tem forma unitária ou federal.<sup>15</sup>

Esse critério é fundamental para distinguir a federação e confederação. A confederação não configura uma forma de Estado, e sim um arranjo entre estes para fins de cooperação. Consiste na união de Estados soberanos, fundados num tratado internacional. A confederação, assim, não goza de soberania nem constitui um novo Estado. Ademais, tem natureza dissolúvel, eis que qualquer Estado integrante, no exercício de sua soberania, pode decidir por sair da confederação, reconhecendo o direito de secessão<sup>16</sup>.

Na federação, entretanto, a repartição do poder é calcada na própria Constituição, e não num tratado internacional. Não sendo os entes dotados de soberania – esta exclusiva no Estado federal, em seu conjunto – configura união indissolúvel, não se admitindo a secessão

Enquanto a Federação é a união indissolúvel de Estados autônomos com base numa Constituição, a Confederação é a união dissolúvel de Estados soberanos com lastro num tratado internacional. Vê-se, pois, que os Estados federados que integram a Federação não têm soberania, mas apenas autonomia, porquanto encontram limites de sua atuação na própria Constituição. Já os Estados confederados que compõem uma Confederação gozam de soberania e, por conta disso, ocupam posição de preeminência jurídica diante da Confederação.<sup>17</sup>

---

<sup>14</sup> BULOS. 2017, p. 58.

<sup>15</sup> CUNHA JÚNIOR. 2013, p. 515.

<sup>16</sup> Sobre os objetivos e características da confederação, ver: BONAVIDES. 2011, p. 179-181.

<sup>17</sup> CUNHA JÚNIOR. Op.cit., p. 856-857

Por esta razão, perante a ordem internacional, é o Estado Federal, como um todo, que importa<sup>18</sup>. Isto é, goza de soberania e irá representar os interesses das entidades internas, reconhecida a personalidade e capacidade jurídica internacional.

Esclarecida as premissas iniciais, passa-se ao estudo das características comumente apontadas pela doutrina.

### 2.1.1 Características

A doutrina apresenta algumas distinções ao elencar as características comuns às Federações, podendo-se destacar as seguintes: a) o caráter de Estado composto, formado por pelo menos, duas ordens de entidades políticas: a central e as regionais, isto é, *“pela União e por Estados-Membros, no sentido de uma convivência de ordens parciais mas unidas por uma Constituição Federal”*<sup>19</sup>; b) formação de um novo Estado, oriundo da união de entes, que, em razão desta unificação, perdem a condição de Estado<sup>20</sup>; c) base jurídica calcada numa Constituição (e não num Tratado)<sup>21</sup>; d) reconhecimento da soberania apenas ao Estado Federal, em seu conjunto<sup>22</sup>; e) indissolubidade do vínculo, inexistindo o direito de secessão<sup>23</sup>; e, f) a cidadania única, relativa ao Estado Federal, ou seja, os cidadãos do Estado que passa a compor a Federação, adquirem a cidadania do novo Estado, perdendo a anterior<sup>24</sup>.

---

<sup>18</sup> As explanações feitas alhures seguem a teoria do Estado federal como forma avançada da descentralização, assim exposta pela jurista M<sup>a</sup> Helena F. da Camara: *“Para MOUSKHELL o ‘Estado federal é um Estado que se caracteriza por uma descentralização de forma especial e de grau mais elevado, se compõe de unidades-membros dominadas por ele, porém que possuem autonomia constitucional e participam na formação da vontade federal’ [...] Logo, o que há de fundamental na federação é a reunião de unidades autônomas constituindo um só Estado soberano, expressão única da comunidade nacional em suas relações externas e no qual se encontram, também concentrados, todos os poderes da soberania. Daí a preponderância da Constituição sobre todas as unidades federais, bem como na hierarquia da lei da União, dos Estados e de todas as entidades menores.”* (CAMARA. 1981, p. 34-35)

<sup>19</sup> SARLET. 2017, p. 975.

<sup>20</sup> DALLARI. 2011, p. 252.

<sup>21</sup> Loc. cit.

<sup>22</sup> Ibid., p. 253; SARLET. Op. cit. p. 975

<sup>23</sup> DALLARI. Op. cit., p. 252; SARLET. Op. cit., p. 975; MASSON. 2017, p. 566; CUNHA JÚNIOR. 2013, p. 859.

<sup>24</sup> DALLARI. Op. cit., p. 254. O autor arremata: *“Não há uma coexistência de cidadanias, como não há*

Todavia, algumas características são apontadas de forma quase unânime pela doutrina, as quais serão objeto de maior aprofundamento neste trabalho. Os elementos caracterizadores comumente apontados pela doutrina são: a) repartição constitucional de competências ou a descentralização do poder político; b) autonomia dos entes federados; c) atribuição de rendas próprias; e d) participação das vontades parciais na formação da vontade geral.

A primeira característica é a *repartição constitucional de competências*, determinando a descentralização do poder político, fixando as atribuições pertinentes a cada ente federado, de acordo com sua esfera de interesse. Desta característica se extrai que não há uma hierarquia entre eles, pois “*cada esfera de poder corresponde a uma competência determinada*”<sup>25</sup>. Frise-se que essa repartição deve ser feita de forma originária, ou seja, pelo poder constituinte originário, no texto da Constituição<sup>26</sup>, pois, do contrário, se se desse por simples lei, haveria delegação, descaracterizando o pacto federativo.

A autonomia consiste no “poder de direito público não soberano, capaz de estabelecer, por direito próprio, e não por mera delegação, normas jurídicas cogentes”<sup>27</sup>. Manifesta-se pela capacidade conferida a cada ente para elaborar suas normas, gerir seus próprios interesses, bem como atuar em prol destes, dentro dos limites preestabelecidos pela Constituição<sup>28</sup>, sem a interferência dos demais entes federados na esfera de atribuição alheia.

No que diz respeito à autonomia reconhecida aos integrantes da federação, são identificados quatro atributos: i) auto-organização, que consiste, *a priori*, no poder de editar a sua própria Constituição ou lei fundamental<sup>29</sup>, também sendo apontada como a capacidade de gerir seus órgãos próprios e organizar seus Poderes (Executivo,

---

*também, em relação aos direitos de cidadania, um tratamento diferenciado entre os que nasceram ou residam nas diferentes unidades da federação”.*

<sup>25</sup> DALLARI. 2011, p. 255.

<sup>26</sup> TAVARES. 2017, p. 860

<sup>27</sup> BULOS. 2017, p. 58.

<sup>28</sup> Ibid., p. 628.

<sup>29</sup> MASSON. 2017, p. 565.

Legislativo e Judiciário)<sup>30</sup>; ii) autolegislação<sup>31</sup>, como sendo o poder de elaborar suas próprias normas e reger-se por elas; iii) auto-administração, como a capacidade de gerir seus próprios negócios e exercer suas atividades e atribuições próprias, relacionando-se à repartição de competências administrativas<sup>32</sup>; e iv) autogoverno, como a capacidade de escolher e eleger seus próprios representantes, tanto no âmbito executivo como legislativo<sup>33</sup>.

A atribuição de renda própria, denominada por alguns doutrinadores como “autonomia financeira”<sup>34</sup>, é atributo essencial para efetivar a repartição de competências, bem como o atributo da autonomia das entidades federadas. Entende-se que as os entes parciais devem ser dotados de renda própria, podendo ser auferida autonomamente – por exemplo, mediante a repartição de competências tributárias, para instituir e arrecadar tributos –, e pelo repasse de verbas de um ente para o outro (como da União para o Estado). Merece destaque o caráter imprescindível dessa existência de recursos próprios:

[...] dar-se competência é o mesmo que atribuir encargos. É indispensável, portanto, que se assegure a quem tem os encargos uma fonte de rendas suficientes, pois do contrário a autonomia política se torna apenas nominal, pois não pode agir, e agir com independência, quem não dispõe de recursos próprios.<sup>35</sup>

No mesmo sentido, assevera Lewandowski<sup>36</sup>:

Com efeito, é indispensável que o partícipe da federação, que exerce a sua autonomia dentro de uma esfera de competências própria, seja contemplado com a necessária contrapartida financeira para fazer face às obrigações decorrentes do exercício pleno de suas atribuições. Modernamente fala-se, inclusive, em autonomia financeira

Por fim, tem-se como elemento característico a *participação das entidades parciais na vontade nacional*, exigindo-se que, a vontade manifestada em nome do Estado federal

---

<sup>30</sup> CUNHA JÚNIOR. 2013, p. 858-859; TAVARES. 2017, p. 861.

<sup>31</sup> Para alguns doutrinadores, este atributo estaria abrangido pela auto-organização, sendo um desdobramento deste. Neste sentido: MASSON. 2017, p. 565; SARLET. 2017, p. 974.

<sup>32</sup> BULOS. 2017, p. 629; MASSON. Op. cit., p. 566.

<sup>33</sup> BULOS, loc. cit.; MASSON, loc. cit.

<sup>34</sup> CUNHA JÚNIOR. Op. cit., p. 857; LEWANDOWSKI. 2018, p. 20.

<sup>35</sup> DALLARI. 2011, p. 255.

<sup>36</sup> LEWANDOWSKI, loc. cit.

seja composta, observe também, a vontade dos entes menores. Para tanto, é preciso que, nas deliberações do órgão central, participem os representantes das unidades parciais, compreendendo-se, assim, que a vontade do órgão federal consiste na soma das vontades das unidades federadas. Neste sentido:

[...] cada qual das unidades federadas deve participar, com sua manifestação, da vontade federal. Assim ocorrendo, as deliberações do órgão federal constituem, em verdade, a soma das decisões emanadas das vontades locais. Essas deliberações são tomadas por meio de órgão representativo das unidades federadas. Atribui-se-lhe, costumeiramente, o nome de “Senado Federal”.<sup>37</sup>

A princípio, a participação na formação da vontade do ente central é compreendida na elaboração de normas, leis, de alcance federal<sup>38</sup>, contudo, outros juristas também fazem menção à elaboração de emendas à Constituição Federal, de modo que essa participação também compreende a “*possibilidade de os estados-membros, por suas assembleias, apresentarem proposta de emenda constitucional*”<sup>39</sup>.

### 2.1.2 Pressupostos de existência

Parcela da doutrina menciona a presença de pressupostos de existência do Estado Federal, como sendo elementos imprescindíveis para a permanência do pacto federativo, isto é, a sua manutenção<sup>40</sup>. São eles<sup>41</sup>: a) a rigidez constitucional; e b) a existência de um Tribunal Constitucional com competência para o controle de constitucionalidade.

A *rigidez constitucional* caracteriza-se pela existência de um processo de modificação da norma constitucional mais dificultoso que a da lei infraconstitucional. A

---

<sup>37</sup> TEMER. 2008, p. 63.

<sup>38</sup> TAVARES. 2017, p. 862.

<sup>39</sup> VELLOSO. 1992, p. 7.

<sup>40</sup> TEMER. Op. cit., p. 65.

<sup>41</sup> Parte da doutrina trata esses elementos como características do Estado Federal. Neste sentido: CUNHA JÚNIOR. 2013, p. 858-859; MASSON. 2017, p. 566; TAVARES. Op. cit., p. 861-864. Para outra gama de juristas, tratar-se-ia de pressupostos de existência, por dizerem respeito não à consolidação, formação do Estado Federal, mas à sua permanência, manutenção. Vide TEMER. Op. cit., p. 65-67; VELLOSO. Op. cit., p. 8.

complexidade do procedimento de modificação dos comandos constitucionais é necessária para a manutenção do federalismo, pois

Se o processo é o mesmo, a Constituição é flexível. Em face da flexibilidade, o legislador ordinário (não-constituente) alteraria livremente os comandos constitucionais, inclusive os referentes à Federação, para retirar-lhes a eficácia, trasmudando o Estado para a forma unitária.<sup>42</sup>

Ademais, a rigidez – quanto ao comando constitucional referente à forma federativa – deve ter grau tão elevado que torne intangível o pacto federativo, isto é, a matéria não poderá sofrer interferências pelo legislador ordinário<sup>43</sup>. Em suma, a forma federativa torna-se inalcançável ao legislador não-constituente tanto em razão da complexidade do processo de alteração da norma constitucional, como em razão da matéria, pela intangibilidade do conteúdo.

Quanto à *existência de um tribunal constitucional*, esta decorre da própria rigidez da Constituição, pois a rigidez implica o reconhecimento de supremacia da carta constitucional, de modo que as legislações infraconstitucionais deverão estar em conformidade com a mesma. Essa conformidade, chamada compatibilização vertical, será auferida em procedimento de controle de constitucionalidade, por um Tribunal com competência fixada na própria Constituição<sup>44</sup>. Ademais, o referido órgão será também competente para a resolução de conflitos entre os entes federativos<sup>45</sup>.

Esclarecido os traços gerais do Estado Federal, mister a análise do caso brasileiro, tendo em vista as suas peculiaridades que distinguem do federalismo implantado no modelo norte-americano.

## 2.2 O FEDERALISMO BRASILEIRO

A forma federativa de Estado foi implantada, no Brasil, provisoriamente, pelo Decreto

---

<sup>42</sup> TEMER. 2008, p. 65.

<sup>43</sup> “*Como meio mantenedor dessa forma de Estado o constituinte há de vedar o acesso do legislador ordinário a essa matéria. Em outras palavras: a rigidez será de tal ordem que tornará a Constituição imutável nessa matéria*”. (TEMER. Op. cit., p. 66).

<sup>44</sup> Loc. cit.

<sup>45</sup> CUNHA JÚNIOR. 2013, p. 859.

nº 1, de 15 de novembro de 1889<sup>46</sup>, oportunidade em que adotou a República como forma de governo. Até então, o Brasil era organizado como um Estado Unitário, e, com a promulgação do decreto supracitado, converteu-se as províncias em estados federados<sup>47</sup>.

Nesse aspecto, o federalismo brasileiro apresenta distinção em relação àquele que lhe serviu de molde. No caso dos Estados Unidos da América, a formação da Federação deu-se com a reunião de Estados, até então, soberanos, que abdicam de sua soberania em prol do conjunto, deixando de existir e fazendo nascer um novo Estado. Diz-se que a Federação norte-americana classifica-se, quanto à sua formação, como federação por *agregação*<sup>48</sup>, ou como fruto de um movimento centrípeto. Por outro lado, no caso brasileiro a Federação surgiu do desmembramento do Estado Unitário em entidades menores e autônomas, daí se afirmar que o caso brasileiro classifica-se como formação por *segregação*<sup>49</sup>, ou como fruto de um movimento centrífugo.

Desde então, tem-se mantido essa forma de Estado, embora, oportuno salientar a oscilação da distribuição do poder entre os entes federados, circunstância assinalada por Lewandowski, afirmando que *“a Federação brasileira, ao longo de sua história, tem alternado momentos de grande descentralização com outros de exagerada centralização, obedecendo um movimento pendular”*<sup>50</sup>.

A Federação, assim como a República, foi implantada definitivamente com a Constituição de 1889, em que se estabeleceu a descentralização do poder político entre duas esferas de governo distintivas, em dois níveis: a União e os Estados. Nesse

---

<sup>46</sup> *“Proclama provisoriamente e decreta como forma de governo da Nação Brasileira a Republica Federativa, e estabelece as normas pelas quaes se devem reger os Estados Federaes”*. (Decreto nº 1, de 15 de novembro de 1889).

<sup>47</sup> Vide art. 2º, do Decreto nº 1, de 15 de novembro de 1889: *“Art. 2º. As Províncias do Brazil, reunidas pelo laço da federação, ficam constituindo os Estados Unidos do Brazil”*.

<sup>48</sup> *“(também intitulada de ‘federação perfeita’) é o resultado da reunião/junção de alguns Estados Nacionais, até então soberanos, que decidem se reunir em um vínculo federativo”*. (MASSON. 2017, p. 569).

<sup>49</sup> *“(também denominadas imperfeitas), são aquelas que resultam do desfazimento de um Estado unitário [...]. Para isso, o Estado pulveriza as atividades que importam no exercício do poder político, ocasionando descentralização política”*. (Ibid., p. 570)

<sup>50</sup> LEWANDOWSKI. 2018, p. 28.

momento, não foram contemplados os Municípios como unidade federativa<sup>51</sup>.

Caracterizado como um federalismo *dual*, por delimitar as competências dos entes federados, a serem exercidas isoladamente, sem previsão de colaboração entre eles. Predomina a técnica da repartição horizontal de competências<sup>52</sup>, em que se outorgam competências privativas às unidades. Deferiu-se grande autonomia aos Estados<sup>53</sup>, daí se podendo extrair que, em relação à concentração de poder, classificar-se-ia como uma federação centrífuga<sup>54</sup>.

Com a Revolução de 1930, houve uma centralização do poder na esfera federal, em que os Estados passaram a ser governados por interventores do governo federal, situação que perdurou até a promulgação da Constituição de 1934<sup>55</sup>.

A Constituição de 1934 manteve a forma federativa do Estado, inaugurando o federalismo cooperativo no âmbito nacional, em que a repartição de competências dá-se de forma a viabilizar a atuação integrada dos entes federados. Parte da técnica de repartição vertical de competências<sup>56</sup>, outorgando as competências de forma conjunta, a serem exercidas em diferentes níveis, mediante atuação coordenada e colaborativa<sup>57</sup>.

A Constituição de 1937 previa, em seu texto, a forma federativa de Estado, contudo, os doutrinadores afirmam que o federalismo era apenas nominal<sup>58</sup>, pois, na prática, a centralização do poder deu-se de tal forma, que consistiria “*num retorno extemporâneo ao unitarismo*”<sup>59</sup>.

Com a Constituição de 1946 retomou-se, no plano fático, o princípio federativo, observando-se um razoável equilíbrio de poderes entre os entes centrais e locais<sup>60</sup>.

A Constituição de 1967, bem como a Emenda Constitucional de 1969, assim como

---

<sup>51</sup> Contudo, esclareça-se que “*a federação implantada no Brasil, desde os seus primórdios, contemplou, ao lado dos Governos da União e dos Estados-membros, um terceiro nível político-administrativo, ou seja, o municipal. Isso porque as comunas brasileiras sempre desfrutaram, de fato, embora nem sempre de direito, de considerável autonomia*”. (LEWANDOWSKI. 2018, p. 26).

<sup>52</sup> CUNHA JUNIOR. 2013, p. 860 e 864; MASSON. 2017, p. 571.

<sup>53</sup> VELLOSO. 1992, p. 9; CAMARA. 1981, p. 37.

<sup>54</sup> MASSON. Op. cit., p. 570.

<sup>55</sup> LEWANDOWSKI. Op. cit., p. 29-30.

<sup>56</sup> CUNHA JUNIOR. Op. cit., p. 865.

<sup>57</sup> CAMARA. Op. cit., p. 38.

<sup>58</sup> VELLOSO. Op. cit., p. 9.

<sup>59</sup> LEWANDOWSKI. Op. cit., p. 30.

<sup>60</sup> Ibid., p. 31.

ocorrido em 1937, centralizou o poder político na União, tolhendo a autonomia estadual.

Por fim, com a Constituição de 1988, revigorou-se o princípio federativo, passando a incluir, como ente federativo, os Municípios e o Distrito Federal, buscando um certo equilíbrio na repartição de competências.

### 2.2.1 Princípio federativo na Constituição federal vigente

A Constituição da República de 1988 já inicia dispondo a forma federativa de Estado, conforme dicção do art. 1º: “*A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito [...]*”<sup>61</sup>. Neste ponto, nota-se uma particularidade do federalismo brasileiro em relação às federações de outros países, destacando-se também em relação às Constituições anteriores.

O supracitado artigo edifica uma nova modalidade de federação, anômala, ao incluir os Municípios como entidade federativa, passando a gozar, junto aos Estados, Distrito Federal e União, de competências próprias e de autonomia, inclusive com a participação na repartição de receita, características do federalismo, sendo capaz até mesmo de elaborar sua lei fundamental (dentro dos limites fixados pela Constituição Federal e Estadual), a conhecida Lei Orgânica.

Em geral, as Federações existentes além do território nacional dispõem de uma descentralização em dois níveis: o central (que seria a União) e a parcial ou regional (que seria a Estadual). É o chamado *federalismo de segundo grau ou bidimensional*<sup>62</sup>. A descentralização proposta pela Carta constitucional, por sua vez, opera em três níveis: a central (União), a regional (Estados-membros) e local (Municípios), caracterizando um *federalismo de terceiro grau, atípico ou tridimensional*<sup>63</sup>.

---

<sup>61</sup> Caráter reiterado pela CF em seu art. 18: “*A organização político-administrativa da República Federativa do Brasil compreende a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, todos autônomos, nos termos desta Constituição*”.

<sup>62</sup> MASSON. 2017, p. 572.

<sup>63</sup> Loc. cit.

Mister repisar que os Municípios, em termos práticos, já gozavam de certa autonomia, dispondo de uma série de atribuições e poderes, porém, não eram reconhecidos juridicamente como unidades federativas, isto é, tais poderes não lhe foram concedidos pelo texto constitucional. Apenas com a Constituição de 1988 é que os Municípios foram incluídos, em termos jurídico e constitucional, como entidade federada:

Com efeito, os Municípios, embora hajam, ao longo de sua história, desempenhado de forma continuada uma expressiva gama de poderes, jamais tiveram reconhecida, integralmente, nas Constituições a grande autonomia que, de fato, sempre gozaram. A nova Lei Maior [...] elevou-os [...] à categoria de integrantes de pleno direito da Federação brasileira, cabendo-lhes uma esfera de competências exclusivas no que respeita aos assuntos de interesse local, sem prejuízo da competência comum já referida e da faculdade de suplementar a legislação federal e estadual no que couber.<sup>64</sup>

Por oportuno, esclarece-se que a União não se confunde com a Federação brasileira, vale dizer, com a união (com “u” minúsculo, sinônimo de conjunto, aglutinação) das entidades federadas. A União é concebida, assim como os Estados, Municípios e Distrito Federal, como um ente federativo, pessoa jurídica de direito público interno, a quem, contudo, compete representar o próprio Estado Federal brasileiro, a República Federativa do Brasil.

Ou seja, a União atua tanto em nome próprio, no papel de entidade da Federação, como em nome da própria Federação. Assim explana Michel Temer<sup>65</sup>:

No *plano interno*, revela a vontade da Federação quando edita *leis nacionais* e demonstra a *sua vontade* (da União) quando edita *leis federais*. Geraldo Ataliba precisou essa distinção ao salientar que as leis nacionais são as que alcançam todos os habitantes do território nacional [...] e as federais são aquelas que incidem apenas sobre os jurisdicionados da União (são aquelas que dizem respeito aos servidores da União e ao seu aparelho administrativo) [...]. Também manifesta-se pela Federação, no plano interno, quando intervém nos Estados federados (art. 34 da CF), quando decreta o estado de sítio e o estado de defesa (arts. 21, V, 136 e 137 da CF). No *plano internacional*, representa a Federação quando mantém relações com Estados estrangeiros, participa de convenções internacionais, declara guerra e faz a paz. Revela, dessa forma, a soberania nacional. Exerce-a. Não a titulariza, dado que a soberania é nota tipificadora do Estado. [grifos no original]

A Constituição de 1988 manteve o caráter cooperativo da descentralização do poder,

---

<sup>64</sup> LEWANDOWSKI. 2018, p. 35-36.

<sup>65</sup> TEMER. 2008, p. 80.

adotando como técnica de repartição de competências, além de competências próprias (particulares, a serem exercidas pelo ente a quem foi atribuído), um grupo de competências comuns, compartilhadas, possibilitando o exercício com a colaboração recíproca entre os entes<sup>66</sup>.

Para tanto, no que tange às competências materiais, administrativas, são fixadas competências exclusivas, consistente num campo de atuação próprio de cada ente, que irá exercê-lo isoladamente, sendo enumeradas para a União<sup>67</sup> e Municípios<sup>68</sup>, e residual para os Estados<sup>69</sup>, isto é, será atribuição do Estado as que não couberem a nenhum dos entes ou as que não lhe forem vedadas. Além destas, fixou competências comuns aos três níveis, em que cada um deles irá exercê-las na sua esfera, conforme o princípio da predominância de interesses<sup>70</sup>, prevendo que lei complementar nacional fixará normas para a cooperação dos entes<sup>71</sup>.

No que diz respeito à competência legislativa, são fixadas competências específicas para cada ente, enumerando-se as competências privativas da União no art. 22 da CF, admitindo, no §1º, a delegação aos Estados para tratar de questões específicas. Fixa, ainda, outras competências próprias<sup>72</sup> para a União (enumerando-as em dispositivos esparsos), para os, Estados (enumeradas em dispositivos esparsos, e também a chamada residual ou remanescente aos Estados<sup>73</sup>), e para os Municípios, em relação a assuntos de predominante interesse local<sup>74</sup>. Acresce-se a competência concorrente, compartilhada pela União, Estados e Distrito Federal, entendendo-se que ambos têm competência para tratar desses assuntos. Quando assim o for, a União irá fixar normas gerais, enquanto que aos Estados caberá edição de normas

---

<sup>66</sup> MASSON. 2017, p. 571.

<sup>67</sup> Art. 21, CF

<sup>68</sup> Art. 30, CF

<sup>69</sup> Art. 25, §1º, CF.

<sup>70</sup> TAVARES. 2017, p. 909.

<sup>71</sup> Art. 23, seus incisos e §1º, CF.

<sup>72</sup> A doutrina denomina como “exclusivas”. Diferencia-se das chamadas competências privativas em razão desta ser passível de delegação, enquanto que as exclusivas não admitem a delegação. TAVARES. Op. cit., p. 910.

<sup>73</sup> A elucidação exposta trata apenas da competência legislativa em geral, sendo relevante ressaltar que, quanto à matéria tributária, a repartição de competências mostra algumas distinções, como, por exemplo, o que diz respeito à competência residual, a qual se deferiu à União (*vide* art. 145, I, CF), e não aos Estados, como enuncia a regra geral.

<sup>74</sup> Art. 30, I, CF.

específicas<sup>75</sup>. Defere-se, por fim, a competência suplementar aos Estados<sup>76</sup>, que legislará dentro dos parâmetros da lei federal, e aos Municípios<sup>77</sup>, em relação às leis federais e estaduais.

A Constituição vigente alçou o princípio federativo como princípio fundamental da ordem constitucional, estes compreendidos como as escolhas políticas fundamentais de conformação da vida estatal<sup>78</sup>. Informam as diretrizes básicas e os valores considerados mais relevantes<sup>79</sup>, essenciais, que irão nortear toda a ordem jurídica. Conforme a classificação trazida por Canotilho, o princípio federativo, como definidor da forma de Estado, enquadra-se dentre os princípios politicamente conformadores, que

[...] explicitam as valorações políticas fundamentais do legislador constituinte. Nestes princípios se condensam as opções políticas nucleares e se reflecte a ideologia inspiradora da constituição. Expressando as concepções políticas triunfantes ou dominantes numa assembleia constituinte, os princípios político-constitucionais são o cerne político de uma constituição política [...].<sup>80</sup>

Também erigido à cláusula pétrea, a forma federativa figura como limite material ao poder constituinte reformador, isto é, não pode ser modificada nem mesmo mediante emenda constitucional. Trata-se de previsão expressa constante no art. 60, §4º, I, da CF, que proíbe não só a proposta que vise à abolição, como também a tentativa de abolir, restringir o conteúdo considerado imutável.

A imutabilidade em questão não implica, necessariamente, na intangibilidade literal, do texto respectivo à matéria, mas do seu conteúdo, do núcleo essencial. Dito de outra forma:

Na condição de princípio fundamental de carácter geral e estruturante, o princípio federativo e a correspondente forma federativa de Estado foram, seguindo a tradição constitucional pretérita, incluídos (de acordo com o disposto no art. 60, § 4.º, I, da CF) no elenco dos limites materiais ao poder de reforma constitucional, ou seja, das assim designadas “cláusulas pétreas”, o que significa que nem mesmo mediante uma emenda constitucional [...] poderá o Estado Federal ser extinto no Brasil. [...] Mas a condição de

---

<sup>75</sup> Art. 24, incisos e §1º, CF.

<sup>76</sup> Art. 24, §2º, CF.

<sup>77</sup> Art. 30, II, CF.

<sup>78</sup> CUNHA JUNIOR. 2013, p. 513.

<sup>79</sup> BULOS. 2017, p. 50.

<sup>80</sup> CANOTILHO. 2003, p. 1166.

“cláusula pétrea”, [...] assegura mais do que uma proibição de abolição do instituto (ou instituição) previsto na CF, abarcando a proibição até mesmo de medidas restritivas que, embora não venham a suprimir o conteúdo protegido, o afetem em seus elementos essenciais. [...] Dito de outro modo, o que está em definitivo subtraído à disposição do legislador e do poder de reforma da constituição, é a essência da autonomia constitucional das unidades federadas, nas modalidades de auto-organização e autogoverno, assim como a possibilidade de transformação do Estado Federal em um Estado Unitário ou mesmo a retirada de uma das unidades da Federação.<sup>81</sup>

Diante da relevância do princípio federativo na Constituição Federal de 1988, fez-se imprescindível o estabelecimento de mecanismos capazes de garantir a sua manutenção, preservando-se seus caracteres essenciais. São previstos como métodos voltados à proteção do pacto federativo o controle de constitucionalidade e a intervenção federal nos Estados, sobre a qual debruça-se o presente estudo.

---

<sup>81</sup> SARLET. 2017, p. 981-982.

### 3 DA INTERVENÇÃO FEDERAL

A adoção da forma federativa, conforme exposto alhures, tem como corolário a autonomia dos entes federativos, de modo que, em regra, não se admite que um ente interfira no exercício da competência ou nos negócios de outro.

Contudo, com o fito de manter a integridade e os valores constitucionais do Estado, a Carta Magna traz uma medida excepcional – a chamada intervenção – que suprime, temporariamente, a autonomia de uma unidade da federação.

A intervenção, quando cabível, irá operar de um ente de maior abrangência em outro imediatamente subsequente, de menor abrangência. Assim, a União poderá intervir nos Estados e Distrito Federal, não podendo, em regra, intervir nos Municípios salvo na hipótese de se tratar de município criado em território federal. Outrossim, os Estados somente poderão intervir nos Municípios, não se admitindo a intervenção em outro Estado ou na União.

Assim como o federalismo brasileiro passou por novas roupagens ao longo de seu desenvolvimento histórico, o instituto da intervenção – mais especificamente, a intervenção federal nos Estados, objeto da monografia – também passou por algumas alterações, refletindo a ideologia predominante em cada período.

#### 3.1 EVOLUÇÃO DA INTERVENÇÃO FEDERAL NO DIREITO BRASILEIRO

O instituto da intervenção federal, como instituto inerente ao pacto federativo, esteve presente nas cartas constitucionais desde a adoção, em definitivo, da forma federativa, com a Constituição de 1891.

A primeira Constituição republicana de 1981, trazia a intervenção federal como medida excepcional, ao afirmar que, como regra, o Governo Federal “*não poderá intervir*”, salvo nas hipóteses enumeradas no art. 6<sup>o</sup><sup>82</sup>. Havia divergência doutrinária

---

<sup>82</sup> Constituição de 1981, Art 6º: “O Governo federal não poderá intervir em negócios peculiares aos

acerca da obrigatoriedade da intervenção caso concretizada a situação material descrita na Constituição<sup>83</sup>. Epitácio Pessoa encabeçava a vertente que entendia a intervenção federal como um dever das autoridades responsáveis, enquanto que em sentido diametralmente oposto, corrente doutrinária capitaneada por Rui Barbosa compreendia que a intervenção seria facultativa, entendendo não se tratar de medida automática, fazendo necessário a análise da situação concreta.

A Constituição não foi clara quanto aos pressupostos formais da intervenção, sendo objeto de construção doutrinária, podendo ser assim resumidas: a) em relação à competência para decretar a intervenção, a Carta não foi explícita, apenas mencionando o “Governo Federal”, compreendendo a doutrina que a competência teria sido deferida a todos os poderes (Executivo, Legislativo e Judiciário), de acordo com suas atribuições e circunstâncias fáticas<sup>84</sup>; b) da mesma maneira, não trazia regras acerca da iniciativa do procedimento de decretação da intervenção, também recaindo sobre a doutrina, que delimitava a atribuição da iniciativa de acordo com as hipóteses materiais do art. 6º da Carta de 1891<sup>85</sup>; e, por fim, c) não previu a figura do interventor, a qual, contudo, era admitida pela doutrina, embora não houvesse a obrigatoriedade<sup>86</sup>.

A reforma constitucional de 1926<sup>87</sup> explicitou, com mais clareza, as hipóteses materiais da intervenção, as quais foram ampliadas, com o acréscimo de novas situações autorizadoras. Também esclareceu os pressupostos formais, indicando o órgão competente pra decretar a intervenção, bem como a quem se atribuiu a iniciativa do procedimento, ambos estabelecidos conforme os pressupostos materiais enumerados.

A Constituição de 1934 manteve o caráter da excepcionalidade trazido na Constituição anterior, apenas admitindo a intervenção caso presente um dos pressupostos

---

*Estados, salvo: 1 °) para repelir invasão estrangeira, ou de um Estado em outro; 2 °) para manter a forma republicana federativa; 3 °) para restabelecer a ordem e a tranqüilidade nos Estados, à requisição dos respectivos Governos; 4 °) para assegurar a execução das leis e sentenças federais”.*

<sup>83</sup> LEWANDOWSKI. 2018, p. 69.

<sup>84</sup> Ibid., p. 68.

<sup>85</sup> Ibid., p. 70-75

<sup>86</sup> Ibid., p. 75-76.

<sup>87</sup> Ibid., p.79-81.

materiais indicados no art. 12. Dentre as hipóteses indicadas, constava o descumprimento de determinados princípios, reportando-se ao art. 7º, que enumerava princípios de observância obrigatória pelo Estados, compreendidos como “princípios sensíveis”, que, descumpridos, autorizaria a intervenção federal, exigindo, para tanto, que houvesse a provocação do Procurador-Geral da República, dando origem a ação direta de inconstitucionalidade interventiva<sup>88</sup>.

A competência para decretar a intervenção foi deferida ao Congresso Nacional ou ao Presidente da República, conforme a situação material configurada, também fixando a atribuição da iniciativa de acordo com o enquadramento da hipótese fática. Outra importante inovação foi a introdução da figura do interventor, cuja nomeação foi atribuída ao Congresso Nacional, facultando, contudo, a delegação ao Presidente da República<sup>89</sup>.

A Constituição de 1937, refletindo o caráter autoritário da Ditadura Vargas, tirou o caráter excepcional da medida<sup>90</sup>, deixando de trazê-la como uma exceção à regra de não intervenção, com a locução “O Governo Federal intervirá”, nas hipóteses delimitadas no art. 9º do texto. A competência para decretar a intervenção cabia ao Presidente da República ou à Câmara dos Deputados, de acordo com o pressuposto material configurado<sup>91</sup>. Também previu a figura do interventor, a ser nomeado pelo Presidente da República, equiparando-o ao chefe do Executivo estadual<sup>92</sup>.

Restabelecendo o caráter excepcional da medida, a Constituição de 1946 discriminou as hipóteses autorizadoras no art. 7º, minudenciando os pressupostos formais nos arts. 8º a 14. A competência para a decretação (do Presidente da República ou do Congresso Nacional), bem como a iniciativa, necessidade de provocação (por exemplo, do Supremo Tribunal Federal), foi fixada de acordo com as hipóteses materiais previstas<sup>93</sup>.

Instaurada a intervenção militar em 1964, foi baixado, em 1965, o Ato institucional nº

---

<sup>88</sup> CUNHA JUNIOR. 2013, p. 412.

<sup>89</sup> LEWANDOWSKI. 2018, p. 83-85

<sup>90</sup> SCALQUETTE. 2003, p. 45.

<sup>91</sup> Art. 9º, paragrafo único, Constituição de 1937.

<sup>92</sup> LEWANDOWSKI. Op. cit., p. 86.

<sup>93</sup> Ibid., p. 87-89.

2, ampliando as hipóteses previstas na Constituição de 1946, passando a prever, no art. 17, a possibilidade de o Presidente da República decretar a intervenção para fins de “assegurar a execução da lei federal” e “prevenir ou reprimir a subversão da ordem”<sup>94</sup>. Posteriormente, a Constituição de 1967 minudenciou o procedimento, enumerando as hipóteses materiais nos arts. 10 a 12, merecendo destaque a possibilidade de intervenção para fins de reorganizar as finanças do Estado, caso este viesse a “adotar medidas ou executar planos econômicos ou financeiros que contrariem as diretrizes estabelecidas pela União através de lei”, revelando a supressão da autonomia do ente federado<sup>95</sup>.

Com a edição do Ato Institucional nº 5 em 1968, foi afastada a disciplina da Constituição de 1967 ao instituto da intervenção, possibilitando ao Presidente da República decretar, no interesse nacional, a intervenção nos Estados e também nos Municípios, sem as limitações previstas na Constituição<sup>96</sup>. Previa, ainda, a figura do interventor, nomeado pelo Presidente da República, a quem seria atribuído todas as funções e atribuição conferidas ao Chefe do Executivo do ente federativo que sofreu a intervenção<sup>97</sup>.

A Emenda Constitucional nº 1/1969 convalidou o Ato Institucional nº 5, trazendo, no seu art. 10, III, nova hipótese autorizadora da intervenção federal, que passou a ser cabível para pôr termo à corrupção no poder público estadual<sup>98</sup>.

Por fim, a Constituição da República minudenciou os pressupostos materiais e formais nos arts. 34 a 36, mantido o caráter excepcional da medida.

### 3.2 INTERVENÇÃO FEDERAL NA CONSTITUIÇÃO DE 1988

Haja vista a excepcionalidade da medida, a Constituição vigente estabeleceu uma série de requisitos para que seja possível a decretação da intervenção. Esses requisitos, ou pressupostos, são de duas ordens: a) material, dizendo respeito às

---

<sup>94</sup> LEWANDOWSKI. 2018, p. 90.

<sup>95</sup> Ibid., p. 91.

<sup>96</sup> Art. 3º, Ato Institucional nº 5, de 1968.

<sup>97</sup> Art. 3º, parágrafo único, Ato Institucional nº 5, de 1968.

<sup>98</sup> LEWANDOWSKI. Op. cit., p 92.

circunstâncias de fato que ensejam a necessidade de intervenção; e b) formal, consistindo numa série de regras procedimentais, referindo-se à competência para a decretação, a atribuição da iniciativa, (des)necessidade de provocação, dentre outras.

### 3.2.1 Pressupostos materiais

Os pressupostos materiais são delineados no art. 34 da CF, que traz um rol taxativo de hipóteses fáticas que, por considerarem capazes de afetar a normalidade, higidez do pacto federativo<sup>99</sup>, possibilitam a intervenção federal no Estado.

A primeira hipótese é a intervenção para a *manutenção da integridade nacional* (art. 34, I, da CF), tendo por finalidade a defesa do Estado<sup>100</sup>. O rompimento da integridade nacional relaciona-se com a secessão<sup>101</sup>, isto é, a separação de uma entidade política da Federação que integrava, vedada pela ordem constitucional<sup>102</sup>, não se admitindo o direito de secessão. Assim, para garantir a manutenção da Federação brasileira e garantir a indissolubilidade do vínculo, possibilita-se a decretação da intervenção federal no Estado (ou Distrito Federal) pelo Presidente da República, tratando-se de hipótese de intervenção de ofício.

Lewandowski traz a lição de Pinto Ferreira, visualizando outra situação suscetível de afetar a integridade nacional, capaz de ensejar a intervenção federal nos moldes do art. 34, I, da CF, mencionado *supra*, desde que implique em real ameaça ao vínculo federativo:

Pinto Ferreira anota que não é apenas a secessão propriamente dita que constitui ofensa à integridade nacional, como também a autorização, por parte da unidade da Federação, para o ingresso de forças estrangeiras em seu território, sem autorização do Congresso Nacional ou a manutenção de entendimentos diretos com outros países. Evidentemente, não é qualquer concerto com autoridades estrangeiras que há de autorizar a intervenção,

---

<sup>99</sup> “[...] constituem situações críticas que põem em risco a segurança do Estado, o equilíbrio federativo, as finanças estaduais e a estabilidade da ordem constitucional. Trata-se de um instituto típico da estrutura do Estado federal”. SILVA. 2005, p. 485.

<sup>100</sup> Loc. cit.

<sup>101</sup> BULOS. 2017, p. 675.

<sup>102</sup> Vide art. 1º, *caput*, da CF/88, que a República Federativa do Brasil é “formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal”.

sendo preciso que este atente contra a coesão dos entes federados.<sup>103</sup>

A segunda possibilidade, descrita no art. 34, II, CF, traz duas situações autorizadas da intervenção. A primeira delas é a hipótese de *invasão estrangeira*, a ser repelida pela União mediante intervenção na entidade invadida, tendo por finalidade a defesa do Estado<sup>104</sup>. A invasão, nesse caso, não se restringe à

[...] usurpação do território nacional por forças militares hostis ou o exercício de jurisdição estrangeira sobre qualquer parte dele, mas abrange também esse conceito “a entrada de estrangeiros, sem os pressupostos materiais e formais, na unidade política brasileira, com anuência ou simplesmente inércia consciente ou não do Estado-Membro”.<sup>105</sup>

Configurada a invasão estrangeira, deve o Presidente da República decretar a intervenção, de ofício, independentemente da declaração formal de guerra<sup>106</sup>.

A segunda situação trazida pelo inciso II, do art. 34, da CF, é a *invasão de uma entidade da Federação em outra*. Compreende-se como a interferência, violação à autonomia da unidade federativa, impondo a sua vontade, ou com a invasão em território de outro Estado<sup>107</sup>. A intervenção é cabível para findar a agressão, tendo por finalidade a defesa do princípio federativo<sup>108</sup>, a ser decretada pelo Presidente da República, de ofício, aplicando-se, no que couber, a disciplina disposta para a primeira situação prevista no art. 34, II, da CF (invasão estrangeira)<sup>109</sup>. Mister salientar que a intervenção poderá se dar tanto na entidade invasora como na invadida, desde que necessária para resguardar o pacto federativo<sup>110</sup>.

A terceira hipótese no rol dos pressupostos materiais consiste no *grave comprometimento da ordem pública*, sendo cabível a intervenção para pôr termo à desordem, atendendo à finalidade de defesa do princípio federativo<sup>111</sup>. A ordem pública exprime a situação de normalidade, de paz e tranquilidade no meio social<sup>112</sup>,

---

<sup>103</sup> LEWANDOWSKI. 2018, p. 100-101.

<sup>104</sup> SILVA. 2005, p. 485.

<sup>105</sup> LEWANDOWSKI. Op. cit., p. 102.

<sup>106</sup> Loc. cit.

<sup>107</sup> LEWANDOWSKI. Op. cit., p. 104.

<sup>108</sup> SILVA. Loc. cit.

<sup>109</sup> LEWANDOWSKI. Op. cit., p. 103.

<sup>110</sup> BULOS. 2017, p. 675.

<sup>111</sup> SILVA. Loc. cit.

<sup>112</sup> BULOS. Op.cit., p. 676.

definida como “a situação e o estado de legalidade normal, em que as autoridades exercem suas precípuas atribuições e os cidadãos as respeitam e acatam, sem constrangimento ou protesto”<sup>113</sup>. Merece destaque a diferença desta hipótese contemplada na Constituição de 1988 daquela prevista na Carta de 1967. A Constituição de 1967 dispunha, em seu art. 10, *caput* e inciso III, ser cabível a intervenção federal para pôr termo à grave perturbação da ordem e, também, à ameaça de sua irrupção, situação não contemplada na Constituição atual, podendo-se concluir que o pressuposto material da medida interventiva somente estará configurado quando a grave perturbação da ordem estiver instaurada<sup>114</sup>.

Ademais, não é qualquer perturbação que poderá autorizar a intervenção, devendo esta ser suma gravidade<sup>115</sup> – evidenciado pelo adjetivo “grave” no texto legal –, fora do comum, caso não possa “*ser debelada pelas autoridades locais ou se estas, por qualquer razão, não queiram fazê-lo*”<sup>116</sup>. A decisão pela intervenção cabe ao Presidente da República, tratando-se de intervenção de ofício ou espontânea.

A intervenção é admitida, consoante o art. 34, IV, da CF, para garantir o *livre exercício de qualquer dos poderes* nas unidades da federação. Relacionada à tripartição dos poderes, tem por finalidade a defesa do pacto federativo<sup>117</sup>, entendendo-se cabível quando qualquer dos Poderes (Legislativo, Executivo ou Judiciário), encontrar-se impedido de exercer suas funções, forem impostos obstáculos ao seu funcionamento, ou coagido de forma indevida.

Em obra sobre o tema, Lewandowski assevera que a situação de impedimento imiscuída no inciso em análise refere-se apenas ao exercício da função, e não ao desrespeito à independência, entendendo que:

“se os poderes públicos estaduais estiverem fora do gozo de qualquer de suas atribuições típicas, é que se operou ofensa à independência dos

---

<sup>113</sup> SILVA. 2012, p. 987.

<sup>114</sup> SCALQUETTE. 2003, p. 48.

<sup>115</sup> Destaca Ingo Wolfgang Sarlet, que a natureza da desordem não é especificada, não se exigindo a configuração de uma guerra civil, como as Constituições de 1934 e 1936, interpretando-se de modo a “*contemplar todo e qualquer distúrbio social violento, continuado, e em face do qual o Estado-membro (ou Estados) não tenha logrado (ou sequer o tenha tentado) resolver o impasse de modo autônomo e eficaz*”. (SARLET. 2017, p. 988).

<sup>116</sup> LEWANDOWSKI. 2018, p. 106.

<sup>117</sup> SILVA. 2005, p. 485.

poderes e se justifica a intervenção com base em outro pressuposto”. Com efeito, se a independência dos Poderes estiver sendo obstada, isto é, se houver ingerência externa ao seu regular funcionamento, ocorre, na verdade, violação dos princípios constitucionais de observância obrigatória por parte das unidades federadas [...].<sup>118</sup>

Para o jurista, ainda que não haja menção expressa na Constituição, enquadrar-se-ia como impedimento ao livre exercício dos poderes a situação inscrita no art. 12, §3º, “b”, da Constituição de 1934, que previa a falta do repasse das verbas orçamentárias como impedimento apto a desencadear a intervenção federal. Fundamenta-se na compreensão de que o repasse de verbas é essencial para manter o funcionamento adequado de seus órgãos, *in verbis*:

[...] pode-se admitir que a falta de repasse, por parte do Executivo, ao Legislativo ou ao Judiciário, das verbas orçamentárias necessárias ao regular funcionamento destes constitui pressuposto ensejador da intervenção, eis que, sem recursos, tais Poderes não podem desincumbir-se de suas funções institucionais.<sup>119</sup>

Nesses casos, a intervenção será decretada pelo Presidente da República, mediante provocação do poder impedido, configurando a intervenção por solicitação, caso o poder impedido seja o Legislativo ou Executivo; ou a intervenção por requisição (no caso, do STF), na hipótese de o poder impedido ser o Judiciário.

O inciso V, do art. 34, da CF, trata da intervenção para *reorganização das finanças da unidade da federação*, cuja finalidade é a defesa das finanças estaduais<sup>120</sup>, cabível na presença de uma das situações indicadas no texto legal. A primeira delas estará configurada na hipótese do Estado-membro “*suspender o pagamento da dívida fundada por mais de dois anos consecutivos, salvo motivo de força maior*”.

A definição da dívida fundada tem sido objeto de controvérsia doutrinária, face a conceituação trazida por alguns textos legais. A Lei nº 4.320/67, em seu art. 98, entende como dívida fundada: “*os compromissos de exigibilidade superior a doze meses, contraídos para atender a desequilíbrio orçamentário ou a financeiro de obras e serviços públicos*”, enquanto que o art. 115, §2º, do Decreto nº 93.872/86 traz definição semelhante, acrescentando que a dívida deve ter sido contraída “*mediante emissão de títulos ou celebração de contratos, e que dependam de autorização*

---

<sup>118</sup> LEWANDOWSKI. 2018, p. 109.

<sup>119</sup> Loc. cit.

<sup>120</sup> SILVA. 2005, p. 485

*legislativa para a amortização ou resgate*". A dívida fundada também abrangeria, conforme os arts. 29, §3º e 30, §7º, "*as operações de crédito de prazo inferior a doze meses cujas receitas tenham constado do orçamento*" e "*os precatórios judiciais não pagos durante a execução do orçamento em que houverem sido incluídos*".

Parte da doutrina<sup>121</sup> segue a concepção defendida por Geraldo Ataliba, caracterizando a dívida fundada de acordo com os objetivos visados, sua destinação e reflexo na situação financeira do ente público. A dívida pública seria compreendida, conforme lição de Geraldo Ataliba<sup>122</sup>.

[...] aquela que corresponde a um investimento de capital, a um incremento de patrimônio público ou a uma inversão de qualquer forma duradoura, que apresente um saldo positivo – ou financeiro, ou patrimonial – para o Estado. Já a dívida flutuante é aquela, em geral, levantada a curto prazo e que se consome em serviços transitórios ou eventuais, no socorro de necessidades passageiras ou no pagamento das chamadas despesas correntes, comuns, consumindo-se, desta forma e como que desaparecendo economicamente

Porém, ressalte-se que, ainda que configurada a situação descrita, a intervenção não será aplicada caso a inadimplência decorra de força maior<sup>123</sup>.

A segunda hipótese trazida pelo inciso V, do art. 34, da CF, configura-se quando o *Estado membro deixa de entregar aos Municípios receitas tributárias* fixadas na Constituição, dentro dos prazos estabelecidos em lei.

A Constituição Federal estabelece, no art. 158, que percentuais da arrecadação de certos tributos pertencem aos Municípios, e, mais adiante, no art. 159, §3º, atribuiu aos Estados o dever de repassar aos seus Municípios determinada parcela dos recursos obtidos do repasse pela União. Ademais, traz, no art. 160, a vedação à retenção desses recursos, assim como a restrição ou o condicionamento à entrega.

Violada as regras pertinentes à entrega das receitas tributárias ao Município, o Presidente da República poderá decretar, de ofício, a intervenção<sup>124</sup>.

---

<sup>121</sup> LEWANDOWSKI. 2018, p. 112.

<sup>122</sup> ATALIBA. 1976, p. 96.

<sup>123</sup> Um dos conceitos de força de maior consta no Código Civil, art. 393., parágrafo único: "*O caso fortuito ou de força maior verifica-se no fato necessário, cujos efeitos não era possível evitar ou impedir*".

<sup>124</sup> LEWANDOWSKI. Op. cit., p. 114-115.

A intervenção pode ser manejada, conforme o art. 34, VI, da CF, para *prover a execução de lei federal, ordem ou decisão judicial*, tendo a finalidade de defesa da ordem jurídica.<sup>125</sup>

No caso da intervenção para prover a *execução de lei federal*, a medida só será cabível quando não houver solução judiciária para o caso<sup>126</sup>. Essa ressalva ganha maior destaque nas situações em que o descumprimento da lei federal gera uma lesão ao direito, cabendo a sua apreciação pelo Judiciário, mediante ação judicial<sup>127</sup>. Nesses casos, o Presidente da República só poderá decretar a intervenção se houver provimento, pelo Supremo Tribunal Federal, de representação do Procurador-Geral da República.

Quanto à intervenção em razão do *descumprimento de ordem ou decisão judicial*, esta pode ser emanada de órgão judiciário federal, estadual ou distrital, e somente poderá ser decretada pelo Presidente da República em caso de requisição do Supremo Tribunal Federal, Superior Tribunal de Justiça ou do Tribunal Superior Eleitoral, conforme a natureza da determinação descumprida<sup>128</sup>.

O inciso VII, do art. 34 da CF autoriza intervenção para garantir a observância de um rol de princípios, elencados nas alíneas “a” a “e”, denominados *princípios sensíveis*. São princípios de observância obrigatória pelos Estados membros que, quando descumpridos, seja mediante ato normativo, lei, ou ato administrativo<sup>129</sup>, ensejam a denominada ação direta de inconstitucionalidade interventiva. Assim, somente poderá ser decretada pelo Presidente da República em caso de provimento desta ação, intentada mediante representação do Procurador-Geral da República.

Alçados como princípios sensíveis, o rol é composto seguintes preceitos: 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, e) aplicação do mínimo exigido da receita resultante de impostos

---

<sup>125</sup> SILVA. 2005, p. 485.

<sup>126</sup> BULOS. 2017, p. 677.

<sup>127</sup> LEWANDOWSKI. 2018, p. 116.

<sup>128</sup> *Ibid.*, p. 119.

<sup>129</sup> MASSON. 2017, p. 660.

estaduais, compreendida a proveniente de transferências, na manutenção e desenvolvimento do ensino e nas ações e serviços públicos de saúde.

A *forma republicana* traduz o governo do povo<sup>130</sup>, que, contudo, o exerce através de representantes, escolhidos pelo povo, mediante voto, guardando estreita relação com o *sistema representativo*. Isto posto, a medida interventiva será cabível:

[...] se um Estado ou o Distrito Federal impedir ou dificultar, por qualquer modo, a participação do povo na gestão da coisa pública, quer embaraçando o direito de voto, quer obstando o funcionamento dos partidos políticos, quer ainda restringindo as liberdades fundamentais.<sup>131</sup>

A *democracia* diz respeito à concepção da soberania popular e pugna pela participação do povo, de forma igualitária, nas decisões políticas, relacionando-se com o direito ao voto e ao sufrágio universal, porém, neles não se esgotando, também abrangendo demais instrumentos que garantam a efetiva participação no governo. Nesse sentido:

[...] quando a Constituição fala em regime democrático, a questão não se resume apenas em verificar se as unidades federadas adotam formalmente as instituições que dizem respeito a ele, compreendendo a participação do povo no poder, o sufrágio universal, o império da lei, a separação dos poderes, a garantia das liberdades públicas, a expressão das minorias, o direito de oposição etc. Assim, caso um Estado-membro ou o Distrito Federal, em sua prática política concreta, dê guarida a um sistema de privilégios, promovendo a iniquidade social, ainda que atue aparentemente sob a égide do regime democrático, sujeita-se a sofrer a intervenção federal [...].<sup>132</sup>

Quanto aos *direitos da pessoa humana*<sup>133</sup>, ressalte-se que não são apenas aqueles enumerados no art. 5º, da CF, que se enquadram no princípio sensível, eis que a Constituição, no §2º do art. 5º, garante que o rol de direitos deste artigo não excluem outros decorrentes dos princípios constitucionais ou de tratados internacionais. No

---

<sup>130</sup> “*entende-se originariamente a coisa comum ou o bem comum, isto é, o que é de todos ou pertence a todos. [...] Está, assim, o vocábulo, conforme seu sentido etimológico, república, exprimindo o sistema de governo; traduz o governo do povo, governo instituído pela vontade popular*”. SILVA. 2012, p. 1206.

<sup>131</sup> LEWANDOWSKI. 2018, p. 125.

<sup>132</sup> Ibid., p. 126.

<sup>133</sup> Direitos humanos e direitos fundamentais são comumente utilizados como sinônimos, tendo em vista que ambos têm como cerne a dignidade humana. Porém, relevante destacar a distinção feita pela doutrina, relativa ao seu âmbito de proteção: “*Nessa perspectiva, há forte tendência doutrinária [...], em reservar a expressão ‘direitos fundamentais’ para designar direitos humanos positivados em nível interno, enquanto a concernente a ‘direitos humanos’ no plano das declarações e convenções internacionais*”. (CUNHA JUNIOR. 2013, p. 546).

caso desse pressuposto material, para que a violação dê ensejo à intervenção, é preciso que assuma um caráter de generalidade, de reiteração, não se destinando a reprimir violação pontual, isolada. Ademais, trata-se de medida a ser empregada quando não houver outro meio legítimo menos traumático<sup>134</sup>, ou, quando houver, não tiverem surtido efeito.

Figurando como princípio sensível, consta a *autonomia dos Municípios*, cuja violação poderá ensejar a deflagração da medida interventiva. Conforme antes exposto, os Municípios foram erigidos à condição de entidade federativa, sendo-lhes garantido constitucionalmente a autonomia, assim compreendida como a capacidade de reger-se por si próprio. Essa autonomia se manifesta nos atributos da auto-organização, consistindo na capacidade de editar sua lei fundamental, no caso, a Lei Orgânica do Município; do autogoverno, referindo-se à capacidade para eleger seus próprios representantes, tanto do Executivo (Prefeito) quanto do Legislativo (Vereadores); auto legislação, refletindo a capacidade de editar leis municipais, conforme a competência deferida pela Constituição; e a autoadministração, refletindo a capacidade de gerir seus próprios negócios, exercer suas atribuições administrativas, como a prestação de serviços públicos que lhe competem.

Assim, havendo a ofensa à autonomia do Município, em qualquer de seus atributos, admite-se o manejo da representação interventiva.

Também sob fundamento de inobservância de princípio sensível, figura dentre os pressupostos materiais da intervenção a violação ao *dever de prestar contas da Administração direta e indireta*.

Sobre o assunto, o art. 70, parágrafo único, da CF<sup>135</sup> traz o dever genérico de prestar contas, atribuído a todos aqueles que façam uso de dinheiro público, havendo previsões específicas desse dever em dispositivos esparsos na Carta, referindo-se à determinadas funções relacionadas ao regime público<sup>136</sup>. Em se tratando da

---

<sup>134</sup> LEWANDOWSKI. 2013, p. 128-129.

<sup>135</sup> Art. 70, parágrafo único, CF: "*Prestará contas qualquer pessoa física ou jurídica, pública ou privada, que utilize, arrecade, guarde, gerencie ou administre dinheiros, bens e valores públicos ou pelos quais a União responda, ou que, em nome desta, assumia obrigações de natureza pecuniária*".

<sup>136</sup> Exemplo, o Presidente da República (art. 84, XXIV, CF).

Administração pública, como esta atua como gestora do interesse público – tratando-se, pois, de interesse alheio –, impõe-se o dever de prestar contas das suas atividades, cabendo a fiscalização externa ao Congresso Nacional, Assembleias Legislativas dos Estados e do Distrito Federal e Câmaras Municipais, com o auxílio dos respectivos Tribunais de Contas<sup>137</sup>.

Não se admite o afastamento do dever de prestação de contas, e, sendo obstado, seja por ação ou omissão, fica autorizado o manejo da medida interventiva, sem prejuízo de outras cominações estabelecidas na legislação<sup>138</sup>.

O último princípio sensível foi incluído pela EC nº 29/2000, referindo-se à aplicação do mínimo exigido da receita resultante de impostos estaduais na manutenção e desenvolvimento do ensino e nas ações e serviços públicos de saúde.

A EC nº 29/2000 também incluiu o §2º ao art. 198, da CF, determinando que deverão ser aplicados, anualmente, um mínimo de recursos em ações e serviços públicos de saúde, cujos percentuais serão calculados de acordo com os incisos arrolados no referido artigo, conforme tratar-se da União, Estado (ou Distrito Federal, no exercício da competência estadual) ou Município (ou Distrito Federal, no exercício da competência municipal).

Já o art. 212, da CF, traz a vinculação de receitas para o custeio do ensino, determinando, no caso dos Estados, Distrito Federal e Municípios, a aplicação anual de percentual mínimo de 25% da receita oriunda de impostos, inclusive as provenientes do repasse da União, para a manutenção e desenvolvimento do ensino.

A inobservância dessas regras de vinculação de receita por parte do Estado ou Distrito Federal poderá ensejar a medida interventiva, consistindo, por fim, na última hipótese constante do rol de pressupostos materiais para a intervenção federal no Estado.

### **3.2.2 Pressupostos formais**

Os pressupostos formais tratam de regras procedimentais, a serem observadas para

---

<sup>137</sup> BULOS. 2017, p. 974.

<sup>138</sup> LEWANDOWSKI. 2018, p. 133.

a legitimidade da intervenção.

A competência para decretar é sempre do presidente da república, que o fará mediante decreto, conforme disposto no art. 84, X, da CF, podendo, a decisão pela intervenção, assumir caráter discricionário ou vinculado, conforme o caso <sup>139</sup>.

Em que pese a competência para decretar e executar a medida interventiva recaia sobre o Presidente da República, a deflagração do processo, isto é, a iniciativa, nem sempre o será. Há casos em que a decretação da intervenção pelo Chefe do Executivo Federal poderá se dar de ofício, sem exigir conduta anterior de outra autoridade, enquanto que, em outras hipóteses, é necessária atuação de autoridade distinta para que o Presidente da República possa decidir sobre a medida interventiva.

Tendo em vista a iniciativa do processo interventivo, a intervenção pode ser classificada como de ofício/espontânea ou por provocação (abrangendo a intervenção por requisição e a intervenção por solicitação).

Será de ofício, espontânea nos casos do art. 34, I, II, III, da CF, por serem emergenciais (manter a integridade nacional; repelir invasão estrangeira ou de uma unidade da Federação em outra; pôr termo a grave comprometimento da ordem pública), e no caso do art. 34, V, da CF, referente à organização das contas estaduais (suspensão do pagamento da dívida fundada por mais de dois anos consecutivos, salvo motivo de força maior; deixar de entregar aos Municípios receitas tributárias fixadas na Constituição, dentro dos prazos estabelecidos em lei). São hipóteses em que não se exige provocação. Segundo Lewandowski<sup>140</sup>, a desnecessidade da provocação tem razão de ser, expondo que:

Nas situações de emergência [...], não será de bom aviso condicionar a ação presidencial a uma incerta solicitação ou requisição de terceiros. Além disso [...], apenas o Executivo possui os meios materiais e humanos para atuar com a necessária presteza e eficácia em defesa das instituições nas conjunturas críticas. Não se olvide [...] que o Presidente da República, segundo o art. 84, XIII, da Constituição, é o comandante supremo da Marinha, do Exército e da Aeronáutica, cabendo-lhe agir, com a necessária presteza, nas circunstâncias que exigem o emprego das Forças Armadas [...]. Por outro lado, quando se trata de reorganizar as finanças do ente federado [...], não se pode esperar que o Estado ou o Distrito Federal inadimplente requirite a

---

<sup>139</sup> SCALQUETTE. 2003, p. 51.

<sup>140</sup> LEWANDOWSKI. 2018, p. 146-147.

intervenção.

Trata-se de competência discricionária, em que o Presidente da República auferirá o cabimento da medida, isto é, conforme um juízo de oportunidade e conveniência, confiada à prudência do Chefe do Executivo Federal<sup>141</sup>. Nesses casos, antes de decidir sobre a intervenção<sup>142</sup>, ouvirá o Conselho da República<sup>143</sup> e o Conselho de Defesa Nacional<sup>144</sup>, não estando vinculado, porém, aos termos manifestados pelos mesmos, eis que será decidido de modo discricionário.<sup>145</sup>

A intervenção por solicitação/requerimento terá vez na situação do art. 34, IV, da CF, quando houver impedimento ao livre exercício do Poder Legislativo ou Executivo. Nesses casos, o poder impedido – Legislativo ou Executivo – irá solicitar a decretação da intervenção ao Presidente da República, que decidirá se irá, ou não, atendê-la, configurando hipótese de discricionariedade<sup>146</sup>. Ressalte-se, porém, que essa decisão deverá ser motivada, pois a omissão dolosa, calcada em razões pessoais ou político-partidárias poderá configurar crime de responsabilidade<sup>147</sup>.

Atribui-se a iniciativa ao Judiciário nos casos de descumprimento de lei federal, ordem ou decisão judicial (art. 34, VI, CF); inobservância dos princípios sensíveis (art. 34, VII, CF); e impedimento ao livre exercício do Poder Judiciário (art. 34, IV, CF). Trata-se da intervenção mediante requisição, de natureza vinculada, ou seja, requisitada a intervenção ao Presidente da República, este deverá decretá-la, não sendo cabível a análise acerca da presença do pressuposto material ou sobre a oportunidade ou conveniência, sob pena de incorrer em crime de responsabilidade<sup>148</sup>.

O Presidente da República somente decretará a intervenção se houver requisição do STF nas seguintes hipóteses<sup>149</sup>: a) impedimento ao livre exercício das atribuições do poder Judiciário; b) descumprimento de lei federal, desde que o Procurador-Geral da

---

<sup>141</sup> LEWANDOWSKI. 2018, p. 145.

<sup>142</sup> SCALQUETTE. 2003, p. 52.

<sup>143</sup> Art. 90, I, da CF

<sup>144</sup> Art. 91, §1º, III, da CF

<sup>145</sup> SARLET. 2017, p. 994.

<sup>146</sup> SCALQUETTE. Op. cit., p. 53.

<sup>147</sup> SARLET. Op. cit., p. 992-993.

<sup>148</sup> Ibid., p. 993.

<sup>149</sup> MASSON. 2017, p. 659-662.

República apresente representação em virtude da inexecução, e esta seja julgada procedente pela Corte Suprema; e c) inobservância dos princípios sensíveis, desde que o Procurador-Geral da República dê início à ação direta de inconstitucionalidade interventiva, mediante representação, e esta seja julgada procedente pelo STF.

No caso de descumprimento de decisão ou ordem judicial, a requisição será atribuída de acordo com a matéria objeto da decisão ou ordem descumprida. Logo, visualizam-se as seguintes possibilidades<sup>150-151</sup>: a) intervenção mediante requisição do STF, quando se tratar de determinação emanada pelo próprio tribunal, pela justiça do trabalho ou pela justiça militar, ou, ainda, quando a decisão descumprida lastrear-se na Constituição Federal; b) intervenção mediante requisição do STJ, caso a decisão ou ordem descumprida tenha sido proferida pelo próprio tribunal, ou envolva matéria legal, infraconstitucional; e c) intervenção mediante requisição do TSE, caso a determinação tenha sido proferida pelo próprio tribunal, ou veicule matéria de natureza eleitoral.

Editado o decreto de intervenção, este será submetido ao controle político, realizado pelo Congresso Nacional, conforme lhe atribui o art. 49, IV, da CF, que analisará os aspectos formais e materiais do decreto, bem como a motivação para a decretação da medida. Feita a apreciação, o Congresso poderá aprovar ou rejeitar a medida, mediante decreto legislativo<sup>152</sup>.

Concluindo pela aprovação do decreto do Presidente da República, a intervenção seguirá em seus termos. Por outro lado, caso rejeitada a medida, esta será tida como inconstitucional, devendo ser imediatamente cessada.<sup>153</sup>

Contudo, conforme a ressalva do art. 36, §3º, da CF, dispensa-se a apreciação pelo Congresso Nacional quando a intervenção for decretada mediante requisição do Judiciário, nos casos de descumprimento de lei federal, ordem ou decisão judicial; ou inobservância dos princípios sensíveis. Isto porque, conforme o referido artigo, o

---

<sup>150</sup> MASSON. 2017, p. 659.

<sup>151</sup> Cf. acórdão proferido no julgamento do IF 2792/PR, pelo STF, de relatoria do ministro Marco Aurélio, publicado no Diária da Justiça em 01/08/2003.

<sup>152</sup> SCALQUETTE. 2003, p. 53.

<sup>153</sup> LEWANDOWSKI. 2018, p. 155.

decreto de intervenção decorrente da requisição do Judiciário, nesses casos, se limitará à suspender a execução do ato impugnado, se bastar ao restabelecimento da normalidade. Porém, se a medida não se mostrar suficiente, será necessário a aprovação pelo Legislativo<sup>154</sup>.

Sobre a dispensa da apreciação pelo Congresso Nacional nos casos de intervenção mediante requisição, leciona Lewandowski:

Como o decreto que a desencadeia, segundo o art. 36, §3º, da Lei Maior, pode limitar-se a suspender o ato impugnado, se a medida bastar ao restabelecimento da normalidade, dispensando-se a oitiva do Parlamento, não há lugar para a aprovação congressional. Por outro lado, tratando-se de requisição judicial, não poderia o Legislativo obstá-la, sob pena de vulnerar o princípio da separação de poderes. Entretanto, existindo manifesta ilegalidade ou patente desvio de finalidade na decretação da intervenção, o Congresso poderá suspendê-la, a qualquer tempo, com fundamento no art. 49, IV, da Constituição em vigor.<sup>155</sup>

Logo, para o autor, o controle realizado pelo Congresso Nacional não está de todo afastado, que poderá determinar a suspensão do decreto interventivo se evidente a ilegalidade ou desvio de finalidade.

No que tange ao controle judicial, preconiza a doutrina<sup>156</sup> que, em regra, não há espaço para esse controle, tendo em vista a natureza do decreto interventivo, tratando-se de ato político, de governo, inserindo-se os casos da intervenção de ofício ou por requerimento do Legislativo ou Executivo na esfera de discricionariedade do Presidente da República. A ressalva recai na hipótese de manifesta inconstitucionalidade da intervenção, conforme leciona José Afonso da Silva<sup>157</sup>:

Controle jurisdicional. Não há sobre o ato de intervenção nem sobre esta, porque se trata de ato de natureza política insuscetível de controle jurisdicional, salvo manifesta infringência às normas constitucionais, mormente naqueles casos em que a intervenção dependa de solicitação do poder coacto ou impedido ou de requisição dos Tribunais e elas não tenha sido feitas ou tenha sido feitas irregularmente. Outra hipótese de apreciação jurisdicional da intervenção se dará quando a intervenção tenha sido suspensa pelo Congresso Nacional e ela persista, pois, nesse caso [...], o ato perderá legitimidade e se tornará inconstitucional, sendo pertinente recorrer-

---

<sup>154</sup> Segundo E. R. Lewandowski, nos casos em que há a simples suspensão da execução de ato indevidamente praticado, dispensa-se a apreciação do Congresso Nacional “*porque a ação interventiva, de fato, não chega a ocorrer. Caso, porém, a medida não se mostre suficiente, a intervenção será desencadeada in concreto, fazendo-se mister, então, obter a competente autorização legislativa*”. (LEWANDOWSKI. 2018., p.155).

<sup>155</sup> Ibid., p. 143.

<sup>156</sup> Ibid., p. 147-148.

<sup>157</sup> SILVA. 2005, p. 488.

se ao Judiciário para garantir o exercício dos poderes estaduais.

A Constituição Federal traz, ainda, algumas determinações sobre o decreto de intervenção. Na dicção do art. 36, §1º, da CF, o decreto interventivo deverá indicar a amplitude, o prazo e as condições de execução da intervenção, podendo nomear um interventor, se couber.

A amplitude refere-se à extensão da intervenção, sua abrangência, ou seja, deverá indicar qual(is) os entes federados a serem atingidos, bem como o Poder, ou Poderes, sobre o qual incide, podendo ser parcial ou integral<sup>158</sup>.

O prazo consiste na duração da intervenção, cujo termo deve estar delimitado no decreto, seja fixando o termo final em uma data específica, ou por determinado período de tempo, seja condicionando o seu termo a um determinado resultado, isto é, à consecução dos seus objetivos. Por conseguinte, pode-se concluir que a intervenção poderá ter duração determinada ou indeterminada, não sendo admitida, porém, a intervenção com prazo ilimitado, indefinido<sup>159</sup>.

As condições, por sua vez, consistem no detalhamento da ação interventiva, devendo ser explicitados como irá se operar, os meios pelo qual será realizada<sup>160</sup>, inclusive indicando as atribuições e atividades conferidas ao interventor, caso haja nomeação deste.

A Constituição permite que o Presidente da República, no decreto de intervenção, nomeie um interventor, que irá executar as medidas indicadas no decreto, destinadas à concretização da intervenção. A figura do interventor, assevera a doutrina, não é imprescindível, pois, nos termos da Constituição, o Presidente da República irá nomear o interventor “se couber”, podendo ser dispensada quando o decreto interventivo limita-se a suspender a execução de um ato, se isto for suficiente para restabelecer a normalidade<sup>161</sup>. Outra hipótese em que se dispensa a constituição de um interventor, apontada por Lewandowski, é a intervenção que *“incide sobre o Parlamento, hipótese em que as funções legislativas podem ser atribuídas ao Chefe*

---

<sup>158</sup> LEWANDOWSKI. 2018, p. 154.

<sup>159</sup> Loc. cit.

<sup>160</sup> Loc. cit.

<sup>161</sup> Loc. cit.

*do Executivo*<sup>162</sup>.

Decretada a intervenção afasta-se a autoridade estadual do seu cargo, cabendo ao interventor substituí-lo, ficando investido nos mesmos poderes e atribuições. Como já exposto, essas atribuições e poderes deverão vir bem explicitadas no decreto, limitadas aos termos da intervenção, ou seja,

[...] as atribuições do interventor variam de acordo com a amplitude, as condições e o prazo da intervenção, podendo inclusive assumir funções legislativas e executivas quando estiver substituindo titulares de cargos legislativos e executivos. Assim, o interventor assume a condição da autoridade substituída, mas sempre de modo provisório e vinculado aos termos e objetivos da intervenção e do Decreto que a instaurou. A possibilidade de o interventor exercer funções típicas do Poder Judiciário, ou seja, privativas dos Juízes, tem sido refutada pela doutrina, em virtude de que se assim não fosse se estaria a fazer tábula rasa das garantias constitucionais da Magistratura<sup>163</sup>

A intervenção federal no Estado ou Distrito Federal tem como principal efeito a supressão temporária da autonomia estadual, inerente ao pacto federativo, tratando-se de mecanismo a ser utilizado em casos graves, nas hipóteses excepcionais indicadas na Constituição.

---

<sup>162</sup> LEWANDOWSKI. 2018, p. 158.

<sup>163</sup> SARLET. 2017, p. 996.

## **4 DA INTERVENÇÃO FEDERAL E O SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL**

Desde a promulgação da Constituição Federal de 1988, alguns pedidos de intervenção federal foram submetidos ao Supremo Tribunal Federal, todos julgados improcedentes.

Ressalte-se que, aqui, tratam-se de hipóteses em que são necessárias a requisição judicial, não admitindo a intervenção de ofício, razão pela qual foram objeto de pedido de intervenção federal – identificadas como IF – no Supremo.

O trabalho volta-se, a princípio, a analisar a jurisprudência do STF acerca do tema, no que tange aos pressupostos materiais da intervenção, também trazendo à lume, decisões que, embora não proferidas em processo de intervenção federal (IF), discorrem, ainda que incidentalmente, sobre pressupostos materiais da medida.

Até então, não havia sido decretada intervenção federal desde a promulgação de 1988. Porém, este ano, foi decretada intervenção federal no estado do Rio de Janeiro, sob argumento de grave perturbação da ordem pública. Em que pese não decorra de deferimento de pedido de intervenção federal perante o STF, incluiu-se, neste capítulo, tópico destinado ao caso, pela relevância matéria.

### **4.1 CASOS CONCRETOS SUBMETIDOS À CORTE CONSTITUCIONAL**

Foram submetidos à Corte Constitucional diversos pedidos de intervenção federal, fundamentando-se nos seguintes pressupostos materiais: a) descumprimento de decisão judicial, como o não pagamento dos precatórios; b) violação de direitos humanos, caracterizando inobservância de princípio sensível, c) inobservância do princípio sensível da forma republicana, sistema representativo e regime democrático.

Passa-se à análise dos pressupostos materiais levados ao Supremo, em que serão apreciadas representações propostas pelo Procurador-geral da República, dentre outras ações que versam sobre o tema.

## 4.2 HIPÓTESES MATERIAIS

### 4.2.1 Garantia dos direitos humanos

O pressuposto material inscrito no art. 34, VII, “b”, decorrente da inobservância dos direitos da pessoa humana foi apreciado pelo Supremo Tribunal Federal no julgamento do IF 114/MT, em que foi fixado o entendimento da Corte acerca do cabimento da intervenção federal em casos de violação aos direitos humanos.

O IF 114 teve início com a representação do Procurador-Geral da República, dando início à ação direta de inconstitucionalidade interventiva, requerendo a intervenção federal no Estado do Mato Grosso, em razão dos fatos ocorridos em Matupã, caracterizando situação de linchamento. O acórdão traz, em seu relatório, a narrativa dos fatos, nos seguintes termos, aduzido pelo PGR:

É fato público e notório que em novembro de 1990, no município mato-grossense de Matupã, policiais civis e militares conseguiram fazer com três ladrões depusessem seus revólveres e saíssem de uma residência onde mantinham crianças e adultos como reféns, que, todavia, foram libertados pelos ladrões durante as conversações entre estes e o Capitão da Polícia Militar que comandava a operação. Ao saírem da residência, foram os presos colocados em um automóvel acompanhados por policiais, que, até aí, os protegiam contra dezenas de pessoas cujo desejo de linchá-los era explícito. Mas, em seguida, aparecem os três presos em outro local, fora do veículo, acompanhados de policiais, já apresentando lesões corporais e sendo um deles chutado por um miliciano. Mais adiante, os três presos já aparecem, semivivos, jogados, juntos, no chão, tendo pela frente dezenas de pessoas que gritavam, desejando a morte dos três. Em seguida, é atirada gasolina sobre os inertes homens e é ateado fogo em seus corpos.

A situação foi filmada e exibida na televisão, também dando origem à instauração de inquérito policial para fins de investigação dos fatos e envolvidos. Contudo, a investigação se arrastou por meses, sem que fossem tomadas providências para a responsabilização dos envolvidos, embora estes fossem facilmente identificáveis pelas imagens divulgadas em rede televisiva.

Conclui, o PGR, que a situação exposta demonstra a ausência de elementar respeito à vida humana, evidenciando a incapacidade do Estado do Mato Grosso em assegurar a vida e outros direitos da pessoa humana.

No julgamento do pleito, põe-se em pauta, o princípio da dignidade da pessoa humana

em contraposição ao pacto federativo<sup>164</sup>. De um lado, reconheceu-se que a dignidade humana figura dentre os fundamentos do Estado Brasileiro, ao qual deve-se garantir o máximo de efetividade, e, do outro lado, o princípio federativo e a autonomia dos seus entes, característica inerente ao pacto federativo, estruturador do Estado Brasileiro. Assim, em que pese a intervenção federal mostre-se relevante para a garantia e proteção dos direitos humanos, há de se considerar o equilíbrio federativo, destacando-se a excepcionalidade da medida interventiva.

Quanto ao embate travado entre o princípio federativo e a dignidade humana, deu ênfase ao primeiro o ministro Néri da Silveira<sup>165</sup>, enquanto que o ministro Carlos Velloso, por sua vez, relativiza a prevalência do federalismo, compreendendo a intervenção federal como forma de garantia dos direitos humanos<sup>166</sup>.

A decisão acerca da procedência intervenção federal caracteriza um juízo político, pois não se limita à análise da subsunção fática às hipóteses contidas no rol do art. 34 da Constituição. Ou seja, além de verificar se as circunstâncias levadas ao juízo se amoldam a algum dos pressupostos materiais da intervenção federal, será analisada a necessidade e adequação da medida, antevendo seus efeitos. Em outros termos:

Trata-se de um juízo político porque a Suprema Corte não irá analisar apenas a existência dos pressupostos mínimos necessários para a incidência da norma. Por se tratar a intervenção federal de uma medida bastante drástica, que atenta contra a autonomia das entidades federadas, deve-se analisar não

---

<sup>164</sup> MARQUES. 2014, p.21.

<sup>165</sup> Em seu voto, no julgamento da IF 114, dispõe: “*Sucede, porém, que esta Corte – a quem a Constituição confere a competência maior de garantir o equilíbrio da Federação, de atuar como um autêntico poder moderador nas relações entre a União e os Estados-membros, ou nos conflitos que ocorram entre essas Unidades da Federação ou seus Poderes, -- por mais sensibilizada fique com acontecimentos de tão profundo teor humano, os quais merecem a mais veemente reprovação, não só dos membros do Tribunal, mas de toda a sociedade, não pode deixar de ter presente o bem maior do equilíbrio federativo. Daí o caráter excepcional da intervenção federal [...]. Não tenho como admissível, na espécie, o Supremo Tribunal Federal requisiar ao Poder Executivo federal a Polícia Federal para agir na apuração desses fatos. O equilíbrio federativo deve ser posto em primeiro plano, no exame de pedidos de intervenção federal.*”.

<sup>166</sup> No julgamento da IF 114, o ministro elucida em seu voto: “*A Constituição [...], deixa expresso, no art. 1º, III, que a República Federativa do Brasil constitui-se em Estado Democrático de Direito e tem como fundamento, dentre outros, a dignidade humana (art. 1º, III). E não fica apenas nisto. No art. 3º, IV, estabelece que constitui objetivo fundamental da República Federativa do Brasil, promover o bem de todos. [...]. Verifica-se, pois, que os direitos humanos, os direitos e garantias individuais, constituem princípio maior no sistema constitucional brasileiro. [...] Posta assim a questão, devo prestar ao dispositivo constitucional – o art. 34, VIII, ‘b’ – a maior carga possível de efetividade.*”.

apenas a existência de fatos justificadores, mas também decidir se os efeitos da medida não seriam mais maléficos do que interessantes à população.<sup>167</sup>

Para que caracterize a situação descrita no art. 34, VII, “b”, da CF, é preciso que seja constatada uma lesão aos direitos humanos, tendo sido objeto de debate a natureza do ato causador desta lesão, isto é, se haveria de ser, necessariamente, praticado pelo Estado; se se restringiria aos atos normativos; ou se abrangeria atos omissivos, ou apenas comissivos.

O ministro Celso de Mello entendeu que a lesão aos direitos humanos, para fins de intervenção federal, haveria de ser decorrente de ato do Estado, de caráter normativo, rejeitando a ação interventiva ora em análise<sup>168</sup>.

Contudo, prevaleceu o entendimento de que a lesão poderá ser oriunda de atos estatais de quaisquer naturezas, não limitados aos normativos, podendo ser, ainda, por comissão ou omissão. Até mesmo porque a lesão aos direitos humanos decorre, muitas vezes, da inércia, omissão do Estado<sup>169</sup>.

Para fins de configuração do pressuposto material em análise, a lesão aos direitos humanos, além de grave, deve ser reiterada, frequente. Entenderam os ministros que o caso que motivou a IF 114 tratar-se-ia de lesão isolada, não refletindo situação constante na conjuntura daquele Estado<sup>170</sup>. É necessário que se constate uma situação de insegurança global dos direitos humanos<sup>171</sup>, não configurada no caso posto em julgamento.

---

<sup>167</sup> SILVA. 2004, p. 42.

<sup>168</sup> A intervenção federal por ofensa aos direitos humanos pressupõe “a existência de ato normativo ofensivo aos princípios constitucionais sensíveis, pois o comprometimento da ordem constitucional, por meros FATOS, não justifica, e nem se reveste de aptidão suficiente para viabilizar, sequer, o próprio conhecimento da ação direta interventiva. [...] o desrespeito concreto aos direitos da pessoa humana [...] só pode ser ato estatal, de caráter normativo, apto a ofender, de modo efetivo ou potencial, qualquer dos princípios sensíveis elencados no inciso VII do art. 34 da Constituição Federal”. (trecho retirado das págs. 27-29 do julgamento da IF 114)

<sup>169</sup> MARQUES. 2014, p. 49.

<sup>170</sup> Neste sentido, discorre Néri da Silveira em seu voto, seguido pelos demais: “Não me parece possível, desde logo, entretanto, na espécie ter-se como verificada essa causa para os efeitos da restrição à autonomia do Estado-membro. Penso que um só episódio como esse não seja suficiente para a União intervir em um Estado-membro, tendo em vista que um dos postulados fundamentais do Estado brasileiro é o regime federativo, que há um século preside a organização política do país”. (trecho retirado da pág. 13 do julgamento da IF 114)

<sup>171</sup> Termo utilizado pelo ministro Sepúlveda Pertence, às págs. 35-37.

Também concluindo pelo descabimento da medida interventiva, o ministro Octavio Gallotti argumentou que, embora os fatos narrados sejam de suma gravidade, não caracterizaria um conflito federativo, afastando o cabimento da intervenção<sup>172</sup>.

Outro argumento para a negativa da intervenção refere-se à não configuração de inércia por parte do Estado, relacionando-o à natureza não-punitiva da intervenção. Por não ter finalidade punitiva, a intervenção federal há de ser utilizada quando o Estado-membro mostra-se impossibilitado, ou não mostre interesse na solução do caso – que, frise-se, insere-se em sua competência –, e que demais meios menos gravosos mostrem-se inaptos à resolução da situação lesiva. Verificou-se que o Estado do Mato Grosso não se manteve inerte, estava diligenciando para a investigação do fato, bem como dos seus envolvidos, demonstrando interesse na responsabilização destes, afastando a necessidade da intervenção.

Assim, para que seja deferida a intervenção federal, esta deve mostrar-se imprescindível para restabelecer a garantia dos direitos violados, ou seja, deve ser a medida adequada e necessária, assim como apta a fazer cessar a situação de irregularidade. É o que se conclui do voto do ministro Célio Borja:

De outra parte, o bem assim tutelado, predica-se de um indivíduo, portanto, de um titular. É mister a ocorrência de lesão a esse direito, para que o Procurador-Geral da República possa agir. A segunda, é a insuficiência dos meios estaduais e a imprescindibilidade dos meios federais para assegurar a fruição, o exercício ou o gozo desses direitos humanos.

Por fim, a IF 114 foi julgada improcedente, afastando a decretação da intervenção federal nos termos pretendidos. Contudo, do julgamento proferido pelo STF, pode-se extrair requisitos para a intervenção para fins de garantia dos direitos humanos: a ocorrência de grave lesão aos direitos humanos, em decorrência de ato comissivo estatal, ou da sua omissão; não se tratar de caso isolado, configurando a situação de insegurança global dos direitos humanos; e a imprescindibilidade da intervenção, ante a inércia do ente competente, bem como a incapacidade de resolução por outros meios menos gravosos, mostrando-se a intervenção como o mecanismo mais adequado.

Esclareça-se que, além da IF 114, outros pedidos de intervenção em razão da violação

---

<sup>172</sup> Voto proferido no julgamento da IF 114.

aos direitos humanos foram protocolados no STF, relacionados aos sistema carcerário e entidades de atendimento socioeducativo, identificadas como IF 4822/DF e IF 5129/RO.

O IF 4822/DF refere-se às violações ocorridas no Centro de Atendimento Juvenil Especializado (CAJE), em que foi constatada situação degradante dos adolescentes que cumpriam medida socioeducativa de internamento naquela entidade<sup>173</sup>. Contudo, com a desativação e demolição da entidade de atendimento socioeducativo, a ação perdeu seu objeto, sendo julgado extinto sem resolução do mérito.

O IF 5129/RO decorre das violações aos direitos humanos constatadas na Casa de Detenção José Mário Alves, conhecida como Presídio Urso Branco. É fato notório que as unidades prisionais brasileiras impõem condições degradantes aos presos, tendo o STF reconhecido que, nestes locais, vigora um “estado de coisas inconstitucional”<sup>174</sup>, configurado pela violação generalizada de direitos fundamentais dos apenados, tanto de ordem física como psicológica, diante da omissão e incapacidade do poder Público em garantir a observância dos valores constitucionais, de modo que as penas privativas de liberdade consistiriam em verdadeiras penas cruéis e degradantes.

O pedido de intervenção, protocolado pelo Procurador-Geral da República em 2008, ainda não foi julgado – em verdade, em outubro deste ano, completará dez anos em curso –, contudo, tem motivado ações de órgão internacionais de proteção aos Direitos Humanos, da sociedade civil e do Conselho Nacional de Justiça (a exemplo do mutirão carcerário realizado em 2011)<sup>175</sup>. Motivou, inclusive, uma audiência entre o ministro Gilmar Mendes, presidente em exercício na época, com o governador do Estado de Rondônia, realizada em 2008<sup>176</sup>.

---

<sup>173</sup> O relatório do Conselho de Defesa dos Direitos da Pessoa Humana (CDDPH) de 2005 teria apontado as circunstâncias presentes no CAJE: “adolescentes, num total de 350, em uma unidade com capacidade máxima de 190, acondicionados em celas, em estrutura tipicamente prisional; direção da unidade sob o comando de policiais civis; ala destinada à punição disciplinar, também conhecida como ‘castigo’, muito suja e fétida; uso contínuo de medicação tranquilizante para os adolescentes”. (GARCIA. 2014, p. 78-79).

<sup>174</sup> Vide Informativo nº 798 de 17 de setembro de 2015, ao tratar da ADPF 347 MC/DF.

<sup>175</sup> GARCIA. Op. cit., p. 82.

<sup>176</sup> Conforme Notícia veiculada no portal do STF em 2008 (STF, 2008).

O caso do presídio Urso Branco já havia sido submetido à Corte Interamericana de Direitos Humanos (CIDH), que, em sucessivas Resoluções<sup>177</sup>, determinou ao Estado brasileiro que adotasse as medidas necessárias para a garantia da vida e integridade dos reclusos, bem como dos que nela ingressem, inclusive os visitantes<sup>178</sup>. Também com o intuito de solucionar os problemas indicados, foi firmado o “Pacto de Melhorias do Sistema Prisional do Estado de Rondônia” em 2011, contudo, há diversas manifestações nos autos, aduzindo que o mesmo não vem sendo cumprido<sup>179</sup>. Ademais, as últimas movimentações do processo deram-se em junho de 2017, com a reiteração do requerimento de ingresso como “*amicus curie*” feito em 2015, dentre outros pedidos, realizado pelo Sindicato dos Agentes Penitenciários e Sócios Educadores de Rondônia, estando o processo, desde 26 de junho de 2017, conclusos para a presidência, ainda não solucionado pelo STF.

#### **4.2.2 Forma republicana, sistema representativo e o regime democrático**

Em fevereiro de 2010, foi proposta ação direta de inconstitucionalidade interventiva, originando a IF 5179/DF, sob alegação de violação aos princípios republicano, democrático e representativo, nos termos do art. 34, inciso VII, alínea “a”, da Constituição da República.

A violação que fundamenta a representação interventiva decorre da constatação de esquema de corrupção envolvendo o Governador do Distrito Federal em exercício na época e alguns parlamentares, investigados na operação denominada “Caixa de Pandora” – instaurada em razão da suposta prática de crimes como fraude a procedimentos licitatórios, formação de quadrilha e desvio de verbas públicas –, aliada à inércia estatal na responsabilização dos envolvidos. Tais fatos foram assim resumidos pelo ministro Cezar Peluso, relator do caso:

Com a deflagração da operação Caixa de Pandora e a divulgação de imagens de vídeos obtidas pela Polícia Federal, pedidos de impeachment do governador e de afastamento dos deputados foram formulados à Câmara

---

<sup>177</sup> O caso exposto foi tratado nas Resoluções do CIDH de 18 de junho de 2002, 29 de agosto de 2002, 22 de abril de 2004, 07 de julho de 2004, 21 de setembro de 2005 e 02 de maio de 2008.

<sup>178</sup> GARCIA. 2014, p. 81.

<sup>179</sup> Informações obtidas pelo Sistema de Acompanhamento Processual do Portal do STF.

Legislativa [...]. Não obstante tais iniciativas [...] o Procurador-Geral da República alega que, "até aqui praticamente nada se fez para instaurar o processo relativo à apuração das responsabilidades dos agentes envolvidos" [...]. Ainda nos termos da representação, a Procuradoria-Geral da República noticia que, além da prática dos crimes investigados, o grupo comandado pelo ex-governador tem buscado "apagar os vestígios de sua ação criminosa" [...]. Nessa moldura, a gravidade dos fatos narrados na inicial da representação revelaria "crise institucional sem precedentes no Distrito Federal, caracterizada pelo comprometimento do exercício regular das atribuições político-constitucionais dos Poderes Executivo e Legislativo Distritais.

No julgamento da ação, também foram alvo de debates os aspectos formais da intervenção federal, que, contudo, não serão aqui analisados, por extrapolar o propósito do presente trabalho, voltado ao estudo dos pressupostos materiais.

Admitiu-se a possibilidade de requerimento de intervenção em caso de corrupção, reconhecendo que esta atinge os preceitos da democracia, sistema representativo e, principalmente, a república. A república, forma de governo em que se entende que o poder pertence ao povo, tem como características<sup>180</sup> a igualdade formal perante a ordem jurídica; a eletividade, sendo o representante do povo eleito por estes; a representatividade (em regra), compreendendo-se que o representante exerce o poder em nome e em favor povo, representando-o; a temporariedade, de modo que o representante irá exercer o poder conferido pelo povo por tempo determinado; e, por fim, a responsabilidade, em que os representantes responderão pelos seus atos perante o povo, podendo ser-lhes impostas sanções caso mal exercido.

O caso em pauta, conforme exposto pelo PGR, violaria, assim, a representatividade, sendo evidente que o governante deixou de agir no interesse do povo, falhando em representá-lo, assim como a responsabilidade inerente ao princípio republicano, ante a inércia na responsabilização dos envolvidos<sup>181</sup>. Assim, conheceram do pedido, passando à análise do mérito.

A cognição da IF 5179 coloca o princípio federativo em debate com o princípio republicano, e, nesse viés, os ministros do STF, em sua maioria, entenderam pela prevalência do primeiro no caso concreto. Dissentindo dos demais, o ministro Ayres

---

<sup>180</sup> CUNHA JUNIOR. 2013, p. 518-519.

<sup>181</sup> O ministro Cezar Peluso elucida, em seu voto: "*é evidente que, ao se conjugarem a objetividade dos fatos narrados com as visões dogmáticas até aqui desenvolvidas, as autoridades acusadas de engendrar esquema de corrupção na gestão da coisa pública macularam a representatividade e a responsabilidade que os titulares dos Poderes Legislativo e Executivo distritais devem inexoravelmente preservar no exercício de suas atribuições institucionais. Nesses limites, seria de rigor o conhecimento da representação interventiva*".

Britto entende pela primazia do princípio republicano em detrimento do princípio federativo, sustentado que a Constituição Federal teria dado mais destaque à forma de governo republicana do que à forma de Estado federada, concluindo pela procedência da intervenção. Em seu voto, dispõe:

Como a nossa Constituição é principiológica, alberga valores que, na prática, nos coloca diante de impasses. Como esse de prestigiar a Federação, ou, então, a República. [...] Tudo depende do modo de interpretar, me parece, aquele valor que, se prestigiado, levaria à afirmação de outros valores da Constituição numericamente avultados. Ou, dizendo numa linguagem contrária, se optarmos pela República ou, ao contrário, pela Federação, que opção causaria menos estragos à Constituição? Eu prefiro optar pela República, e por isso vou pedir vênias para dissentir do voto de Vossa Excelência. [...] Eu lembro que o nosso Estado brasileiro não se chama Federação Republicana. Chama-se República Federativa, porque, se fosse Federação Republicana, a ênfase seria no Estado Federal, mas, como é República Federativa, a ênfase é na forma de governo. Não é na forma de Estado. E, de fato, a República é um valor que se faz muito mais vezes presentes na Constituição.

O ministro relator, Cezar Peluso, ressalta a excepcionalidade da intervenção, argumentando que a medida somente seria cabível se não combatidas por outros poderes ou instituições. Destaca o viés político que permeia a decisão pela intervenção, de modo que, para ser decretada, além de verificados os fatos aduzidos como pressupostos materiais, é preciso que haja omissão na resolução do fato gravoso, ou, caso não haja a inércia, que a atuação não tenha sido capaz pôr termo à lesão.

Tais fatores devem ser observadas ao longo de todo o processo. Serão consideradas no julgamento as manifestações estatais serão consideradas no julgamento da representação interventiva, somente sendo decretada em caso de manutenção da inércia dos demais poderes, ou permanente ineficácia das medidas adotadas.

Logo, para a procedência do pedido de intervenção, esta deve se mostrar como medida adequada e necessária, ou seja, a única, dentre outras alternativas, capaz de pôr fim à lesão. Essa necessidade será auferida no momento do julgamento, somente sendo admissível a intervenção se as circunstâncias fáticas que motivaram o requerimento persistirem até aquele momento. Há de se verificar, portanto, a continuidade da crise institucional, diante da manutenção dos fatos graves, e permanência da omissão dos demais poderes. Neste sentido, transcreve-se trecho do voto proferido pelo ministro Cezar Peluso:

É que a decisão de decretação de intervenção federal não opera por só

subsunção de fatos a normas, mas demanda complexo juízo lógico-jurídico que, pela natureza mesma da intervenção como remédio jurídico-político, precisa considerar eventual modificação do seu suporte fático no curso do processo, em decorrência de efetiva atuação e diligência dos Poderes e das instituições constitucionalmente estabelecidas, sobre a causa ou motivo original. Assim, não basta a alegação da ocorrência de circunstâncias graves, capazes de, em tese, por [sic] em risco a higidez dos princípios constitucionais, à decretação da representação interventiva, pois a procedência desta tem de estar condicionada à omissão ou à ineficácia permanente de medidas político-jurídicas para saná-las, de modo a persistir, à época do julgamento, a situação histórica primitiva, só reparável por via de intervenção, sob pena de esta já não guardar razão de ser.

No caso concreto, trazido pela IF 5179, os ministros, em sua maioria, entenderam que não estava caracterizada a inércia estatal, compreendendo que tem havido diligente e eficaz atuação das instituições públicas e demais poderes na apuração dos fatos e seus envolvidos, para fins de responsabilização, e solucionar o quadro de crise institucional. Neste sentido, destacou o ministro Lewandowski, em seu voto, que a intervenção federal, diante das circunstâncias fáticas vigentes no momento do julgamento, mostrava-se desnecessária e desproporcional.

Por fim, a representação foi julgada improcedente por maioria dos votos, vencido o ministro Ayres Britto, assim ementada:

EMENTA: INTERVENÇÃO FEDERAL. Representação do Procurador-Geral da República. Distrito Federal. Alegação da existência de largo esquema de corrupção. Envolvimento do ex-governador, deputados distritais e suplentes. Comprometimento das funções governamentais no âmbito dos Poderes Executivo e Legislativo. Fatos graves objeto de inquérito em curso no Superior Tribunal de Justiça. Ofensa aos princípios inscritos no art. 34, inc. VII, "a", da CF. **Adoção, porém, pelas autoridades competentes, de providências legais eficazes para debelar a crise institucional. Situação histórica consequentemente superada à data do julgamento. Desnecessidade** reconhecida à intervenção, enquanto medida extrema e excepcional. Pedido julgado improcedente. Precedentes. Enquanto medida extrema e excepcional, tendente a repor estado de coisas desestruturado por atos atentatórios à ordem definida por princípios constitucionais de extrema relevância, **não se decreta intervenção federal quando tal ordem já tenha sido restabelecida por providências eficazes das autoridades competentes.** [grifou-se]

Por conseguinte, extrai-se, como requisitos, além da verificação de circunstância fática enquadrada no art. 34, da CF, a omissão dos demais poderes e instituições públicas, ou ineficácia das medidas adotadas, bem como a sua permanência quando do julgamento da representação, a evidenciar a proporcionalidade e necessidade da intervenção.

### 4.2.3 Dever de prestação de contas da Administração Pública

A garantia da observância do dever de prestação de contas da Administração Pública fundamentou a propositura da IF 5215/RJ em abril de 2017. Diante da suspeita de esquema criminoso envolvendo alguns conselheiros do Tribunal de Contas do Rio de Janeiro, foi deflagrada a Operação Quinto do Ouro, conduzido pelo STJ, que determinou o afastamento, por 180 dias, de seis conselheiros do TCE/RJ<sup>182</sup>.

Somente se manteve em atividade uma única conselheira, a qual determinou a nomeação de conselheiros substitutos, a fim de dar continuidade às atividades do Tribunal de Contas. Ocorre que, vigorava, em âmbito estadual, o art. 76-A, §3º, da Lei Orgânica do TCE-RJ (Lei complementar estadual nº 63/1990), que vedava a convocação simultânea de mais de um conselheiro substituto.

Entendendo que a nomeação se deu em contrariedade ao dispositivo legal, o Procurador-geral da República deu início ao IF 5215, argumentando que a convocação dos substitutos deveria ser afastada, pois, ao deixar de aplicar o dispositivo constante da lei complementar estadual, a conselheira estaria declarando a inconstitucionalidade deste, violando a competência do Judiciário e a cláusula de Plenário. Assim, com desfazimento das nomeações, as atividades do Tribunal de Contas do Estado restariam prejudicadas, entendendo ser necessária a intervenção federal para nomear conselheiro substitutos para que possibilitasse, assim, o cumprimento do dever de prestação de contas da Administração Pública.

No mesmo período, foi ajuizada Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI 5698) em face do art. 76-A, §3º, da LC estadual nº 63/1990, em que foi deferida a medida cautelar suspendendo a eficácia do dispositivo impugnado, e, por conseguinte, a nomeação dos conselheiros substitutos passou a ser regular.

O caso foi julgado pela ministra Carmen Lúcia, monocraticamente, que, em seus fundamentos, destacou a natureza excepcional da intervenção, afirmando somente se fará admissível quando demonstrada situação fática grave, além do esgotamento de outras medidas menos gravosas. Isto é, é preciso que a intervenção seja a única

---

<sup>182</sup> STF, 2017.

medida capaz de solucionar o fato gravoso. No caso concreto, o julgamento acerca do cabimento da intervenção perpassa, necessariamente, pela análise da constitucionalidade do art. 76-A, §3º, da Lei Orgânica do TCE-RJ, o que poderia ser solucionado por outros instrumentos previstos na Constituição, capazes de sanar a irregularidade da convocação, ou, ainda, suspendê-la. Conclui, por fim, que haveriam medidas eficazes, capazes de resolver o pleito, e menos drásticas, não se mostrando a intervenção como o instrumento adequado e necessário ao caso concreto. Neste sentido, discorre a ministra em decisão monocrática proferida na IF 5215:

Ainda que pela narrativa deduzida na inicial fosse possível extrair interpretação no sentido da necessidade de assegurar a observância da correta prestação das contas estaduais (inc. VII, al. d, do art. 34 da Constituição da República), o processamento do pedido de intervenção dependeria do exaurimento de todos os meios aptos a contornar a suposta violação ao princípio sensível. [...] Entretanto, a Constituição da República prevê instrumentos hábeis e plenamente eficazes [...], aptos e suficientes para, sem a necessidade de utilização da medida extrema da intervenção federal, sanar ou fazer cessar eventual inconstitucionalidade do ato de convocação, objeto do presente pedido de intervenção.

Por outro lado, com a suspensão do art. 76-A, §3º, da LC estadual nº 63/199 pela medida cautelar proferida na ADI 5698, passou a ser reputado válido a recomposição do Tribunal de Contas pela nomeação de seis conselheiros substitutos, pelo que não mais haveria a situação concreta que pusesse em risco o dever de prestação de contas da Administração Pública. Em outros termos, além da situação lesiva poder ser sanada por outros instrumentos distintos da intervenção, esta deixaria, de toda forma, de ser necessária com a suspensão do dispositivo *supra*. Assim, julgou improcedente a representação interventiva.

Novamente, à semelhança dos casos antes expostos, destaca-se a excepcionalidade da intervenção, a exigir, para sua ocorrência, a adequação e necessidade para solucionar o fato motivador do requerimento, o qual deverá mostrar sua continuidade no momento do julgamento.

#### **4.2.4 Descumprimento de decisões judiciais e precatórios**

O suporte fático mais comum nos requerimentos de intervenção perante o STF é o descumprimento de decisões judiciais, mais especificamente, pelo não pagamento de

precatórios no prazo devido.

Tendo em vista o regime jurídico administrativo ao qual submete-se o Poder Público, com suas restrições e prerrogativas inerentes, a execução de quantia certa contra a Fazenda Pública ocorre de maneira diferenciada, mediante o instituto dos precatórios.

Por meio deste, requer-se o pagamento do débito ao Poder Público, que irá incluí-lo em seu orçamento, satisfazendo-o conforme legislação aplicável, com disciplina no art. 100, da Constituição Federal.

Os precatórios consistem em uma ordem de pagamento, proveniente de uma condenação judicial transitada em julgado, de modo que, a não satisfação destes implica no descumprimento de decisão judicial, apta a justificar, a princípio, a intervenção federal no Estado-membro inadimplente.

*Ab initio*, esclareça-se que, a intervenção federal nos casos de descumprimento de decisão judicial depende de requerimento do STF, STJ ou TSE, de acordo com a matéria objeto da decisão. Assim, o Tribunal competente (TJ, TRF ou TRE), irá solicitar a intervenção ao STF, STJ ou TSE, que irá, por fim, decidir sobre o cabimento da medida, vinculando o Presidente da República. Vê-se, pois, que a hipótese em pauta distingue-se daquelas anteriormente analisadas, que dependiam de representação do Procurador-geral da República, pelo procedimento da ação direta de inconstitucionalidade interventiva.

Dos casos submetidos ao STF com esses fundamentos, destaca-se a IF 2915/SP, em que se discorreu sobre o cabimento da intervenção federal pelo descumprimento dos precatórios, trazendo os fundamentos que consolidaram o posicionamento da Corte até os dias hodiernos.

A IF 2915/SP foi proposta em 2001, tendo por causa de pedir o não pagamento de precatório alimentar expedido em 1997 e incluso no orçamento em 1998. Em sua manifestação, o Governador do Estado de São Paulo relata que, ao assumir o governo, já haviam precatórios com pagamento pendentes, os quais deveriam ter sido pagos no governo anterior, pelo que se fez necessária a reorganização do orçamento estadual. Traz à lume a crise econômica do Estado de São Paulo, afirmando que o não pagamento dos precatórios não decorre de arbitrariedade.

Diante dos fatos apresentados, a Corte trouxe ao debate a influência do elemento

volitivo do descumprimento da decisão judicial, pelo não pagamento dos precatórios, para a caracterização do pressuposto material para a intervenção no Estado.

O ministro relator Marco Aurélio entendeu que o não pagamento dos precatórios implica na hipótese descrita no art. 34, VI, da CF, e, por si só, autoriza a intervenção federal. Isto porque, segundo o ministro, o citado artigo traz como requisito o descumprimento da decisão ou ordem judicial, não exigindo análise do dolo, ou seja, é irrelevante se a conduta do Poder Público se deu, ou não, de forma dolosa ou culposa. O mero descumprimento já caracteriza o pressuposto material para a a intervenção<sup>183</sup>.

Isto porque, a intervenção figuraria como uma medida apta a fazer valer o texto constitucional, pondo em prática o sistema de freios diante do desvio de conduta do Poder Executivo. Ressalta a necessidade de garantir a observância das determinações proferidas pelo Judiciário no âmbito de sua competência, concretizando o direito do jurisdicionado de ter a sua pretensão satisfeita. Se assim não o fosse, as decisões judiciais perderiam a sua utilidade, em desrespeito aos direitos individuais, à separação de poderes e à ordem constitucional. Neste sentido, profere o seu voto, *in literis*:

O Judiciário não prolata sentenças simplesmente formais, sentenças que, sob o ângulo do conteúdo, mostram-se inúteis. É ele o responsável final pelo restabelecimento da paz social provisoriamente abalada, pela prevalência do arcabouço normativo constitucional, pelo equilíbrio nesse embate Estado-cidadão, evitando que forças direcionadas de forma momentânea e isolada venham a prevalecer em detrimento de interesses da coletividade. É certo que o Estado tudo pode: legisla, executa as leis e julga os conflitos de interesses decorrentes dessa execução. Que o faça com absoluta fidelidade às regras geradoras da boa convivência na vida social democrática. Ocorrido o desvio de conduta de um dos Poderes, cumpre afastá-lo, e aí surge, com importância maior, o papel do Judiciário, ao qual, no Estado de Direito, cabe a última palavra sobre o conflito.

Em síntese, conclui que o texto constitucional dispensa a perquirição do elemento subjetivo, sendo suficiente o descumprimento da decisão judicial para que seja possível decretar a intervenção federal, garantindo, assim, a força da determinação

---

<sup>183</sup> Em seu voto, o ministro discorre nos seguintes termos: “O elemento subjetivo que é o dolo mostra-se neutro para se definir a procedência, ou não, do pedido de intervenção. [...]. Cumpre saber, tão-somente, se na espécie ocorre o descumprimento de decisão judicial, fator objetivo resultante do vício da negligência, da falta de respeito irrestrito à ordem jurídica em vigor. A intenção em si afigura-se estranha ao julgamento da intervenção”.

do Judiciário e a satisfação da legítima pretensão do jurisdicionado. Conclui pela procedência da intervenção federal no Estado de São Paulo pelo não pagamento dos precatórios, e arremata:

Da mesma forma, descabe agasalhar o elemento subjetivo [...]. Essa condição é estranha à ordem jurídica [...]. Prevalece o critério objetivo, o não cumprimento da ordem judicial, a inobservância do título executivo judicial, pouco importando saber a causa, Entendimento diverso implica, diante de definições políticas de gastos, ofensa ao primado do Judiciário, à certeza da valia dos julgamentos.

O Ministro Gilmar Mendes verificando o conflito entre dois princípios, representados pela posição da União, no sentido de garantir a eficácia das decisões judiciais, além dos princípios constantes do art. 34, da CF, e pela posição dos Estados e DF, e a prerrogativa da autonomia, inerente ao princípio federativo, propõe a análise da procedência da intervenção de acordo com o parâmetro da proporcionalidade. O princípio da proporcionalidade revela três subprincípios: a) adequação, consistente na aptidão para atingir o fim visado; b) necessidade, verificado quando for o único meio capaz de produzir aquele resultado, não havendo outra medida menos gravosa que seja igualmente eficaz; e c) proporcionalidade em sentido estrito, representando a ponderação entre a restrição imposta a um princípio, e a realização do outro, o que deverá se mostrar razoável, equilibrado<sup>184</sup>.

Ademais, entende que, para perquirir acerca da proporcionalidade, a nortear o exame do cabimento da medida interventiva, faz-se imprescindível verificar as situações concretas – inclusive econômicas – às quais submete-se o Estado, bem como as normas jurídicas incidentes, a evidenciar o elemento subjetivo da sua conduta. Nesse raciocínio, observa que o interventor federal submeter-se-ia à idênticas condições fatuais e econômicas, devendo obediência às mesmas restrições legais impostas ao Governador<sup>185</sup>. Daí porque ser necessário investigar o dolo ou a culpa no inadimplemento dos precatórios, pois, se decorrer de esgotamento do limite financeiro

---

<sup>184</sup> Elucidação feita pelo ministro Gilmar Mendes, em seu voto.

<sup>185</sup> O ministro Gilmar Mendes argumenta, em seu voto: “Com efeito, não se pode exigir o pagamento da totalidade dos precatórios relativos a créditos alimentares sem que, em contrapartida, se estabeleça uma análise sobre se tal pagamento encontra respaldo nos limites financeiros de um Estado zeloso com suas obrigações constitucionais. Tanto é verdade que, ainda que ocorra uma intervenção no Estado do São Paulo, o eventual interventor terá que respeitar as mesmas normas constitucionais e limites acima assinalados pelo referido Estado [...]. Ao interventor também será aplicável a reserva do financeiramente possível”.

para pagamento de precatórios, ou de crise econômica, a intervenção federal não deveria ser decretada, pois não teria como modificar a conjuntura do Estado-membro.

Exposta as premissas iniciais, o ministro reconhece a situação de crise econômica alegada pelo Governador de São Paulo, entendendo não haver dolo no ato do descumprimento do pagamento dos precatórios, destacando que, em verdade, apesar de resultar no descumprimento de decisão judicial, está observando aos limites constitucionais referentes a alocação dos recursos financeiros.

Fundamenta seu voto na análise da proporcionalidade da intervenção federal no caso sendo julgado, perpassando pelos seus três aspectos. A medida interventiva não atende ao requisito da adequação, não tendo aptidão para atingir o fim visado, haja vista que o interventor sujeitar-se-á às mesmas circunstâncias (e restrições) de fato e legais, que, assim como o Estado-membro, não conseguirá garantir o cumprimento do precatório e, portanto, alcançar a sua finalidade.

Também não se verifica o atributo da necessidade da intervenção, primeiro, por não implicar no único meio, em tese, eficaz, eis que se verificam medidas menos gravosas e igualmente eficazes. No caso, defende que a manutenção do Governador democraticamente eleito é medida igualmente eficaz, e menos gravosa do que a intervenção federal; e, segundo, porque questiona-se a própria eficácia da medida para concretizar seu objetivo, expondo que, embora não se possa afirmar, com absoluta certeza, que manter a gestão pelo Governador será, de fato, mais eficaz do que a intervenção federal, de igual modo não há como certificar que a gestão pelo interventor seria, *in concreto*, mais eficaz que aquela desempenhada pelo Chefe do Executivo eleito. De todo modo, a manutenção do Governador na administração mostra-se a medida menos gravosa, podendo-se presumir será tão eficaz quanto a intervenção.

Por fim, analisa-se a proporcionalidade em sentido estrito, por um juízo de ponderação, proporção, entre o objeto pretendido – o cumprimento da decisão judicial pelo pagamento do precatório satisfazendo a pretensão alimentar do indivíduo – e o ônus resultante ao Estado-membro, a repercutir em toda a sociedade. Tendo em vista as múltiplas obrigações impostas ao Estado-membro de mesma hierarquia, que demandam dispêndio de recursos, como, por exemplo, a determinação constitucional de aplicação de recursos mínimos na área de saúde e educação, conclui que a

intervenção federal para garantir o pagamento dos precatórios mostra-se desproporcional, pois inevitavelmente, sacrificaria outros direitos constitucionalmente assegurados.

Em suma, propugna que, a análise do cabimento da intervenção em casos do não pagamento dos precatórios, exige a investigação do elemento subjetivo, pois, não havendo dolo, a medida mostra-se inadequada, desnecessária e desproporcional, decidindo pela improcedência da intervenção federal, concluindo o seu voto nos seguintes termos<sup>186</sup>:

[...] enquanto o Estado de São Paulo se mantiver diligente na busca de soluções para o cumprimento integral dos precatórios judiciais, não estarão presentes os pressupostos para a intervenção federal solicitada.

Também concluindo pela improcedência da intervenção, a ministra Ellen Gracie ressalta que, pelas condições verificadas no Estado de São Paulo, não só a medida interventiva se mostraria inadequada, desnecessária e desproporcional, como poderia até mesmo agravar a situação do Estado.

No mesmo sentido, acompanharam os demais ministros, destacando-se a observação acrescentada pelo ministro Carlos Velloso, que ressalta que a intervenção federal não constitui meio de execução de sentença, tratando-se de ato político e natureza excepcional, somente se justificando nas hipóteses de “*desobediência flagrante no cumprimento da decisão judiciária*”, verificada no caso de descumprimento por arbitrariedade, e não por real impossibilidade<sup>187</sup>.

Em suma, prevaleceu o entendimento no sentido de que a intervenção federal somente poderá ser decretada, em casos de descumprimento de decisão ou ordem judicial, se houver dolo do ente público, pois, do contrário, a intervenção não atenderá aos parâmetros da proporcionalidade, não sendo possível decretá-la. Tal entendimento tem sido mantido até os dias atuais pelo Supremo, que tem rejeitado os diversos pedidos de intervenção federal pelo descumprimento de decisão judicial pelos mesmos fundamentos expostos alhures.

---

<sup>186</sup> Extraído do voto proferido pelo ministro Gilmar Mendes na IF 2915.

<sup>187</sup> Conclui o ministro, em seu voto: “*Não há falar, portanto, que o Estado de São Paulo esteja desobedecendo a ordem judicial, arbitrariamente. O que acontece é que, observadas as limitações orçamentárias, está ele pagando os precatórios*”.

#### 4.2.5 Grave comprometimento da ordem pública

Em fevereiro de 2018, o então Presidente da República Michel Temer, decretou a intervenção federal no Estado do Rio de Janeiro, com o objetivo de pôr termo à grave comprometimento da ordem pública. A medida foi determinada pelo Decreto nº 9.288, de 16 de fevereiro de 2018, limitada à área de Segurança Pública, a perdurar até 31 de dezembro do mesmo ano.

Para melhor compreensão do caso, mister contextualizar a situação vivida no Rio de Janeiro, que ensejou a determinação da intervenção. Fato notório que o Estado fluminense vem apresentando vertiginoso crescimento nos índices de violência nos últimos dez anos, o que exigiu, do governo, que adotassem diversas medidas para combater a criminalidade, como a instalação das UPPs (Unidades de Polícia Pacificadora) e operações de Garantia de Lei e Ordem, com auxílio das Forças Armadas.

Soma-se a esses fatos, a crise financeira que assola o Estado, resultando no não pagamento dos servidores estaduais, inclusive os que atuam na segurança pública, também impossibilitando a adequada prestação dos serviços públicos em geral. Este quadro assumiu grandes proporções, motivando a edição do Decreto nº 45.692/16, decretando o estado de calamidade pública no âmbito da administração financeira do Estado, reconhecida pela Lei nº 7483/2016 e prorrogada, pela Lei nº 7 627/17, até o final de 2018.

Isto reverbera na segurança pública do Estado, que se apresenta vivenciando a pior crise em mais de dez anos, indicando-se, como seus principais fatores<sup>188</sup>: a deterioração das UPPs, que, embora tenham, inicialmente, gerado uma queda na criminalidade, não mais conseguiu agir para reduzir o índice de violência; a, já exposta, crise financeira, prejudicando os servidores da segurança pública, por não conseguir adimplir com a remuneração, pela escassez de recursos para garantir instrumentos e infraestrutura para o trabalho, e para contratar novos agentes; a expansão da criminalidade para além dos limites da capital, atingindo municípios do interior e Baixada Fluminense; e o fortalecimento das facções criminosas, que,

---

<sup>188</sup> CARNEIRO, 2018.

observando a situação de crise, agem de forma ainda mais agressiva, intensificando as disputas entre as facções.

Vislumbrando grave comprometimento da ordem pública, foi decretada a intervenção federal na área da segurança pública, permitindo a atuação das Forças Armadas.

Conforme já exposto, o pressuposto material em questão exige que comprometimento na ordem pública mostre-se grave, em que o Estado não seja capaz de controlar, ou não o queira fazê-lo. A essa hipótese, relaciona-se a segurança pública, que abrange um conjunto de órgãos que atuam para a preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio.

A princípio, a segurança pública incumbe aos órgãos indicados no art. 144, I a V, da CF, quais sejam: a polícia federal, polícia rodoviária federal, polícia ferroviária federal, polícias civis, polícias militares e corpos de bombeiros militares. Predomina, quanto à repartição de competências – se estadual ou federal –, o critério da predominância do interesse, sendo exercida, no âmbito das cidades, pelos órgãos de segurança pública estaduais<sup>189</sup>. Contudo, configurada a situação descrita no art. 34, III, da CF, poderá ser decretada a intervenção federal, atraindo a atuação das Forças Armadas<sup>190</sup>.

Trata-se de hipótese de intervenção de ofício ou espontânea, distinguindo-se das hipóteses até então tratadas, que são de iniciativa do Poder Judiciário, exigindo requisição deste. Em sendo a intervenção de ofício, o Presidente da República que irá analisar a presença dos requisitos autorizadores, a configuração do pressuposto material previsto na Constituição, seu cabimento e proporcionalidade, nos seguintes termos, elucidados por Leila Maria Bittencourt da Silva<sup>191</sup>:

Em face da impossibilidade da Secretaria de Segurança Pública pôr fim ao caos urbano, o Presidente da República para decretar a intervenção federal deverá verificar: 1) se há perturbação de ordem pública; 2) se há ineficiência ou impossibilidade dos órgãos da Secretaria de Segurança Pública para coibirem as atividades delituosas; 3) se é constatada a violação de direitos constitucionais fundamentais.

Insera-se, pois, no âmbito da discricionariedade do Presidente, que terá competência privativa para decretar a intervenção federal em caso de grave comprometimento da

---

<sup>189</sup> BARROSO. 2007, p. 366.

<sup>190</sup> Ibid., p. 368.

<sup>191</sup> SILVA, 2005 apud BARROSO. Op.cit., p. 367-368

ordem pública.

Publicado o Decreto nº 9.288/18, surgiram diversas manifestações acerca da intervenção federal no Estado do Rio de Janeiro, contestando a real configuração do pressuposto material inscrito no art. 34, III, da CF, e o cabimento da medida interventiva. Neste diapasão, merecem destaque a Representação proposta por organizações da sociedade civil perante a Procuradora-geral da República, requerendo a propositura de ação direta de inconstitucionalidade em face do decreto, e a petição inicial da ADI 5915 proposta pelo PSOL, em trâmite no STF.

Os argumentos trazidos sustentam que a situação vivenciada no Rio de Janeiro, em que pese os altos índices de criminalidade e violência, não consiste em grave comprometimento da ordem pública, a autorizar a intervenção federal, mormente ao verificar que há outros Estados brasileiros em que tais índices são ainda maiores, contudo, não se teria cogitado intervenção em tais unidades. Aduzem desvio de finalidade na edição do Decreto, pois teria sido movido por razões eleitorais.

Aduzem que a medida não observa a proporcionalidade, em seus três aspectos. Não atenderia a adequação, pois não se mostra apta a solucionar a crise na segurança pública, pois nos últimos 25 anos as Forças Armadas têm atuado no Rio de Janeiro em diversas situações, inclusive com a adoção de 12 GLO naquele Estado, sem que tivesse significativo efeito na redução da criminalidade, resultando, em verdade, em um aumento após estas operações<sup>192</sup>. Não observaria, também, o preceito da necessidade, haja vista que, ainda que se considerasse a aptidão da medida para produzir o resultado visado, isto é, a adequação, haveriam outros recursos eficazes e menos gravosos que a intervenção. Entendem, ainda, que a desnecessidade da

---

<sup>192</sup> A Representação apresentada por organizações da sociedade civil perante a PGR elucida a situação do Rio de Janeiro nos seguintes termos: “Entre 2006 até os dias atuais, ocorreram 12 GLO no Rio de Janeiro, incluindo um período de 15 meses de ocupação militar no conjunto de favelas da Maré 16 (abril/2014 a junho/2015). A convocação e presença dos militares no Rio de Janeiro se deu, entre outras ocasiões, na Conferência Eco92; na ocupação do Complexo do Alemão (dezembro/2010 a junho/2012), nos Jogos Pan-Americanos em 2007, na Copa do Mundo 2014 e nas Olimpíadas 2016, e, em alguns casos, os indicadores criminais até mesmo pioraram - o que demonstra que a ocupação militar não produz efeitos nem mesmo de curto alcance, quanto menos de médio ou longo prazo. Neste sentido, levantamento feito pela imprensa com base na série histórica do ISP demonstra que, nos últimos 25 anos, as operações das Forças Armadas no Rio de Janeiro não tiveram efeito esperado na redução de criminalidade”.

medida estaria evidenciada pela circunstância de o decreto poder ser suspenso a qualquer tempo, para fins de aprovação de medidas fiscais pelo Congresso Nacional, mediante de Emenda Constitucional<sup>193</sup>. Por fim, a medida seria também desproporcional em sentido estrito, pois, fazendo um juízo de ponderação entre a realização do objeto visado e o grau de restrições aos direitos fundamentais, não se pode afirmar que a intervenção traria mais vantagens do que desvantagens. Contestam as próprias vantagens que seriam trazidas pela intervenção, face às inúmeras desvantagens, em especial, quanto aos direitos fundamentais, não sendo razoável o sacrifício imposto a tais direitos.

Ademais, a intervenção estaria em contradição com o princípio da economicidade, pois exige altos gastos, atingindo o erário público, possibilitando o recurso aos créditos extraordinários, que extrapolam o orçamento, e o uso de verbas destinadas ao custeio de outras áreas.

Em sentido diverso, manifestou-se a AGU no processo da ADI 5915, afirmando estar presente o grave comprometimento da ordem pública que fundamentou o decreto da intervenção. Destaca tratar-se de fato notório a grave crise na área de segurança pública vivenciada pelo Rio de Janeiro, que tem apresentado vertiginoso aumento nos índices de criminalidade, além de crise financeira que assola o Estado, gerando na população sentimento de insegurança. Além disso, ressalta que o Estado-membro não tem tido êxito em debelar a crise, destacando a incapacidade do mesmo em solucionar, dentro de sua autonomia, a situação em pauta. Tais pontos são evidenciados pelas reiteradas operações de GLO realizadas na região, medida voltada para situações graves, em que os órgãos estaduais não tenham capacidade de solucionar. Assim, afasta a alegação de desvio de finalidade, haja vista que os

---

<sup>193</sup> Dentre os efeitos da decretação da Intervenção, há a vedação para a votação de Emendas Constitucionais enquanto perdurar a intervenção. A suspensão desta possibilitaria, assim, que houvesse a aprovação de Emendas. Neste sentido, enfatiza a Representação apresentada por organizações da sociedade civil à PGR: *“Ora, conforme previsão constitucional, não podem ser votadas Emendas Constitucionais (instrumento pelo qual seria aprovada eventual reforma da previdência) no Congresso durante a vigência de uma Intervenção Federal, e a confissão de que a revogação da Intervenção é uma possibilidade para votação da agenda fiscal de interesse de setores do Congresso e do Executivo reforça o fato do Decreto não preencher o requisito constitucional da necessidade. Nas palavras do professor Lênio Streck, se a intervenção federal tiver como medida a ordem pública, como o presidente da República pode saber de antemão que pode suspendê-la e depois retomá-la? Uma intervenção federal termina quando cessam os seus motivos, como estabelece o artigo 36, parágrafo 4º, da Constituição”*.

fundamentos da intervenção são, de fato, existentes.

Nesse aspecto, poder-se-ia salientar, inclusive, que houve o recurso a outras medidas para tentar conter a criminalidade que atinge aquele Estado, contudo, não tendo obtido o resultado almejado, haja vista que os índices de criminalidade continuam a crescer, demonstrando, assim, a esgotabilidade dos demais recursos.

A AGU defende, por fim, a proporcionalidade da medida, afirmando que, diante da concretização do pressuposto material da intervenção, o decreto buscou restringir a medida à área efetivamente em crise, no caso, a segurança pública, de modo a afetar o mínimo possível a autonomia do Estado.

Mister resgatar o quanto exposto acerca do controle político e judicial da intervenção, relacionadas a classificação da intervenção quanto a atribuição para a iniciativa. As ações levadas ao STF, identificadas pela classe IF, tratam de hipóteses que dependem da requisição do Poder Judiciário, ou, de forma mais específica, cuja requisição foi atribuída ao STF (seja em razão da matéria veiculada, seja por ser o órgão expressamente previsto na disciplina dos arts. 34 a 36 da CF), cabendo a este Tribunal averiguar a concretização do pressuposto material da intervenção, e demais aspectos relevantes, tal como tratadas anteriormente, tendo em vista a excepcionalidade da medida. Em casos tais, a competência para decretar a intervenção é do Presidente da República, porém, este não terá a iniciativa, dependendo da provocação de outro órgão, no caso, o Supremo Tribunal Federal.

No caso da intervenção decretada no estado do Rio de Janeiro, insere-se dentre as hipóteses de intervenção de ofício ou espontânea, em que o a iniciativa parte do próprio Presidente da República, a quem competirá analisar a situação concreta e declarar se, de fato, enquadra-se numa das hipóteses taxativamente previstas na Constituição, assim como fará um juízo acerca do cabimento da medida, bem como a oportunidade e conveniência, tratando-se, pois, de competência discricionária do Chefe do Governo.

Não se quer dizer, com isso, que o Presidente poderá desconsiderar os parâmetros da proporcionalidade, adequação, necessidade, dentre outros que garantem a sua excepcionalidade, assim como não está livre para qualificar qualquer situação como apta a desencadear a intervenção, não se tratando de arbitrariedade. Significa dizer, em primeiro lugar, que somente poderão ensejar uma intervenção os fatos que se

amoldem, inequivocamente, às hipóteses taxativas da constituição, as quais, contudo, se configuradas, não a obrigam o Presidente a decretá-la; e, em segundo, que a avaliação acerca da subsunção dos fatos à norma constitucional, além do cabimento da medida incumbem ao Presidente da República, que irá avaliar também a oportunidade e conveniência da intervenção, aspectos que garantem a sua utilização excepcional.

Afinal, a discricionariedade não se confunde com arbitrariedade. Por ser discricionária, significa dizer que, diante de uma situação concreta que se amolde a um dos suportes fáticos descritos no art. 34, da CF, o Presidente da República não estará obrigado a decretar a intervenção, até mesmo porque a intervenção pode não ser a única medida possível, podendo o Chefe de Governo realizar um juízo de conveniência e oportunidade, para aferir se a intervenção é cabível, bem como conveniente e oportuna. Porém, não dá inteira liberdade ao Presidente da República, eis que somente poderá exercer a competência discricionária nos espaços previamente delimitados, estando a discricionariedade adstrita aos limites do ordenamento jurídico<sup>194</sup>.

Nos casos de intervenção espontânea, o decreto do Presidente da República será submetido ao poder Legislativo, que realizará o controle político do ato, verificando a presença dos pressupostos, a motivação aduzida, bem como a oportunidade e conveniência.

No que tange ao controle judicial, a regra é pela impossibilidade, tendo como exceção os casos de manifesta inconstitucionalidade na determinação da medida. Ocorre que, o controle exercido pelo Judiciário, quando admitido, restringe-se aos aspectos formais, ao trâmite processual do decreto, não podendo debruçar-se sobre os aspectos políticos da intervenção, como a qualificação do fato concreto como situação prevista no art. 34, da CF, ou seja, a concretização do pressuposto material, bem como a oportunidade e conveniência da intervenção.

---

<sup>194</sup> “a discricionariedade [...] não é uma hipótese de liberdade da Administração frente à norma; antes, porém, pelo contrário, a discricionariedade é um caso típico de remissão legal: a norma remete parcialmente, para completar o quadro regulador da potestade e de suas condições de exercício, a uma avaliação administrativa, só que não realizada [...] por via normativa geral, senão analiticamente, caso por caso, mediante uma apreciação de circunstâncias singulares [...]. Não há, pois, discricionariedade à margem da lei, senão justamente só em virtude da lei e na medida em que a lei tenha disposto”. (ENTERRÍA; FERNANDEZ.1991, p. 390).

Neste mesmo sentido, manifesta-se a AGU no processo da ADI 5915, afirmando que, caso o Judiciário adentre no exame da oportunidade e conveniência, estará invadindo a competência constitucionalmente atribuída ao Congresso Nacional. O caso em pauta já foi objeto de controle pelo Poder Legislativo, que deliberou pela aprovação da medida. Assim, pugna pela improcedência da ação.

O processo ainda não foi julgado pelo Supremo, mantendo-se em curso, não sendo possível identificar, quanto ao caso concreto, um posicionamento consolidado pelo Tribunal. No entanto, podemos verificar, em decisões proferidas no âmbito do STF, a tendência em restringir a apreciação, pelo Poder Judiciário, dos pressupostos materiais e cabimento intervenção nos casos de decretação de ofício ou espontânea. É o que se extrai do acórdão proferido no MS 21.041/RO, envolvendo a delimitação de divisas entre os Estados de Rondônia e Acre, requerendo ao STF, dentre outras medidas, que determinasse ao Presidente da República a decretação da intervenção federal com fulcro no art. 34, II, da CF, que trata da invasão de um ente da federação em outro, hipótese de intervenção de ofício, tal qual a intervenção em caso de grave comprometimento da ordem pública:

MANDADO DE SEGURANÇA - DIVISA ENTRE OS ESTADOS DO ACRE E DE RONDÔNIA - PONTA DO ABUNÃ - ADCT/88, ART. 12, § 5. - ATOS EMANADOS DO PRESIDENTE DA REPÚBLICA, DO MINISTRO DA JUSTIÇA E DO GOVERNADOR DO ACRE - ATO COMPLEXO NÃO CONFIGURADO - COAÇÃO INEXISTENTE. MINISTRO DE ESTADO DA JUSTIÇA - AUTORIDADE NÃO SUJEITA À JURISDIÇÃO DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL - INCOMPETÊNCIA DA CORTE - MANDADO DE SEGURANÇA NÃO CONHECIDO. PRESIDENTE DA REPÚBLICA - INTERVENÇÃO FEDERAL - PODER DISCRICIONÁRIO - OMISSÃO INEXISTENTE - "WRIT" DENEGADO. MANDADO DE SEGURANÇA IMPETRADO POR ESTADO-MEMBRO EM FACE DE ATOS DO GOVERNADOR DE OUTRA UNIDADE DA FEDERAÇÃO - COMPETÊNCIA DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL - INTELIGÊNCIA DO ART. 102, I, "f", da CONSTITUIÇÃO FEDERAL - "WRIT" CONHECIDO, MAS DENEGADO. - O instituto da intervenção federal, consagrado por todas as Constituições republicanas, representa um elemento fundamental na própria formulação da doutrina do federalismo, que dele não pode prescindir - inobstante a excepcionalidade [sic] de sua aplicação -, para efeito de preservação da intangibilidade do vínculo federativo, da unidade do Estado Federal e da integridade territorial das unidades federadas. A invasão territorial de um Estado por outro constitui um dos pressupostos de admissibilidade da intervenção federal. **O Presidente da República, nesse particular contexto, ao lançar mão da extraordinária prerrogativa que lhe defere a ordem constitucional, age mediante estrita avaliação discricionária da situação que se lhe apresenta, que se submete ao seu exclusivo juízo político, e que se revela, por isso mesmo, insuscetível de subordinação à vontade do Poder Judiciário, ou de qualquer outra instituição estatal.** Inexistindo, desse modo, direito do Estado impetrante à decretação, pelo Chefe do Poder Executivo da União, de intervenção federal, não se pode inferir, da abstenção presidencial quanto à concretização dessa medida,

qualquer situação de lesão jurídica passível de correção pela via do mandado de segurança [...].

Ademais, a intervenção decretada no Rio não foi impugnada apenas na ADI citada, havendo outras ações dirigidas ao STF que, ainda que indiretamente, referem-se à medida. Relacionado ao tema, o ministro Celso de Mello proferiu decisão monocrática no julgamento da medida cautelar no MS 35.537, impetrado por deputado federal, requerendo a paralisação da tramitação do decreto legislativo referente à intervenção federal no Rio de Janeiro, nos seguintes termos:

O Presidente da República, nesse particular contexto, ao lançar mão da extraordinária prerrogativa que lhe defere a ordem constitucional, **age mediante estrita avaliação discricionária da situação que se lhe apresenta e que se submete, por isso mesmo, ao seu exclusivo juízo político, revelando-se, por tal razão, insuscetível de apreciação, quanto à oportunidade, à necessidade, à utilidade ou à conveniência dessa extraordinária medida, pelo Poder Judiciário.** Daí o autorizado magistério de SEABRA FAGUNDES (RDA 40/441- -443), de RUY BARBOSA (“Comentários à Constituição Federal Brasileira”, vol. I/152, coligidos por Homero Pires, 1932, Saraiva), e de PONTES DE MIRANDA (“Comentários à Constituição de 1967, com a Emenda n. 1, de 1969”, tomo II/248, 2ª ed., 1970, RT), cujas lições encontram respaldo, inclusive, na jurisprudência do Supremo Tribunal Federal (RTJ 119/939), acentuando que é o Presidente da República – e não o Poder Judiciário – o juiz das circunstâncias, da oportunidade e da conveniência da efetivação dessa radical medida político-administrativa. [...] Esse ponto da impugnação mandamental – cabe assinalar – foi bem afastado, ao menos para efeito de formulação de um juízo estritamente deliberatório, no Memorial apresentado pela eminente Senhora Ministra GRACE MARIA FERNANDES MENDONÇA, ilustre Advogada-Geral da União, que assim se pronunciou: “[...] Em primeiro lugar, é preciso registrar que a espécie de intervenção federal adotada foi aquela prevista no art. 34, inc. III, da CRFB/88, ou seja, voltada a pôr termo a grave comprometimento da ordem pública, em razão, como já dito, do quadro de recrudescente violência no Rio de Janeiro. Para este caso, o Presidente da República pode agir de ofício, de maneira espontânea, para a decretação da intervenção, no uso regular de sua competência privativa prevista no art. 84, X, da Constituição. [...] **De todo modo, caberá ao Congresso Nacional, que tem a função de aprovar ou rejeitar a intervenção federal, exercer o controle político do ato.** Conforme dito pelo próprio impetrante, o decreto já foi submetido à Casa Legislativa, onde será regularmente apreciado, dentro do prazo constitucional, tudo em conformidade com o procedimento previsto na Carta Magna.” (grifei) [...] Sendo assim, e por não vislumbrar, ao menos em sede de sumária cognição, a ocorrência de plausibilidade jurídica, indefiro o pedido de medida cautelar.

Em suma, no que tange aos pressupostos materiais, embora reconheça-se a tendência, conforme decisões pretéritas, em seguir a doutrina, negando o controle jurisdicional quanto a conveniência e oportunidade da intervenção, não há, em relação ao caso do Rio de Janeiro, um posicionamento consolidado.

## 5 CONCLUSÃO

Os estudos realizados tiveram por escopo delimitar, em linhas gerais, os pressupostos materiais da intervenção federal no regime da Constituição Federal de 1988 à luz das decisões emanadas pelo Supremo Tribunal Federal e seus ministros, fazendo um comparativo com a intervenção decretada no Estado do Rio de Janeiro.

A intervenção federal é instituto inerente ao princípio federativo, apresentando-se como um mecanismo de estabilidade, de segurança da Federação, que restringe temporariamente a autonomia do ente federado, para garantir a higidez do pacto federativo ameaçado.

O pacto federativo institui a forma de Estado federada, cujas origens remontam à formação dos EUA, com a união das treze colônias da América, em que os Estados soberanos abdicaram de sua soberania em prol do novo Estado Federal. Exprime uma forma de Estado, consistente na união de unidades autônomas, detentoras de um plexo de poder político que, em conjunto, formam um único Estado soberano.

Pode se destacar, dentre as características do Estado Federal apontadas de forma quase unânime pela doutrina, as seguintes: a) *descentralização política*, com repartição de competências pela CF, fixando as atribuições pertinentes a cada ente federado, de acordo com sua esfera de interesse; b) a *autonomia*, consistindo na capacidade para elaborar suas normas e gerir seus próprios interesses, sem interferência dos demais, verificada nos aspectos da auto-organização (poder de elaborar a sua própria Constituição ou lei fundamental e organizar seus Poderes), autolegislação (poder de elaborar e reger-se por suas próprias normas); auto-administração (capacidade de gerir seus próprios negócios e exercer suas atividades e atribuições próprias) e autogoverno (capacidades de escolher e eleger seus próprios representantes); c) *atribuição de renda própria*, também denominada autonomia financeira; e d) *participação das entidades parciais na vontade nacional*, de modo que nas deliberações do órgão central participem os representantes das unidades parciais.

São apontadas outras características pela doutrina, como a indissolubilidade do vínculo, o fato de estar calçada numa Constituição como base jurídica, e não num Tratado, e o reconhecimento de soberania apenas do Estado Federal. Também merece destaque os chamados pressupostos de existência, abrangendo a rigidez

constitucional, com o estabelecimento de um processo de modificação de suas normas mais dificultoso que a lei infraconstitucional, além de intangibilidade material do pacto federativo, e a existência de um Tribunal Constitucional, com competência para verificar a compatibilização vertical das leis infraconstitucionais com a norma constitucional, bem como a resolução de conflitos entre os entes federativos.

A Federação brasileira, por sua vez, apresenta peculiaridades, inclusive quanto ao seu histórico, que, de forma diversa daquele que lhe serviu de modelo, resultou do desmembramento de um Estado unitário, antes subdividido administrativamente em províncias, que passa ser constituído pela união de unidades autônomas, classificando se, quanto a sua formação, como um federalismo por desagregação. Instalada provisoriamente no Brasil com a proclamação da República pelo Decreto nº 1, em 15 de novembro de 1889, tornando se definitiva com a primeira Constituição da República.

A federação manteve se como a forma de Estado adotada nas Constituições posteriores, contudo, apresentando variações quanto à concentração do poder político do ente central e ente parcial. Constata-se, na evolução do federalismo brasileiro, um movimento pendular da concentração do poder, intercalando entre momentos em que o poder político era descentralizado, distribuído entre o ente central e diversos entes parciais, e momentos em que o poder político concentrava-se, em maior parte, no ente central. Neste sentido, a centralização se fez presente em maior grau nas Constituições de 1937, 1967, bem como a Emenda Constitucional de 1969, concentrando o poder político na União, períodos em que vigorou, no país, o regime ditatorial.

A Constituição Federal de 1988 restaurou a descentralização prejudicada durante o regime militar, alçando o princípio federativo como princípio fundamental da ordem constitucional, figurando dentre as bases, alicerces do Estado brasileiro, gozando da imutabilidade material conferida como cláusula pétrea. Além disso, edificou uma nova modalidade de federação, anômala, ao incluir os Municípios como unidade federativa, conferindo-lhe autonomia, competências próprias e participação na repartição de receitas. Ressalte-se que, embora os Municípios, desde os primórdios do federalismo brasileiro, tenham gozado de certa autonomia, esta não era reconhecida constitucionalmente, o que somente ocorreu com a Constituição de 1988. A essa modalidade de federalismo, denominou-se federalismo de terceiro grau ou

tridimensional.

A Constituição de 1988 manteve, também, o modelo de federalismo instituído com a Constituição de 1934, conhecido como federalismo cooperativo, em substituição ao federalismo dual. Enquanto, neste, opera uma repartição de competências isoladas entre os entes, isto é, conferindo a cada unidade um plexo de competências as quais seriam exercidas apenas por estes, o federalismo cooperativo prevê competências comuns aos entes, que irão exercê-las em conjunto, conforme suas esferas de atribuições e interesses, atuando em complementaridade e coordenadamente. Neste sentido, a Constituição Federal prevê competências exclusivas e privativas, além de competências comuns e concorrentes, conforme delineado no primeiro capítulo.

Ínsita a essa forma de estado, é a intervenção federal, instrumento que atua diante de situações graves, que colocam em risco o pacto federativo, entendido, pois, como mecanismo de garantia do próprio federalismo. Por este mecanismo, a autonomia do ente é temporariamente afastada, passando a ser exercida pelo ente central, e, justamente por atingir um dos caracteres elementares do federalismo, há de ser utilizada apenas excepcionalmente, em situações taxativamente delimitadas.

Tendo em vista a natureza excepcional da medida, a Constituição Federal já qualifica determinadas situações como graves e capazes de pôr em risco a integridade do pacto, enumerando taxativamente tais hipóteses, denominadas pressupostos materiais. Ou seja, somente será possível a intervenção federal se se verificar, em concreto, alguma das situações previstas como pressuposto material na Constituição.

Da mesma forma, prevê uma série de regras procedimentais, a serem observadas na decretação da intervenção, de modo que, caso seja decretada, que se dê dentro dos estreitos limites legais, evitando excessos. Dizem respeito, pois, a competência para decretar a intervenção, a atribuição da iniciativa para sua deflagração, as formas e procedimento de controle, o conteúdo a ser observado quando da decretação, como prazo, modo e competência para a execução, e a figura do interventor e suas atribuições.

Desde a instituição do federalismo como forma de Estado, a intervenção federal esteve prevista nos textos constitucionais, tendo variado, contudo, quanto aos pressupostos materiais e formais. Na primeira Constituição, as hipóteses materiais eram mais abertas, tendo sido aperfeiçoadas, isto é, melhor descritas e delimitadas

com a reforma constitucional de 1926. Por outro lado, os requisitos de forma não foram bem delimitados, sendo omissos quanto a alguns aspectos, cabendo, à doutrina, a definição desses requisitos.

Ao longo da evolução histórica do Estado brasileiro, verifica-se que a disciplina da intervenção federal nas Constituições brasileiras guarda forte relação com o contexto político do Estado e a centralização do poder. Vê-se que, no período em que operou maior centralização do poder na União, os requisitos materiais para a intervenção costumavam ser mais abrangentes. Já em relação aos pressupostos formais, desde a primeira Constituição da República, em geral, estes passaram a ser melhor delineados, ressalva, porém, o Ato Institucional nº 5, de 1968, em que se afastou a observância das diretrizes fixadas na Constituição para a intervenção federal.

Na Constituição Federal de 1988, os pressupostos materiais são enumerados no art. 34, hipóteses taxativas, que, caso verificadas em concreto, autorizam a decretação da intervenção federal. Quanto aos pressupostos formais, estes são delineados nos parágrafos do art. 34, e no art. 36, da CF, reconhecendo o Presidente da República como autoridade competente para decretar a intervenção, embora nem sempre a iniciativa lhe seja atribuída, isto é, em determinadas situações, o Presidente da República somente poderá exercer a competência para decretar a intervenção se houver provocação de outra autoridade. Esta autoridade, enfim, é definida de acordo com o pressuposto material configurado. Além disso, prevê a figura do interventor, a forma e o procedimento de controle, e elementos necessários ao decreto de intervenção.

A primeira hipótese constitucionalmente prevista é a intervenção para a manutenção da integridade nacional, cabível diante do seu rompimento, relacionada com a vedação à secessão. Assim, em caso de tentativa de secessão de uma unidade federativa, ou outra situação suscetível de afetar a integridade nacional, a intervenção federal poderá ser decretada.

Figura como pressuposto material a invasão estrangeira, com a usurpação do território nacional, admitindo a intervenção federal para fins de defesa do Estado, independentemente de declaração formal de guerra. Da mesma forma, passível de ensejar a intervenção, a invasão de uma entidade da Federação em outra, com a interferência, violação à autonomia da unidade federativa, ou com a invasão em

território de outro Estado, podendo ser decretada tanto na entidade invasora como na invadida, se necessário para resguardar o pacto federativo.

A terceira hipótese é o grave comprometimento da ordem pública, somente autorizando a intervenção quando a desordem já estiver instaurada, ou seja, não admitida em caso de iminência. Ademais, deve ser de suma gravidade, não podendo ser combatida pelas autoridades locais, ou caso estas não queiram fazê-lo.

Há a possibilidade de intervenção para fins de reorganização das finanças Estaduais, caso o Estado-membro suspenda o pagamento de dívida fundada – conceito debatido pela doutrina – por mais de dois anos, salvo motivo de força maior. Também para fins de reorganizar as finanças estaduais, estará autorizada a intervenção caso o Estado-membro deixe de repassar aos Municípios as receitas tributárias fixadas na Constituição dentro dos prazos estabelecidos em lei. Isto porque, o texto constitucional determina, no art. 158, que percentuais de arrecadação de certos tributos pertencem aos Municípios, fixando, ainda, no art. 159, §3º, a obrigação de os Estados repassarem aos Municípios parcela dos recursos obtidos pelo repasse da União, valores que não podem sofrer restrição ou condicionamento à entrega, conforme dicção do art. 160, CF, a autorizar a intervenção federal.

Nas situações citadas acima, a iniciativa é atribuída ao Presidente da República, classificada como intervenção de ofício ou espontânea. Nessas hipóteses, o Chefe de Estado irá analisar a situação, e verificando o pressuposto material como presente, fazendo um juízo de oportunidade e conveniência, decretará a intervenção. Nestes casos, o Presidente ouvirá o Conselho da República e o Conselho de Defesa Nacional, embora não esteja a eles vinculado, ressaltando o caráter discricionário.

A intervenção também poderá ser decretada para garantir o livre exercício dos poderes nas unidades da federação, em situações em que qualquer dos Poderes (Legislativo, Executivo ou Judiciário) encontra-se impedido de exercer suas funções ou forem impostos obstáculos ao seu funcionamento. Neste caso, a iniciativa é atribuída ao poder impedido, não sendo possível o Presidente decretar sem que haja provocação. No caso de o poder impedido ser o Executivo ou o Legislativo, caracterizará a intervenção por solicitação, pois o Presidente da República não estará obrigado a atender ao requerimento, configurando hipótese de discricionariedade. Contudo, a decisão deverá ser motivada, pois a omissão dolosa, calcada em razões

personais ou político-partidárias poderá configurar crime de responsabilidade. Já na hipótese de o poder impedido ser o Judiciário, a intervenção se dará por requisição do Supremo Tribunal Federal, estando o Presidente da República vinculado à provocação, sendo obrigado a decretá-la.

A intervenção também será manejada para prover a execução de lei federal, caso esta venha sendo descumprida pelo Estado-membro, desde que não haja solução judiciária para o caso, ou seja, não decorra uma lesão passível de ser apreciada mediante ação judicial, medida menos gravosa. Neste caso, vinculando o Presidente da República, será decretada mediante requisição do STF. Outro pressuposto material é o descumprimento de ordem ou decisão judicial, que somente poderá ser decretada pelo Presidente da República em caso de requisição do STF, STJ ou TSE, conforme a natureza da determinação descumprida.

Por fim, poderá ser decretada a intervenção em casos de inobservância aos chamados princípios sensíveis, de observância obrigatória pelos Estados-membros, abrangendo: a forma republicana, sistema representativo e regime democrático; direitos da pessoa humana; autonomia municipal; 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 de serviços públicos de saúde. Trata-se de intervenção mediante requisição do STF, somente sendo possível caso haja apresentação do PGR, dando início à chamada ação direta de inconstitucionalidade interventiva, e esta seja julgada procedente pela Corte.

Editado o decreto de intervenção, o Congresso Nacional irá realizar o controle político do ato, perquirindo os aspectos formais e materiais do decreto, podendo concluir pela aprovação, caso em que a intervenção seguirá em seus termos, ou pela rejeição, caso em que será tida como inconstitucional e deverá ser imediatamente suspensa. Esse controle político pelo Congresso Nacional é regra, porém, será dispensada caso a intervenção decorra de requisição do Judiciário, em razão de descumprimento de lei federal, ordem ou decisão judicial ou inobservância dos princípios sensíveis, em que a intervenção limite-se a suspender a execução do ato impugnado, se isto bastar ao restabelecimento da normalidade.

No que tange ao controle judicial, em regra, não é admitido, haja vista tratar de ato

político, de governo, ressalvada a hipótese de manifesta inconstitucionalidade da medida, em especial nos casos em que a intervenção exija provocação, e esta não tenha sido feita, ou caso a medida tenha sido suspensa pelo Congresso Nacional, mas continuou sendo executada.

O decreto de intervenção, por fim, deverá constar as informações enumeradas no art. 36, §1º, da CF, indicando a amplitude, o prazo e as condições de execução da medida, podendo – ou seja, não há obrigatoriedade – nomear um interventor, caso em que suas atribuições deverão estar delimitadas na norma.

Desde a promulgação da CF de 1988, diversos pedidos de intervenção foram submetidos ao STF, relacionadas às hipóteses de intervenção mediante requisição do Judiciário, julgadas improcedentes, contudo, ainda assim relevantes, por fixarem o posicionamento da Corte acerca da configuração dos pressupostos materiais. No presente trabalho, foram analisados os seguintes julgados: IF 114/MT, IF 4822/DF, 5129/RO, IF 5179/DF, 5215/RJ e 2915/SP.

O IF 114/MT tem por fundamento a inobservância do princípio sensível relativo ao direito da pessoa humana, iniciado após a ocorrência de um caso de linchamento. Neste processo, pôs-se em debate a natureza do ato estatal causador da lesão para fins de decretação da intervenção federal, havendo entendimento no sentido de que o ato causador da lesão somente poderia ser normativo. Prevaleceu, contudo, que o ato estatal poderia ser normativo ou não, podendo se dar por ação ou omissão. Quanto ao cabimento da medida, a Corte foi unânime, julgando improcedente, sob fundamento de que a violação, apesar de grave, consistiria em caso isolado, e, além disso, o Estado estava diligenciando para identificar os envolvidos e responsabilizá-los.

Pode-se extrair, dos fundamentos, os seguintes requisitos: a) lesão oriunda de ato estatal, normativo ou não, por ação ou omissão; b) além de grave, é preciso que a violação seja generalizada, gere um sentimento de insegurança global dos direitos humanos; e c) ineficácia ou omissão do Estado na resolução do caso.

Também ao argumento de inobservância dos direitos humanos, a IF 4822/DF refere-se às violações ocorridas no CAJE, julgada extinta sem resolução do mérito, em razão da desativação e demolição da entidade. Já a IF 5129/RO decorre das violações constatadas no presídio Urso Branco, assim como ocorre nas diversas unidades

prisionais brasileiras, que vive um estado de coisa inconstitucional, prestes a completar dez anos em curso, ainda pendente de julgamento.

A IF 5179/DF aduz a inobservância dos preceitos da forma republicana, sistema representativo e regime democrático, com a constatação de esquema de corrupção envolvendo o Governador do Distrito Federal e alguns parlamentares. A ação colocou em voga a colisão entre os princípios federativo e republicano: entendendo pela procedência da intervenção, o ministro Ayres Britto entendeu por ser cabível a intervenção, afirmando que a CF dá maior destaque ao princípio republicano do que à forma de Estado federada. Contudo, prevaleceu a decisão pela improcedência, fundamentada na constatação de que as autoridades competentes já estavam tomando providências, e que a ordem já havia sido restabelecida quando do julgamento da ação. Do julgamento pode-se extrair os seguintes requisitos: a) omissão na resolução do fato gravoso, ou a ineficácia das medidas adotadas; b) adequação e necessidade da medida, sendo a intervenção capaz, e a única, dentre as outras alternativas, capaz de pôr fim à crise; c) continuidade da crise no momento do julgamento.

Também com fulcro na violação de princípio sensível, a IF 5215/RJ foi proposta para fins de garantir o dever de prestação de contas. O fato motivador foi o afastamento de seis conselheiros do TCE/RJ, em que a única conselheira em atividade nomeou conselheiros substitutos, contrariando, em tese, a Lei Orgânica do TCE/RJ, que vedava a nomeação de mais de um conselheiro substituto simultaneamente. A ação foi julgada improcedente em decisão monocrática, fundamentando que, o caso levado a juízo, inevitavelmente passaria pelo exame da constitucionalidade da lei orgânica e do ato de nomeação, pontos que poderiam ser questionados em medidas menos gravosas, além de que já havia sido ajuizada ADI contra o dispositivo em questão, o qual sofreu suspensão, tornando regular as nomeações, de modo que o fato que fundamentou o pedido não mais subsistia. Extrai-se, aqui, o requisito da necessidade, não sendo cabível a intervenção se houver medida menos gravosa capaz de atingir mesmo resultado, além da continuidade, eis que se o fato for sanado, despendida a intervenção.

Liderando os pedidos de intervenção perante o STF, são as fundadas no descumprimento de decisão judicial, em especial, pelo não pagamento dos precatórios. Traz se como exemplificador, o IF 2915/SP, em que se discutiu a

relevância do dolo na análise do cabimento da intervenção. Entendendo pela desnecessidade de se aferir o dolo, o ministro Marco Aurélio afirmou que a CF não prevê a exigibilidade do dolo, além de que a intervenção seria uma garantia da eficácia das decisões do Judiciário, atendendo à separação e independência dos Poderes. Contudo, foi julgada improcedente, pelo fundamento de que o Estado de SP estava em situação de crise financeira, não tendo havido dolo no inadimplemento dos precatórios, além de que, ainda que se decretasse a intervenção, esta não seria capaz de solucionar o caso, haja vista que as circunstâncias e restrições legais as quais se submeteria o interventor seriam as mesmas do Governador, podendo a intervenção agravar a situação do Estado. Destacou-se, ainda, que a intervenção não é meio de execução de decisão, mas uma medida excepcional para garantia da higidez da Federação e seus alicerces, que não foram ameaçados.

Identifica-se, assim, como requisitos: a) a constatação de dolo ou culpa; b) adequação, isto é, a aptidão de a intervenção atingir o fim visado; c) necessidade, não havendo medida menos gravosa e igualmente eficaz; d) proporcionalidade em sentido estrito, pela razoabilidade entre as vantagens da intervenção e as restrições impostas.

Vê-se, pois que a análise do STF põe em destaque a natureza excepcional da medida, concluindo que cabimento da intervenção será auferido não pela mera subsunção aos fatos elencados na CF, mas por um juízo político, levando em consideração outros aspectos, externos. No geral, as decisões trazem, em seus fundamentos, o parâmetro da proporcionalidade, em seus três aspectos.

Assim, a intervenção deve se mostrar como medida adequada, isto é, capaz de resolver o fato que ensejou o pedido, daí ser necessário antever os impactos da medida no caso concreto. No caso específico do descumprimento de decisão judicial, a adequação somente restará configurada se houver o dolo, pois, do contrário, caso decorra de dificuldades orçamentárias, tendo em vista que o interventor se submeteria as mesmas circunstâncias, não poderia agir de modo diferente, não sendo capaz de garantir o pagamento dos precatórios.

A necessidade é verificada quando a medida for a única capaz de resolver o caso, mostre-se a mais eficaz, isto é, não tenha outra medida capaz de resolver o caso com igual eficácia, mas menos gravosa. Daí porque, no caso da IF 5215/RJ, relacionada à prestação de contas e a nomeação de conselheiros substitutos no TCE/RJ, por

envolver a discussão da constitucionalidade da LC estadual e do ato de nomeação, o pleito foi negado, haja vista que havia meios menos gravosos para tratar da constitucionalidade dos atos, e obter a sua suspensão. Da mesma forma, no caso do inadimplemento de precatórios, o descumprimento não doloso, por questões orçamentárias, considerando que o interventor estaria diante das mesmas limitações que impedem ao ente adimplir com o débito, não dá para antever qual delas seria concretamente mais eficaz, porém, a intervenção é medida mais gravosa, podendo agravar a situação.

Esta necessidade, como instrumento imprescindível para debelar a situação material, há de ser verificada tanto quanto na propositura, quanto no momento do julgamento, daí se destacando a exigência da continuidade. Dessa forma, ao apreciar o caso concreto, há de se verificar se a circunstância grave mantém seus termos, se ainda está presente, exigindo a intervenção, ou se, seja por ato do Estado membro, seja por razões diversas, a crise se der por resolvida, a intervenção não se mostra mais imprescindível, não havendo com o que contribuir. Neste sentido, foram indeferidas a IF 5179/DF, por já haver sido debelada a crise no momento do julgamento; a IF 5215/RJ, tendo em vista a suspensão de dispositivo de lei por medida cautelar em ADI, tornando regular o ato impugnado; e, da mesma forma, foi extinta sem julgamento do mérito a IF 4822/DF proposta face as violações aos direitos humanos ocorridas no CAJE, tendo em vista a desativação e demolição da entidade.

A necessidade relaciona se também com a omissão ou ineficácia do Estado-membro em solucionar a situação por outros meios, pois, considerando que o Estado tem instrumentos conferidos constitucionalmente para tratar de seus assuntos, se o ente está atuando, com seus meios, para debelar a crise, não há a imprescindibilidade da medida. Com fulcro na inexistência de inércia estatal, considerando as diligências levadas adiante pelo Estado-membro, foram indeferidas a IF 114/MT, face à violação dos direitos humanos; a IF 2915/SP com fulcro no descumprimento de decisão judicial; e a IF 5179/DF, fundada na inobservância da forma republicana, sistema representativo e regime democrático.

Por outro lado, se mostrará imprescindível se o Estado, apesar de possuir meios para tanto, se mantém inerte, ou se o Estado usa dos meios disponíveis, mas não obtém êxito, mantendo a situação de crise. Evidenciado o esgotamento e ineficácia desses recursos, caberá a intervenção.

Por fim, temos a proporcionalidade em sentido estrito, relativa a razoabilidade entre as vantagens da medida e as restrições impostas.

No geral, as decisões proferidas no âmbito do STF não impõem requisitos para a configuração do próprio pressuposto material descrito no art. 34, da CF. Tratam de aspectos adicionais a serem observados, quando configurado, *a priori*, o suporte fático descrito na Constituição, para que a intervenção somente seja decretada quando imprescindível e efetiva.

Sobre o tema, ganha relevo a intervenção federal no Rio de Janeiro, decretada pelo Presidente da República, em fevereiro de 2018, a primeira intervenção federal desde promulgação da CF de 1988. O decreto tem por fundamento a grave crise na segurança pública do Estado do Rio de Janeiro, em razão dos altos índices de criminalidade, violência e calamidade financeira, em que o Estado-membro não se mostrou capaz de solucionar por seus próprios meios, o que caracterizaria um grave comprometimento da ordem pública. Assim, foi editado o Decreto nº 9.288 de 16 de fevereiro de 2018, decretando a intervenção federal no Rio de Janeiro, restringindo, porém, à área da segurança pública, passando a contar com a participação das forças armadas.

*Ab initio*, esclareça que a situação em voga distingue-se daquelas submetidas ao STF, pois, nestas, a intervenção somente poderia ser decretada se houvesse requisição do referido Tribunal, sendo a este atribuída a competência para avaliar, no caso concreto, a presença do pressuposto material e os aspectos que condizem a um juízo político, abrangendo a adequação, necessidade, proporcionalidade, efetividade, entre outros aspectos relevantes. Quanto à intervenção para fins de pôr termo a grave comprometimento da ordem pública, trata-se de hipótese de competência privativa do Presidente da República, o qual terá tanto a iniciativa como a competência para decretar a intervenção, cabendo ao Chefe de Estado avaliar a configuração do pressuposto material, e o seu cabimento, conforme um juízo de conveniência e oportunidade, caracterizando hipótese de intervenção de ofício ou espontânea.

Impugnando a intervenção, organizações da sociedade civil apresentaram Representação perante a PGR, assim como o PSOL ajuizou a ADI 5915 perante o STF. Em geral, no que tange aos pressupostos materiais, foram alegados: a) a situação vivenciada no RJ não configura grave comprometimento da ordem pública,

até mesmo porque há outros Estados em situações mais graves, sendo a intervenção determinada por razões políticas, havendo desvio de finalidade; *b*) inadequação da medida, pois as Forças Armadas tem atuado no RJ há anos, inclusive com a adoção de diversas operações de GLO, sem que tivesse grandes efeitos; *c*) a medida seria desnecessária, pois haveriam outros meios menos gravosos para produzir o resultado visado; *d*) a medida seria desproporcional em sentido estrito, pois não se poderia afirmar que intervenção traria mais vantagens que desvantagens, pois as vantagens da intervenção são contestadas, enquanto que inúmeras seriam as desvantagens decorrentes da medida, em especial quanto aos direitos fundamentais, cujo sacrifício não seria razoável; e *e*) violaria o princípio da economicidade, atingindo o erário público.

Em resposta às impugnações, a AGU se manifestou no processo da ADI 5915, afirmando que: *a*) está presente o grave comprometimento da ordem pública, pois é fato notório a grave crise na área de segurança pública no Estado do Rio de Janeiro, gerando na população o sentimento de insegurança; *b*) não haveria desvio de finalidade, haja vista que os fundamentos da intervenção são, de fato, existentes; *c*) o Estado-membro não tem tido êxito em debelar a crise, evidenciada pelas reiteradas operações de GLO realizadas na região, ou seja, já teria se socorrido de outros recursos, contudo, sem êxito, o que evidenciaria a necessidade da intervenção; *d*) a medida seria proporcional, haja vista que o decreto restringiu a intervenção à área efetivamente em crise, de modo a afetar o mínimo possível a autonomia do estado; e, por fim, *e*) não cabe ao Judiciário adentrar nos aspectos políticos da intervenção, pois estaria invadindo a competência do Presidente da República e do Congresso Nacional. Isto porque a competência para decretar a intervenção nesses casos, é privativa do Presidente da República, que irá decretar de ofício, conforme um juízo discricionário. O controle deste ato é feito pelo Congresso Nacional, a quem foi conferida a competência para o controle político da intervenção. Por outro lado, nesses casos, o controle judicial limita-se às hipóteses de manifesta inconstitucionalidade da medida, restringindo-se aos aspectos formais, ao trâmite processual da intervenção.

O processo ainda não foi julgado pelo STF, não sendo possível afirmar, no caso em epígrafe, qual o posicionamento do Supremo. Contudo, podemos verificar em decisões proferidas no âmbito da Corte, por seus ministros, a tendência em restringir

a apreciação, pelo Poder Judiciário, dos pressupostos materiais e cabimento da intervenção nos casos de decretação de ofício ou espontânea. Tal posicionamento está presente no acórdão proferido no MS 21.041/RO, proposta com fulcro no art. 34, II, da CF, que trata da invasão de um ente da federação em outro, hipótese de intervenção de ofício. No mesmo sentido, revela a decisão monocrática proferida pelo ministro Celso de Mello, no MS 35.537/MC, impetrado por deputado federal requerendo a paralisação da tramitação do decreto referente à intervenção federal no RJ.

Em que pese não haja um posicionamento consolidado quanto ao caso específico do RJ, em relação aos casos de intervenção espontânea, a tendência do STF tem sido seguir as lições doutrinárias, negando a possibilidade controle jurisdicional quanto à conveniência e oportunidade da intervenção.

Não se quer, com isso, afirmar que os casos de intervenção federal de ofício poderão ser decretados arbitrariamente, ou que poderão ser dispensados os parâmetros da proporcionalidade, assim como não está livre para qualificar qualquer situação como apta a desencadear a intervenção. Por ser discricionária, significa que concede uma certa margem de liberdade na prática do ato, desde que dentro dos limites legais.

Somente poderá ensejar a intervenção as situações que se amoldem inequivocamente às hipóteses taxativas da Constituição, contudo, caso configuradas, não obrigam o Presidente da República a decretá-la, haja vista que outros fatores poderão ser considerados, de modo a somente ser utilizada quando imprescindível. Outrossim, a avaliação acerca da subsunção dos fatos ao art. 34, da CF, o cabimento da medida, entre outros aspectos, como a proporcionalidade, incumbem ao Presidente da República, que somente irá decretar a intervenção quando conveniente e oportuna, aspectos que serão objeto de controle pelo Congresso Nacional, órgão competente para a realização do controle político.

Os processos de intervenção instaurados perante o STF traziam hipóteses em que a competência para a referida avaliação cabia à própria Corte, enquanto que o caso referente ao Rio de Janeiro trata-se de hipótese de intervenção de ofício, sendo a avaliação realizada pelo Presidente da República, e objeto de controle pelo Congresso Nacional.

Em suma, conclui-se que a intervenção, por ser medida excepcional, exige uma

análise além da mera subsunção do fato à norma, somente podendo ser aplicada quando, além de se observar uma das hipóteses constitucionalmente previstas, mostre-se como a medida adequada e necessária para a solução da crise, além de proporcional, aspectos que poderão ser analisados pelo Judiciário ou pelo Presidente da República, conforme o caso, conforme se trate de intervenção por requisição ou intervenção espontânea.

## REFERÊNCIAS

ATALIBA, Geraldo. Dívida pública e competência do Senado. **Revista de informação legislativa**, v. 13, n. 50, p. 95-102, abr./jun. 1976. Disponível em: <<http://www2.senado.leg.br/bdsf/handle/id/181307>>. Acesso em: 11 set. 18.

BARROSO. Luís Roberto. Forças Armadas e ações de segurança pública: possibilidades e limites à luz da Constituição. Parecer n. 02/2007. **Revista de Direito da Procuradoria Geral**, Rio de Janeiro, v. 62, p. 360-382, 2007. Disponível em: <<https://www.pge.rj.gov.br/comum/code/MostrarArquivo.php?C=MTM1MQ%2C%2>>. Acesso em: 11 set. 18

BONAVIDES, Paulo. **Ciência Política**. 18 ed. São Paulo: Malheiros, 2011.

BRASIL. Ato Institucional nº 2, de 27 de outubro de 1965. **Diário Oficial**. Brasília, 27 out. 1965, p. 11017. Disponível em: <[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/ait/ait-02-65.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ait/ait-02-65.htm)>. Acesso em: 11 set. 18.

\_\_\_\_\_. Ato Institucional nº 5, de 13 de dezembro de 1968. **Diário Oficial**. Brasília, 13 dez. 1968. p. 10801. Disponível em: <[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/AIT/ait-05-68.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/AIT/ait-05-68.htm)>. Acesso em: 11 set. 18.

\_\_\_\_\_. Constituição (1891). Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil de 1891. **Coleção das Leis da República dos Estados Unidos do Brasil de 1891**. Rio de Janeiro: Imprensa Nacional, 1892. v. 1, p. 1. Parte 1 - Atos do Poder Legislativo. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constituicao91.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao91.htm)>. Acesso em: 11 set. 18.

\_\_\_\_\_. Constituição (1934). Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil de 1934. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**. Rio de Janeiro, 16 jul. 1934. Seção 1, p. 1. Suplemento. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constituicao34.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao34.htm)>. Acesso em: 11 set. 18.

\_\_\_\_\_. Constituição (1937). Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil de 1937. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**. Rio de Janeiro, 10 nov. 1937. Seção 1. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constituicao37.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao37.htm)>. Acesso em: 11 set. 18.

\_\_\_\_\_. Constituição (1946). Constituição dos Estados Unidos do Brasil. **Diário Oficial da União**. Rio de Janeiro, 19 set. 1946. Seção 1, p. 13059. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constituicao46.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao46.htm)>. Acesso em: 11 set. 18.

\_\_\_\_\_. Constituição (1967). Constituição do Brasil. **Coleção de Leis do Brasil - 1967**. Brasília: Departamento de Imprensa Nacional, 1967. v. 1, p. 3. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constituicao67.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao67.htm)>. Acesso em:

11 set. 18.

\_\_\_\_\_. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil, de 05 de outubro de 1988. **Diário Oficial da União**. 191-A. Brasília, DF, Disponível em: <[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm)>. Acesso em: 11 set. 18.

\_\_\_\_\_. Decreto nº 1, de 15 de novembro de 1889. **Collecção das Leis do Imperio do Brazil de 1889**: Decretos do Governo Provisório. Rio de Janeiro: Imprensa Nacional, 15 nov. 1889. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1824-1899/decreto-1-15-novembro-1889-532625-publicacaooriginal-14906-pe.html>>. Acesso em: 18 ago. 18.

\_\_\_\_\_. Decreto nº 9.288, de 16 de fevereiro de 2018. Decreta intervenção federal no Estado do Rio de Janeiro com o objetivo de pôr termo ao grave comprometimento da ordem pública. **Diário Oficial da União**. Brasília, 16 fev. 2018. Seção 1, p. 1. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/2018/decreto-9288-16-fevereiro-2018-786175-publicacaooriginal-154875-pe.html>>. Acesso em: 11 set. 18.

\_\_\_\_\_. Decreto nº 93.872, de 23 de dezembro de 1986. Dispõe sobre a unificação dos recursos de caixa do Tesouro Nacional, atualiza e consolida a legislação pertinente e dá outras providências. **Diário Oficial da União**. Brasília, 24 dez. 1986. Seção 1, p. 19738. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1980-1987/decreto-93872-23-dezembro-1986-444623-norma-pe.html>>. Acesso em: 11 set. 18.

\_\_\_\_\_. Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964. **Diário Oficial da União**. Brasília, 23 mar. 1964. Seção 1, p. 2745. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/1960-1969/lei-4320-17-marco-1964-376590-norma-pl.html>>. Acesso em: 11 set. 18.

\_\_\_\_\_. Lei nº 10.406, de 01 de janeiro de 2002. Institui o Código Civil. **Diário Oficial da União**. Brasília, 11 jan. 2002. Seção 1, p.1. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/2002/l10406.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/l10406.htm)>. Acesso em: 11 set. 18.

\_\_\_\_\_. Supremo Tribunal Federal. Intervenção Federal IF nº 2792 - Paraná. Relator(a): Ministro Marco Aurélio, Tribunal Pleno. **Diário da Justiça** n. 146, 01 ago. 2003. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=81398>>. Acesso em: 11 set. 18.

\_\_\_\_\_. Supremo Tribunal Federal. Intervenção Federal IF nº 114 – Mato Grosso. Relator: Ministro Néri da Silveira, Tribunal Pleno. **Diário da Justiça**, 27 set. 1996. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/inteiroTeor/obterInteiroTeor.asp?numero=114&classe=I>>. Acesso em: 11 set. 18.

\_\_\_\_\_. Supremo Tribunal Federal. Intervenção Federal IF nº 5129 - Rondônia. Relator: Ministro Presidente. **Acompanhamento Processual**, Andamentos, Peças. Disponível em: <<http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=2642453>>.

Acesso em: 11 set. 18.

\_\_\_\_\_. Supremo Tribunal Federal. Intervenção Federal IF nº 5179 – Distrito Federal. Relator: Ministro Cezar Peluso, Tribunal Pleno. **Diário da Justiça**, n. 190, 08 out. 2010. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/inteiroTeor/obterInteiroTeor.asp?id=615161>>. Acesso em: 11 set. 18.

\_\_\_\_\_. Supremo Tribunal Federal. Intervenção Federal IF nº 5215 – Rio de Janeiro. Relatora: Ministra Carmen Lucia. Decisão Monocrática. **Diário da Justiça**, n. 128, 28 jun. 2018. Disponível em: <<http://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=314695828&ext=.pdf>>. Acesso em: 11 set. 18.

\_\_\_\_\_. Supremo Tribunal Federal. Intervenção Federal IF nº 2915 – São Paulo. Relator: Ministro Marco Aurélio, Tribunal Pleno. **Diário da Justiça**, 28 nov. 2003. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/inteiroTeor/obterInteiroTeor.asp?id=81455>>. Acesso em: 11 set. 18.

\_\_\_\_\_. Supremo Tribunal Federal. Intervenção Federal IF nº 4822 – Distrito Federal. Relatora: Ministra Carmen Lucia. Decisão Monocrática. **Diário da Justiça**, n. 89, 09 maio 2018. Disponível em: <<http://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=314292912&ext=.pdf>>. Acesso em: 11 set. 18.

\_\_\_\_\_. Supremo Tribunal Federal. Mandado de Segurança MS nº 21.041 – Rondônia. Relator: Ministro Celso de Mello. Tribunal Pleno. **Diário da Justiça**, 13 mar. 1992. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/inteiroTeor/obterInteiroTeor.asp?numero=21041&classe=MS>>. Acesso: 11 set. 18.

\_\_\_\_\_. Supremo Tribunal Federal. Medida Cautelar em Mandado de Segurança MS nº 35.537 – Distrito Federal. Relator: Ministro Celso de Mello. Decisão Monocrática. **Diário da Justiça**, n. 33, 22 fev. 2018. Disponível em: <<http://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=313701257&ext=.pdf>>. Acesso em: 11 set. 18.

\_\_\_\_\_. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade ADI nº 5.915 – Distrito Federal. Relator: Ministro Ricardo Lewandowski. **Acompanhamento processual**, Peças. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/estfvisualizadorpub/jsp/consultarprocessoeletronico/ConsultarProcessoEletronico.jsf?seqobjetoincidente=5372424>>. Acesso em: 11 set. 18.

BULOS. Uadi Lammêgo. **Constituição Federal anotada**. 12 ed. São Paulo: Saraiva, 2017.

CAMARA, Maria Helena Ferreira da. O conceito moderno de federação. **Revista de informação legislativa**, v. 18, n. 71, p. 23-42, jul./set. 1981. Disponível em: <<http://www2.senado.leg.br/bdsf/handle/id/181297>>. Acesso em: 11 set. 18.

CAMARGO, Marcelo. ONGs denunciam inconstitucionalidade da intervenção no Rio. **Conectas Direitos Humanos**. [S. l.], 02 mar. 2018. Disponível em: <<https://www.conectas.org/noticias/dodge-inconstitucionalidade-intervencao-no-rio>>. Acesso em: 11 set. 18.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes. **Direito constitucional e teoria da constituição**. 7 ed. Coimbra: Almedina, 2003.

CARNEIRO, Julia Dias. Cinco motivos que levaram o Rio à pior crise de segurança em mais de uma década. **BBC Brasil**. Rio de Janeiro, 05 maio 2018. Disponível em: <<https://www.bbc.com/portuguese/brasil-39816208>>. Acesso em: 05 set. 18.

CHARLEAUX, João Paulo. Intervenção federal no Rio: as justificativas e as contestações. **Nexo Jornal**. [S. l.], 16 fev. 2018. Disponível em: <<https://www.nexojornal.com.br/expresso/2018/02/16/Interven%C3%A7%C3%A3o-federal-no-Rio-as-justificativas-e-as-contesta%C3%A7%C3%B5es>>. Acesso em: 11 set. 18.

CONNECTAS DIREITOS HUMANOS. **Representação**. 2018. Representação à Procuradora-geral da República para que seja ajuizada a competente ação de controle de constitucionalidade perante o Supremo Tribunal Federal contra o Decreto de intervenção federal no Rio de Janeiro. Disponível em: <[http://www.conectas.org/wp/wp-content/uploads/2018/03/2018-03-01-Representação-PGR-Intervenção-Federal\\_com-assinaturas\\_FINAL.pdf](http://www.conectas.org/wp/wp-content/uploads/2018/03/2018-03-01-Representação-PGR-Intervenção-Federal_com-assinaturas_FINAL.pdf)>. Acesso em: 11 set. 18.

CUNHA JÚNIOR, Dirley da. **Curso de direito constitucional**. 7 ed. Salvador: Juspodvm, 2013.

DALLARI, Dalmo de Abreu. **Elementos de Teoria Geral do Estado**. 30 ed. São Paulo: Saraiva, 2011.

ENTERRÍA, Eduardo Garcia de; FERNANDEZ, Tomas-Ramon. **Curso de direito administrativo**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1991.

FÁBIO, André Cabette. Como as Forças Armadas se tornaram uma constante na segurança do RJ. **Nexo Jornal**. [s. l.], p. 1-2. 09 ago. 2017. Disponível em: <<https://www.nexojornal.com.br/expresso/2017/08/09/Como-as-For%C3%A7as-Armadas-se-tornaram-uma-constante-na-seguran%C3%A7a-do-RJ>>. Acesso em: 06 set. 2018.

FRANCO, Luiza. Rio retrocedeu sete anos em segurança antes de decreto de intervenção. **Folha de São Paulo**. Rio de Janeiro, p. 1-2. 16 fev. 2018. Disponível em: <<https://www1.folha.uol.com.br/cotidiano/2018/02/rio-retrocedeu-sete-anos-em-seguranca-antes-de-decreto-de-intervencao.shtml>>. Acesso em: 11 set. 2018.

GALANTE, Elisa Helena Lesqueves; PEDRA, Adriano Sant'Ana. Intervenção federal com fundamento no desequilíbrio financeiro decorrente da crise econômica. **Revista Thesis Juris – RTJ**, São Paulo, v. 5, n. 3, p. 789-807, set./dez. 2016. Disponível em: <<http://www.revistartj.org.br/ojs/index.php/rtj/article/view/483/pdf>>. Acesso em: 11 set.

18.

GARCIA, Luciana Silva. Reflexões sobre o instituto da intervenção federal e a questão do sistema prisional brasileiro. **ARACÊ – Direitos humanos em Revista**, ano 1, n. 1, p. 71-81, jun. 2014. Disponível em: <<https://arace.emnuvens.com.br/arace/article/view/8/8>>. Acesso em: 11 set. 18.

GOMES, Pedro Henrique de Paula. **A intervenção federal e a crise financeira no Estado do Rio de Janeiro**. 2017. 56 f. TCC (Graduação) – Curso de Direito, Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro, 2017. Disponível em: <<http://www.unirio.br/unirio/ccjp/arquivos/tcc/2017-2-tcc-pedro-henrique-de-paula-gomes>>. Acesso em: 11 set. 18.

LEANDRO, Andreu Wilson Pereira. A intervenção federal ontem e hoje. **Revista Diorito**, v. 1, n. 1, p. 80-95, jul./dez. 2017. Disponível em: <<http://revistadiorito.com.br/ojs/index.php/diorito/article/view/23/16>>. Acesso em: 11 set. 18.

LEWANDOWSKI, Enrique Ricardo. Pressupostos materiais e formais da intervenção federal no Brasil. 2 ed. Belo Horizonte: Fórum, 2018.

MARQUES, Fernanda Mascarenhas. **O instituto da Intervenção Federal: uma abordagem à luz da jurisprudência do Supremo**. 2014. 54 f. Monografia (Aperfeiçoamento/Especialização em Escola de Formação) - Sociedade Brasileira de Direito Público - SBDP, São Paulo, 2014. Disponível em: <<http://www.sbdp.org.br/publication/o-intituito-da-intervencao-federal-uma-abordagem-a-luz-da-jurisprudencia-do-supremo/>>. Acesso em: 11 set. 18.

MASSON, Nathalia. **Manual de Direito Constitucional**. 5 ed. Salvador: Juspodivm, 2017.

MEDEIROS, Filipe Carvalho. **Um estudo panorâmico do instituto da intervenção federal no Brasil**. 2017. 62 f. TCC (Graduação) – Curso de Direito, Universidade Federal Fluminense, Volta Redonda, 2017. Disponível em: <<https://app.uff.br/riuff/handle/1/6254>>. Acesso em: 11 set. 18.

ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS. Corte Interamericana de Direitos Humanos. **Resolução da Corte Interamericana de Direitos Humanos de 25 de novembro de 2009**. Medidas Provisórias a respeito do Brasil. Assunto da Penitenciária Urso Branco. 2009. Disponível em: <<https://www2.cjf.jus.br/jspui/bitstream/handle/1234/45027/Medidas%20Provisórias%20-%20Penitenciária%20de%20Urso%20Branco.pdf?sequence=1>>. Acesso em: 11 set. 18.

OXFORD AT THE CLARENDON PRESS. **Oxford Latin Dictionary**. Londres: Oxford University Press, 1968. Disponível em: <[https://archive.org/details/OxfordLatinDictionary\\_201708](https://archive.org/details/OxfordLatinDictionary_201708)>. Acesso em: 14 ago. 18.

PARIBENI, R. Foedus. In: RUGGIERO, Ettore de. **Dizionario Epigrafico di Antichità Romane**: volume III, F-H. Roma: "l'erma" di Bretschneider, 1962. p. 172-179.

RIO DE JANEIRO. (Estado). Decreto nº 45.692, de 17 de junho de 2016. **Diário Oficial do Estado**. Rio de Janeiro, 17 jun. 2016. p. 1. Disponível em: <[http://www.age.fazenda.rj.gov.br/age/faces/oracle/webcenter/portalapp/pages/navigation-renderer.jspx?\\_afLoop=10789401986125864&datasource=UCMServer%23dDocName%3AWCC310494&\\_adf.ctrl-state=32636hvs8\\_9](http://www.age.fazenda.rj.gov.br/age/faces/oracle/webcenter/portalapp/pages/navigation-renderer.jspx?_afLoop=10789401986125864&datasource=UCMServer%23dDocName%3AWCC310494&_adf.ctrl-state=32636hvs8_9)>. Acesso em: 11 set. 18.

\_\_\_\_\_. Lei nº 7.483, de 08 de novembro de 2016. Reconhece o estado de calamidade pública no âmbito da administração financeira declarado pelo decreto nº 45.692, de 17 de junho de 2016, e dá outras providências. **Diário Oficial do Estado**. Rio de Janeiro, 09 nov. 2016. Disponível em: <<http://alerjln1.alerj.rj.gov.br/CONTLEI.NSF/c8aa0900025feef6032564ec0060dfff/03bdbcf052a0664283258066005ab930?OpenDocument>>. Acesso em: 11 set. 18.

\_\_\_\_\_. Lei nº 7.627, de 09 de junho de 2017. Altera a data de validade disposta no art. 2º da lei nº 7483, de 08 novembro de 2016, que reconhece o estado de calamidade pública no âmbito da administração financeira declarado pelo decreto nº 45.692, de 17 de junho de 2016, e dá outras providências. **Diário Oficial do Estado**. Rio de Janeiro, 12 jun. 2017. Disponível em: <[http://www2.alerj.rj.gov.br/lotus\\_notes/default.asp?id=53&url=L2NvbnRsZWkubnNmL2M4YWEwOTAwMDI1ZmVIZjYwMzI1NjRIYzAwNjBkZmZmLzlhMTAzOWE4NDUyZGU4YzE4MzI1ODEzZDAwNjhmZTYyP09wZW5Eb2N1bWVudA==#](http://www2.alerj.rj.gov.br/lotus_notes/default.asp?id=53&url=L2NvbnRsZWkubnNmL2M4YWEwOTAwMDI1ZmVIZjYwMzI1NjRIYzAwNjBkZmZmLzlhMTAzOWE4NDUyZGU4YzE4MzI1ODEzZDAwNjhmZTYyP09wZW5Eb2N1bWVudA==#)>. Acesso em: 11 set. 18

ROQUE, André Correa. **A intervenção federal como meio apto a compelir o Estado a adimplir suas dívidas**. 2016. 46 f. TCC (Graduação) – Curso de Direito, Universidade Federal Fluminense, Niterói, 2016. Disponível em: <<https://app.uff.br/riuff/handle/1/4260>>. Acesso em: 11 set. 18.

SANTOS, Marcelo Neres dos. Intervenção federal: uma medida de exceção. **Revista da EJUSE**, Aracaju, n. 25, p. 233-247, 2016. Disponível em: <[https://bdjur.stj.jus.br/jspui/bitstream/2011/102600/intervencao\\_federal\\_medida\\_santos.pdf](https://bdjur.stj.jus.br/jspui/bitstream/2011/102600/intervencao_federal_medida_santos.pdf)>. Acesso em: 11 set. 18.

SARLET, Ingo Wolfgang. Da organização do Estado e repartição de competências. In: SARLET, Ingo Wolfgang; MARINONI, Luiz Guilherme; MITIDIERO, Daniel. **Curso de Direito Constitucional**. 6. ed. São Paulo: Saraiva, 2017. Cap. 7. p. 969-1033. E-book.

SCALQUETTE, Ana Cláudia Silva. A intervenção federal no direito constitucional brasileiro. **Revista Direito Mackenzie**, ano 4, n. 2, p. 39-55, 2003. Disponível em: <<http://editorarevistas.mackenzie.br/index.php/rmd/article/view/7270/4934>>. Acesso em: 11/09/2018.

SILVA, Alexandre Fontenele da. **A intervenção federal na segurança pública à luz da constituição federal de 1988**. 2018. 59 f. TCC (Graduação) - Curso de Direito, Universidade do Sul de Santa Catarina - Unisul, Tubarão, 2018. Disponível em: <[https://www.riuni.unisul.br/bitstream/handle/12345/5071/MONOGRAFIA\\_ALEXANDRE%20FONTENELE%20DA%20SILVA.pdf?sequence=1](https://www.riuni.unisul.br/bitstream/handle/12345/5071/MONOGRAFIA_ALEXANDRE%20FONTENELE%20DA%20SILVA.pdf?sequence=1)>. Acesso em: 11 set. 2018.

SILVA, De Plácido e. **Vocabulário Jurídico**. Atualizadores: Nagib Slaibi Filho e

Priscila Pereira Vasques Gomes. 29 ed., Rio de Janeiro: Forense, 2012.

SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 25 ed. São Paulo: Malheiros, 2005.

SILVA, Larissa Tais Leite. **Intervenção federal como forma de garantia dos direitos humanos**. 2004. 73 f. TCC (Graduação) - Curso de Direito, Setor de Ciências Jurídicas, Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2004. Disponível em: <<https://acervodigital.ufpr.br/bitstream/handle/1884/41233/M427.pdf?sequence=1&isAllowed=y>>. Acesso em: 11 set. 2018.

STF. Sistema carcerário: estado de coisas inconstitucional e violação a direito fundamental. **Informativo de Jurisprudência**, n. 798, 7 a 11 de setembro de 2015, Brasília, 17 set. 2015. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br//arquivo/informativo/download/zip/informativo798.zip>>. Acesso em: 11 set. 2018

STF. **Sistema carcerário estadual é tema de audiência entre governador de Rondônia e presidente do STF**. 2008. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/cms/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=98549&caixaBusca=N>>. Acesso em: 11 set. 18.

STF. **Procurador-geral pede intervenção federal no Rio de Janeiro por crise no TCE-RJ**. 2017. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/cms/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=341990>>. Acesso em: 11 set. 18.

TAVARES, André Ramos. **Curso de direito constitucional**. 15 ed. São Paulo: Saraiva, 2017. E-book.

TEMER, Michel. **Elementos de direito constitucional**. 22 ed. São Paulo: Malheiros, 2008.

VELLOSO, Carlos Mário. Estado federal e estados federados na constituição brasileira de 1988: do equilíbrio federativo. **Revista de direito administrativo – RDA**, n. 187, p. 1-36, jan./mar. 1992. Disponível em: <<http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/view/44969/47900>>. Acesso em: 11/09/2018.