

## A INTERVENÇÃO FEDERAL NO BRASIL E NO MÉXICO

Enrique Ricardo LEWANDOWSKI \*

SUMARIO: 1. *Brasil e México como Estados federais*; 2. *Fundamentos da intervenção federal*; 3. *O modelo dos Estados Unidos da América*; 4. *A intervenção no México*; 5. *A intervenção no Brasil*; 6. *Conclusões; Bibliografia*.

### 1. BRASIL E MÉXICO COMO ESTADOS FEDERAIS

O Brasil e o México, do ponto de vista estrutural, encontram-se organizados como Estados federais. A edoção dessa estrutura organizacional, conforme se verá, acarreta profundas consequências de ordem política e institucional.

Tradicionalmente, ao se analisar os Estados sob a perspectiva de sua morfologia interna, duas categorias são entrevistadas: o Estado unitário e o Estado composto.<sup>1</sup>

O Estado unitário “é aquele que não possui senão um único centro de impulsão política e governamental”.<sup>2</sup> Tal tipo de estruturação estatal não comporta, pois, divisões internas. As circunscrições territoriais em que o mesmo eventualmente se subdivide não são dotadas de autonomia política. No máximo, outorga-se às diferentes regiões que o integram um certo grau de autonomia administrativa, de modo a emprestar maior eficácia à ação governamental. Nessa forma de Estado, portanto, todos os cidadãos submetem-se a um único governo e a uma mesma lei.

Os Estados compostos são aqueles que se apresentam como uniões de dois ou mais entes políticos, dotadas de maior ou menor estabi-

\* Professor da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo, Brasil.

<sup>1</sup> Cfr. Burdeau, Georges, *Droit Constitutionnel et Institutions Politiques*, 17a. ed., Paris, Librairie Générale de Droit et de Jurisprudence, 1976, pp. 49-50.

<sup>2</sup> Burdeau, Georges, *op. cit.*, p. 50.

lidade, conforme o regime jurídico que caracteriza a sua vinculação. Em que pese a existência de uma tipologia mais minudente, identifica-se, como regra, duas espécies de Estados sob esa rubrica: as *confederações* e as *federações*.

A palavra *federalismo* vem do latim *foedus*, *foederis*, que significa liga ou tratado. E, de fato, uma federação constitui, em sua acepção mais simples, uma união de estados ou de grupos sociais organizados que, tendo por fundamento um acordo de vontades, visa a consecução de objetivos comuns.

São inúmeros os exemplos históricos de uniões institucionalizadas de esforços, mais ou menos permanentes, com vistas ao atingimento de fins determinados e, via de regra, limitados. Pode-se citar, nesse sentido, a *Liga Acaica*, fundada no século IV a.C., que reunia doze cidades-estado gregas, objetivando a defesa mútua contra incursões de piratas no Golfo de Corinto. Bem mais tarde, registra-se a *Liga Hanseática*, que, entre os séculos XIII e XV da nossa era, chegou a reunir mais de cem cidades no norte da Europa com a finalidade de desenvolver o comércio no Mar Báltico e promover outros interesses dos participantes da associação.

Note-se, porém, que essas e outras associações do gênero jamais passaram, até o final do século XVIII, de uniões precárias, coordenadas por uma autoridade central lassa, exercida nos estritos limites dos objetivos comuns. Os partícipes sempre retiveram plena liberdade de atuação, naquilo que respeitasse aos seus interesses particulares, e conservaram a possibilidade de, a qualquer momento, abandonar a união.

A Teoria do Estado guarda para esse tipo de associação o nome de *confederação*, identificando uma união estável de entes políticos, estruturada para a consecução de fins específicos, cuja principal característica é a preservação da capacidade de auto-determinação de seus membros e a possibilidade de secessão. O documento que lhe serve de base é o tratado, instrumento típico de direito internacional.<sup>3</sup>

A confederação, como associação de Estados soberanos, constitui uma forma de conjugação de esforços, no âmbito internacional, que revela ainda hoje grande potencialidade, em especial nos planos militar e econômico, não sendo raros os exemplos nesse sentido, com

<sup>3</sup> Cfr. Spota, Alberto Antonio, *Confederación y Estado Federal*, Buenos Aires, Cooperadora de Derecho y Ciencias Sociales, 1976, pp. 25-42.

destaque para a Comunidade Européia, cujo vínculo apresenta claro caráter confederal.<sup>4</sup>

O conceito de confederação, contudo, não se confunde com o de federação, no sentido estrito do termo, compreendendo esta uma união de Estados, em caráter permanente, que faz surgir um terceiro Estado, com a perda da soberania daqueles que se associaram originalmente. Algo de novo em termos históricos, o Estado Federal resultou do gênio dos constituintes norte-americanos de 1787, que o conceberam sem o amparo de qualquer experiência concreta anterior.

A federação norte-americana surgiu na prática, com a superação do pacto confederativo celebrado entre as treze antigas colônias britânicas da América do Norte, transformadas em Estados soberanos, logo após a *Declaração de Independência*, de 1776. A confederação, organizada com o escopo de fazer frente à inimiga comum, a Coroa inglesa, logo esgotou as suas potencialidades, sobretudo em função da fragilidade dos vínculos entre os Estados associados e a falta de eficácia de sua atuação conjunta, fazendo com que estes, revendo os chamados *Artigos de Confederação*, adotassem uma Constituição comum, depois de longas e acaloradas discussões de seus representantes, reunidos na cidade de Filadélfia, em 1787. Conforme ficou decidido no conclave, a Constituição passaria a vigorar depois de ratificada por nove, pelo menos, dos integrantes da confederação.<sup>5</sup>

A *Convenção de Filadélfia*, ao ensejar a transmutação de uma aliança precária de Estados em uma união permanente de entes políticos, sob a égide de uma Constituição comum, trouxe a lume uma inovação que passou a ser largamente adotada nas mais diferentes regiões do globo, especialmente porque ela se apresentou como uma forma de organização estatal que permitia a preservação de particularismos locais, sem o sacrifício das vantagens decorrentes da conjugação de recursos materiais e humanos pertencentes aos distintos associados.

Uma federação consiste, pois, em linhas gerais, na associação de entes políticos, que buscam uma integração harmônica de seus destinos, resultando em um único Estado soberano, assegurando-se

<sup>4</sup> Sobre a questão Oliveira Baracho, José Alfredo de, *Teoria Geral do Federalismo*, Rio de Janeiro, Forense, 1986, p. 253.

<sup>5</sup> v. Sobre o assunto Corwin, Edward S., *American Constitutional History*, Nueva York, Harper & Row, 1964, pp. 15-24.

constitucionalmente aos mesmos uma esfera de atuação autônoma. Essa autonomia se traduz no poder de auto-governo, que inclui a possibilidade de escolha dos próprios governantes e a capacidade de decidir sobre assuntos que lhes digam respeito.<sup>6</sup>

Tendo em vista a multiplicidade de Federações que existem atualmente e a rica elaboração teórica sobre o assunto, é difícil precisar, posto que não há unanimidade, quais as características essenciais do Estado Federal, embora seja possível apontar, sinteticamente, para quatro tributos básicos: a) repartição de competências; b) autonomia política das unidades federadas; c) participação dos membros nas decisões da União; e d) atribuição de renda própria às esferas de competência.<sup>7</sup>

## 2. FUNDAMENTOS DA INTERVENÇÃO FEDERAL

O Estado federal repousa sobre um delicado equilíbrio de forças. De um lado, forças centrípetas reforçam vínculos associativos, fazendo prevalecer a vontade do todo sobre as partes; de outro, forças centrífugas, de tendência desagregadora, sobrepoem a conveniência das unidades federadas ao interesse coletivo.<sup>8</sup> Para a manutenção desse precário equilíbrio, a técnica constitucional desenvolveu diferentes mecanismos, que vão desde a solução das dissensões internas —as quais se traduzem, como regra, em conflitos de competência— por um tribunal federal especializado, até a *ultima ratio* do sistema, consistente na intervenção do poder central nos entes federados objetivando a preservação da união.

As federações, ao contrário das confederações, não admitem a secessão (a Constituição da ex-União Soviética, como uma exceção à regra, estabelecia, em seu art. 72, que “cada república federada conserva o direito de livremente separar-se da URSS”, direito esse que a experiência histórica demonstrou ser impraticável). A secessão

<sup>6</sup> v. Abreu Dallari, Dalmo de, *O Estado Federal*, São Paulo, Ática, 1986, p. 18.

<sup>7</sup> Para um estudo comparativo das diferentes formas de associação federativa, v. Duchacek, Ivo D., *Comparative Federalism: The Territorial Dimension of Politics*, New York, Holt, Rinehart & Winston, 1970, especialmente pp. 188-275.

<sup>8</sup> Elazar, Daniel, nota, nesse sentido, em seu trabalho *The ends of Federalism: Notes towards a theory of federal political arrangements*, Philadelphia, Temple University, s/d, p. 5, que uma das características mais ambíguas do federalismo consiste “na aspiração e no propósito de simultaneamente gerar e manter tanto a unidade como a diversidade”.

de qualquer das unidades federadas coloca em cheque a sobrevivência do ente coletivo, porquanto vulnera a própria razão de ser da federação, que é precisamente a conjugação dos recursos pertencentes aos associados, sem prejuízo da manutenção de suas particularidades. A união de diferentes pessoas políticas nesse tipo de estruturação estatal, sob a égide de uma constituição comum, ao mesmo tempo em que assegura a cada uma delas a preservação de uma esfera de competências própria, implica, em contrapartida, o respeito à autonomia das demais e a renúncia a quaisquer atos que possam colocar em risco a associação.

Nesse sentido, Fávila Ribeiro esclarece que “podem os Estados particulares, por ação ou por omissão, ou mesmo por causas exógenas que isoladamente são importantes para debelar, comprometer a soberania do Estado Federal, cabendo a este, pelos seus órgãos constitucionalmente designados, utilizar a *vis compulsiva* para que não se fragmente a unidade nacional com as manifestações desagregadoras e distorcivas, para evitar que a União repouse sobre pés de barro”.<sup>9</sup> No mesmo diapasão, Ernesto Leme assinala que “estando os Estados sujeitos ao vínculo federal (*vinculum foederis*), a existência da própria Federação impõe ao poder central que se muna dos meios condicentes à manutenção da união indestrutível, entre todos eles”.<sup>10</sup>

Como a federação repousa sobre o respeito à autonomia de seus integrantes, a ação interventiva do governo central é sempre limitada no tempo e restrita ao intuito de preservar a associação. Qualquer ingerência nos negócios internos de um membro da união que não se amolde a tais qualificações é necessariamente espúria, por incompatível com o sistema. A intervenção constitui, pois, uma invasão na esfera de competência reservada às unidades federadas, pelo governo central, em caráter temporário e excepcional, “para assegurar o grau de unidade e de uniformidade indispensável à sobrevivência da Federação”.<sup>11</sup>

De acordo com a doutrina, existem dois tipos de intervenção, uma denominada de *intervenção reconstitutiva* e outra de *intervenção conservadora*. A primeira visa a restauração das instituições locais

<sup>9</sup> Cfr. *A Intervenção Federal nos Estados*, Fortaleza, Jurídica, 1960, p. 35.

<sup>10</sup> Cfr. *A Intervenção Federal nos Estados*, 2a. ed., São Paulo, Revista dos Tribunais, 1930, p. 22.

<sup>11</sup> Cfr. Gonçalves Ferreira Filho, Manoel, *Curso de Direito Constitucional*, 17a. ed., São Paulo, Saraiva, 1989, p. 54.

subvertidas, tendo como exemplo a intromissão da União na esfera de atuação de um Estado-membro para restabelecer a forma republicana de governo; a segunda objetiva a manutenção do *status quo* na unidade federada, como na hipótese de recondução ao poder de autoridades estaduais depostas por um movimento insurrecional.<sup>12</sup>

A origem do instituto prende-se à aprovação da chamada *Lei Hamilton*, pelo Congresso dos Estados Unidos, em 1791, que estabeleceu um imposto sobre o *whisky*, causando uma série de revoltas e motins nas unidades federadas que tinham nessa bebida a principal fonte de renda, em particular na Pennsylvania. Para debelar a agitação, conhecida como a *rebelião do whisky* (*whisky insurrection*), o Legislativo Federal aprovou, no ano seguinte, com fundamento no art. 1, secção 8, item 15, da Constituição, uma outra lei que permitia ao Presidente convocar a milícia no caso de uma rebelião contra o governo federal ou na hipótese de determinado Estado-membro, diante de uma desordem que escapasse ao seu controle, recorrer ao apoio do governo central. Munido dessa autorização do Congresso, Washington interveio na Pennsylvania, em 1794, com o objetivo de restaurar a ordem, recrutando milícias de quatro Estados. A ação interventiva, desencadeada com grande rigor, representou uma vitória do Executivo, diante da delegação que o Congresso, titular da competência para determinar a medida, lhe outorgou na emergência.<sup>13</sup>

Dos Estados Unidos, onde foi empregado com relativa parcimônia, o instituto da intervenção transplantou-se para a maior parte das constituições federais, tendo sido acolhido com especial entusiasmo na América Latina, onde passou a ser utilizado de forma exorbitante pelos governos centrais, via de regra para afastar adversários políticos do comando de governos locais, a ponto de merecer severa crítica de Karl Loewenstein, o qual observa que o seu emprego constante e fundado em razões de somenos “fez do Federalismo iberoamericano uma ficção”, substituindo, com frequência, um procedi-

<sup>12</sup> Cfr. Bielsa, Rafael, *Derecho Constitucional*, 2a. ed., Buenos Aires, Depalma, 1954, p. 655: cfr. também. Gonzalez Calderón, mencionado por Pinto Ferreira, *Curso de Direito Constitucional*, 5a. ed., São Paulo, Saraiva, 1991, p. 323, o qual prefere empregar, ao invés da locução intervenção conservadora a expressão intervenção executiva.

<sup>13</sup> Cfr. Accioli, Wilson, *Instituições de Direito Constitucional*, Rio de Janeiro. Forense, 1978, p. 125.

mento judicial que poderia solucionar pacificamente os conflitos originados de interesses contraditórios.<sup>14</sup>

### 3. O MODELO DOS ESTADOS UNIDOS DA AMÉRICA

Nos Estados Unidos, a intervenção federal encontra amparo no art. 1, seção 8, item 15, e no artigo IV, seção 4, da Constituição de 1787, ainda em vigor. De acordo com o primeiro dispositivo, compete ao Congresso “mobilizar a milícia para garantir o cumprimento das leis e repelir invasões”. O segundo encontra-se vazado nos seguintes termos: “Os Estados Unidos garantirão a cada Estado desta União a forma republicana de governo e defende-lo-ão contra invasões; e, a pedido da Legislatura ou do Executivo, estando aquela impossibilitada de se reunir, o defenderão em casos de comoção interna”.

A doutrina norte-americana denomina tais dispositivos, com bastante propriedade, de *cláusula de garantia (guarantee clauses)*. Comentando essa denominação, Oswaldo Trigueiro, observa que a mesma revela que os dispositivos constitucionais que lhe dizem respeito devem ser interpretados como um mecanismo de proteção das unidades federadas, “e não como poder, dado ao Governo federal, de imiscuir-se no dos Estados”, lembrando, também que a Constituição não lhe outorgou “a competência de intervir, com propósitos correccionais, no Governo e na administração deles”, para assinalar, ainda, que as palavras *intervenção e interventor* “não têm curso no direito positivo ou na jurisprudência do país”.<sup>15</sup>

É interessante verificar que a competência para decretar as medidas previstas na Constituição é indiscutivelmente do Congresso dos Estados Unidos. Essa questão foi bastante discutida e afinal decidida pela Suprema Corte. Com efeito, a dúvida repousava na interpretação da expressão “os Estados Unidos garantirão”, constante do art. IV, seção 4, porquanto esta não especifica a qual dos ramos do Governo Federal compete a intervenção. A jurisprudência da Suprema Corte firmou-se, a partir do famoso caso *Luther v. Borden*, no sentido de consistir a análise da conveniência e oportunidade da intervenção nos Estados uma questão política e, como tal, de res-

<sup>14</sup> *Teoría de la Constitución*, 2a. ed., Barcelona, Ariel, 1976, p. 360.

<sup>15</sup> *Cfr. Direito Constitucional Estadual*, Rio de Janeiro, Forense, 1980, p. 98.



ponsabilidade do Congresso, não constituindo matéria jurisdicional.<sup>16</sup> O art. 1, seção 8, item 15, por sua vez é claro: a incumbência de convocar a milícia para dar cumprimento às leis federais, sufocar rebeliões e rechaçar invasões é taxativamente atribuída ao Legislativo. A concretização das intervenções, no entanto, até por motivo de ordem prática, foi historicamente delegada ao Executivo, pelo Congresso.

O Executivo Federal, de fato, interveio em diversas ocasiões nos Estados membros, destacando-se a prolongada luta das tropas federais contra a dos Estados confederados do sul do país, na chamada *Guerra da Secessão*, que durou de 1861 a 1864. A primeira delas, recorda-se, foi para debelar a já mencionada *rebelião do whisky*, em 1794, com base em uma lei de 1792, alterada em 1795, na qual ficava o Presidente dos Estados Unidos autorizado a convocar a milícia para dominar insurreições nos membros da Federação.

A segunda intervenção digna de nota ocorreu com o objetivo de suprimir uma rebelião no Estado de Rhode Island, deflagrada em 1841. Essa unidade federativa mantinha, ainda, à época, como constituição, a sua antiga carta colonial, que estabelecia que somente teria o direito de votar quem fosse detentor de propriedade. Contra tal disposição insurgiram-se os cidadãos não proprietários, sob a liderança de Thomas W. Dorr, os quais reunidos em assembléia, adotaram uma nova constituição, mais liberal no tocante ao sufrágio, e organizaram um outro governo. As autoridades estaduais, temendo de ser derrubadas, solicitaram o auxílio da União. Esta, no entanto, não precisou intervir, eis que a revolta abortou com o simples reconhecimento, pelo Presidente, do governo oficial. A Suprema Corte, acionada posteriormente para dirimir a controvérsia, recusou-se a apreciá-la, por entender tratar-se de uma pendência de natureza política.

A intervenção federal, por solicitação dos governantes estaduais, ocorreu em diversas ocasiões, não apenas nas hipóteses de insurreições, em conformidade com os estritos termos do dispositivo constitucional que regulamenta o assunto, mas também para sufocar a chamada violência doméstica (*domestic violence*).

A requisição de ajuda ao Governo Central pelas autoridades locais, nota-se, não constitui condição indispensável à intervenção

<sup>16</sup> Cfr. Mabry Mathews, John, *The American Constitutional System*, 2a. ed., New York, McGraw-Hill, 1940, p. 59, e Pritchett, C. Herman, *The American Constitution*, New York, McGraw-Hill, 1968, pp. 82 e 83.



federal. Esta pode ocorrer também quando a violência coloca em perigo bens pertencentes à União ou impede o cumprimento de leis federais. Nesses casos, o Presidente não apenas está desobrigado de aguardar o pedido de auxílio das autoridades estaduais, como pode enviar forças federais ao Estado, mesmo sob protesto destas, conforme ensina o referido John Marbry Mathews, especialmente se a violência, ainda que confinada a uma determinada localidade, impede o funcionamento dos serviços postais, a execução de decisões das cortes federais ou o livre fluxo de bens e passageiros ao longo das rotas de comércio interestadual.<sup>17</sup>

É importante registrar que a lei do Congresso de 1795, que permitia ao Presidente convocar as milícias estaduais para debelar rebeliões nas unidades federadas, foi alterada em 1807 de modo a permitir que este convocasse também “as forças navais e terrestres dos Estados Unidos”.<sup>18</sup> A doutrina e a jurisprudência têm entendido ainda que, nos casos de necessidade, pode o Chefe do Executivo, inclusive, decretar a *lei marcial* para a restauração da ordem pública.<sup>19</sup>

Finalmente, uma palavra sobre a proibição da secessão. Essa questão foi decidida na prática pelo resultado da guerra civil de 1861-1864. A Suprema Corte, porém, depois da deflagração, firmando jurisprudência sobre assunto, no caso *Texas v. White*, resolveu definitivamente a controvérsia, ao definir que a admissão de um Estado à União —no caso o Texas— caracterizava uma relação indissolúvel, havendo o Presidente do Tribunal, Chief Justice, Chase, assentado que “a Constituição, em todas as suas disposições, olha para uma União indestrutível, composta por Estados indestrutíveis”, pelo que restou convalidada, ainda que depois dos fatos, a intervenção federal nos Estados sulinos por ocasião daquela sangrenta quadra da história do país.<sup>20</sup>

#### 4. A INTERVENÇÃO NO MÉXICO

No México, a *Ata Constitutiva da Federação*, datada de 31 de janeiro de 1824, garantia aos Estados-membros a forma republicana

<sup>17</sup> *Cfr. op. cit.*, pp. 62-63.

<sup>18</sup> *Cfr. Corwin, Edward S., op. cit.*, pp. 131-132.

<sup>19</sup> *Cfr. Corwin, Edward S., A Constituição Norte-Americana e seu significado atual*, Rio de Janeiro, Zahar, 1986, pp. 150-151.

<sup>20</sup> Trecho da decisão colhida por Pritchett, C. Hermann, *op. cit.*, p. 69.

de governo, obrigando-os “a sustentar a todo o custo a união federal”<sup>21</sup>

A Carta Magna mexicana, do mesmo ano, outorgou poderes ao Congresso para editar normas atinentes à preservação da união federal, da ordem pública no interior do território nacional e da autonomia dos Estados, especialmente quanto às relações entre os mesmos. Disposição semelhante foi adotada pelos constituintes de 1842.

A Constituição de 1917, atualmente em vigor, reproduziu, no fundamental, em seu art. 122, o art. 116 da Lei Maior de 1857, nos seguintes termos: “Os poderes da União têm o dever de proteger os Estados contra toda invasão ou violência exterior. Em caso de sublevação ou transtorno interior lhes prestarão igual proteção, sempre que sejam acionados pelo Legislativo do Estado ou por seu Executivo, se aquele não estiver reunido”.

Porfirio Marquet Guerrero, comentando tal dispositivo, entende que, embora tradicionalmente a ação interventiva nas Federações possa ocorrer em três hipóteses, a saber, para garantir a forma republicana de governo nos Estados-membros, para proteger as unidades federadas contra invasões externas e para auxiliá-las nas rebeliões internas, a Constituição do México previu apenas as duas últimas hipóteses, sendo a primeira de ofício e a segunda a pedido dos parlamentares estaduais ou do governador, conforme o caso.<sup>22</sup>

O citado autor, porém, nota que o art. 115 da Carta Magna em vigor estabelece que os Estados-membros são obrigados a adotar a forma republicana de governo —caracterizada, dentre outros princípios, pela eleição direta dos governantes e pela temporariedade dos mandatos— e a respeitar a autonomia municipal.<sup>23</sup>

Como, então, pergunta Guerrero, pode a Federação assegurar o cumprimento desses postulados, se a Lei Maior não prevê expressamente a intervenção no caso de um Estado os desrespeitar? Segundo ele a solução encontra-se no art. 76, item V, da Constituição, através do instituto que denomina de *desaparecimento de poderes* (*desaparición de poderes*), o qual se consubstancia na competência atribuída ao Senado para declarar que os poderes constituídos de

<sup>21</sup> Para um estudo histórico sobre o sistema federal mexicano, v. Carpizo, Jorge, *La Constitución Mexicana de 1917*, 2a. ed., México, UNAM, 1973, p. 279 e ss., e Marquet Guerrero, Porfirio. *La Estructura Constitucional del Estado Mexicano*, México, UNAM, 1975, pp. 265 e ss.

<sup>22</sup> *Op. cit.*, pp. 279-280.

<sup>23</sup> *Op. cit.*, p. 280.

um Estado deixaram de existir, nomeando, em consequência, um governador provisório, a partir de uma lista tríplice apresentada pelo Presidente da República, sendo incumbência do nomeado convocar eleições na forma das leis vigentes.<sup>24</sup>

O desaparecimento dos poderes constituídos pode dar-se, segundo explica Guerrero, de fato ou de direito. A primeira situação, facilmente verificável, ocorre por morte de seus titulares ou por vacância dos respectivos cargos. A segunda hipótese, de constatação mais complexa, registra-se em face da violação dos princípios albergados art. 115 da Constituição, como, por exemplo, se os governantes locais prolongarem o exercício de suas funções para além do prazo do mandato que lhes foi conferido.<sup>25</sup>

Guerrero esclarece que o desaparecimento *de jure* pode ocorrer também quando os três poderes estaduais colidem, expressa ou tacitamente, no desempenho de suas atribuições, não se podendo mais considerar que continuem existindo como poderes constitucionais, ficando, assim, autorizado o acionamento, pelo Senado, do dispositivo de que se cuida.<sup>26</sup>

Felipe Tena Ramírez observa que, embora jamais tenha sido tal instituto regulamentado, conforme determina a Constituição, foi ele com frequência empregado, no passado, em colisão com a cláusula de garantia expressa no art. 122 da Carta, que impõe à União o dever de proteger os Estados<sup>27</sup>

De modo enfático, Ramirez pronuncia-se contra a faculdade atribuída ao Senado para declarar desaparecidos os poderes estaduais, por entender que uma interpretação demasiadamente flexível desse dispositivo “tem servido para que a federação amplie sua jurisdição, penetrando indevidamente na zona reservada à autonomia dos Estados”.<sup>28</sup>

Diz mais o referido autor que incumbe ao Senado exercer tal competência com estrito apego à realidade, não sendo admissível possa esse órgão criar uma situação, para justificar a ação interventiva, sem amparo nos fatos ou no direito.<sup>29</sup>

<sup>24</sup> *Op. cit.*, pp. 281-282.

<sup>25</sup> *Op. cit.*, p. 283.

<sup>26</sup> *Op. cit.*, pp. 283-284.

<sup>27</sup> *Cfr. Derecho Constitucional*, México, Porrúa, 1944, pp. 135-136.

<sup>28</sup> *Op. cit.*, p. 356.

<sup>29</sup> *Op. cit.*, *loc. cit.*

Nessa linha de idéias, nota Guerrero que, na verdade, o Senado tem conferido a essa atribuição um caráter constitutivo ao invés de meramente declaratório, contra o espírito da Constituição, agindo sob a iniciativa do Presidente da República, com o que fica vulnerada a autonomia dos integrantes da federação, princípio basilar de todo o sistema.<sup>30</sup>

Diante dessas observações, registra-se que, historicamente, as intervenções do governo central nos Estados, assim como ocorreu no Brasil e nos demais países latino-americanos que adotaram o instituto, nem sempre respeitaram a vontade do legislador constituinte, que foi a de elaborar um instrumento de defesa da federação, até porque muitos de seus aspectos carecem de uma regulamentação mais minuciosa.

## 5. A INTERVENÇÃO NO BRASIL

### 5.1 *Considerações gerais*

A primeira Constituição da República, de 1891, adotando o modelo norte-americano, acolheu o instituto da intervenção, disciplinado no art. 6º, nos seguintes termos: “O Governo Federal não poderá intervir nos negócios particulares dos Estados, salvo: (1º) Para repelir invasão estrangeira, ou de um Estado em outro; (2º) Para manter a forma republicana federativa; (3º) Para restabelecer a ordem e a tranquilidade nos Estados, à requisição dos respectivos governos; (4º) Para executar a execução das leis e sentenças federais”.

Entretanto, a forma vaga como ficou regulamentado o instituto gerou muitos abusos, permitindo que o Governo central, a pretexto de manter a forma republicana federativa, interviesse com exagero nos negócios internos das unidades federadas, via de regra por razões de caráter político partidário.

As Constituições posteriores, procuraram regrar o assunto de forma mais detalhada, de maneira a evitar os abusos praticados, de modo especial no início deste século.

Dando sequência à tradição republicana, interrompida apenas com a Carta de 1937, editada durante a ditadura de Getúlio Var-

<sup>30</sup> *Op. cit.*, p. 290.

gas, a Constituição de 1988 também conferiu à intervenção federal o caráter de medida excepcional, autorizada apenas nas hipóteses taxativamente arroladas em seu texto.

De acordo com o art. 34 da Lei Maior em vigor, a União não intervirá nos Estados e nem no Distrito Federal, exceto para: (1) manter a integridade nacional; (2) repelir invasão estrangeira ou de uma unidade da Federação em outra; (3) pôr termo a grave perturbação da ordem pública; (4) garantir o livre exercício de qualquer dos Poderes nas unidades da Federação; (5) reorganizar as finanças da unidade da Federação que suspender o pagamento da dívida fundada por mais de dois anos consecutivos, salvo por motivo de força maior, ou que deixar de entregar aos Municípios receitas tributárias, dentro dos prazos estabelecidos em lei; (6) prover a execução de lei, ordem ou decisão judicial; e (7) assegurar a observância dos princípios que explicita.

Os princípios que, desatendidos, ensejam a intervenção são os seguintes: (1) forma republicana, sistema representativo e regime democrático; (2) direitos da pessoa humana; (3) autonomia municipal; e (4) prestação de contas da administração pública, direta e indireta.

A Carta Magna disciplina, ainda, no art. 35, a intervenção dos Estados nos respectivos Municípios e a da União naqueles localizados em Território Federal, a qual somente pode ser decretada quando: (1) deixar de ser paga, sem motivo de força maior, por dois anos consecutivos, a dívida fundada; (2) não forem prestadas contas devidas, na forma da lei; (3) não tiver sido aplicado o mínimo exigido da receita municipal na manutenção e desenvolvimento do ensino; e (4) o Tribunal de Justiça der provimento a representação para assegurar a observância de princípios indicados na Constituição Estadual, ou para prover a execução de lei federal, de ordem ou decisão judicial.

Segundo o art. 36, I, a decretação da medida para garantir o livre exercício dos Poderes dependerá de solicitação do Legislativo ou do Executivo coacto ou impedido, ou de requisição do Supremo Tribunal Federal, se a coação for exercida contra o Judiciário.

No caso de desobediência a ordem ou decisão judiciária, da acordo com o art. 34, II, a intervenção condiciona-se à requisição do Supremo Tribunal Federal, do Superior Tribunal de Justiça ou do Tribunal Superior Eleitoral.

A ação interventiva para assegurar a observância dos princípios constitucionais enumerados, por sua vez, nos termos do art. 34, III, sujeita-se ao provimento, pelo Supremo Tribunal Federal, de representação do Procurador Geral da República.

Dependerá também de provimento, pelo Superior Tribunal de Justiça, conforme estabelece o art. 34, IV, a intervenção na hipótese de recusa à execução de lei federal.

O decreto de intervenção, diz o § 1º do art. 36, que especificará a amplitude, o prazo e as condições de execução e que, se couber, nomeará o interventor, será submetido à apreciação do Congresso Nacional ou da Assembléia Legislativa Estadual, conforme se trate de intervenção da União do Estado, no prazo de vinte e quatro horas. Consoante o § 2º do citado artigo, se não estiverem funcionando, as Casas Legislativas serão convocadas extraordinariamente em igual prazo.

Nos casos de intervenção para prover a execução de lei, ordem ou decisão judicial ou para assegurar a observância dos princípios constitucionais, quer no âmbito federal, quer no estadual, segundo o § 3º do art. 36, o decreto limitar-se-á a suspender a execução do ato impugnado, se essa medida bastar ao restabelecimento da normalidade, ficando dispensada a sua apreciação pelo Congresso ou pela Assembléia.

Em qualquer caso, cessados os motivos da intervenção, de acordo com o § 4º do art. 36, as autoridades afastadas de seus cargos voltarão aos mesmos, salvo impedimento legal.

## 5.2 *Manutenção da integridade nacional*

A rompimento da integridade nacional, segundo o art. 34, I, da Carta Magna, constitui o primeiro dos pressupostos fáticos autorizadores da intervenção.

Conforme já se viu anteriormente, a Federação não admite a secessão de seus membros. As constituições dos Estados federais proibem-na, quer implícita, quer explicitamente. Os Estados Unidos, como se viu, vivenciaram a Guerra Civil de 1861 a 1865, conhecida como *Guerra da Secessão*, um dos mais sangrentos episódios de sua história, na qual as forças legalistas lograram obter a vitória, contra as forças separatistas, impedindo o desmembramento da União. O resultado desse conflito firmou, *in concreto*, o princípio da vedação da secessão nos Estados de estrutura federal.

No Brasil a proibição da secessão é explícita, visto que o art. 1º da Carta Magna declara a União indissolúvel.

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 ingresso ou permanência de forças estrangeiras em seu território, sem autorização do Congresso Nacional, ou a manutenção de entendimentos diretos com outros países.<sup>31</sup>

Evidentemente, não é qualquer concerto com autoridades estrangeiras que há de autorizar a intervenção, é preciso que estes atentem contra a a coesão do País.

O Presidente da República, nessa hipótese, decreta a intervenção *ex jure proprio*, ou seja, em caráter discricionário, podendo a sua omissão configurar, conforme o caso, crime de responsabilidade nos termos do art. 85, I, da Constituição.

A Lei Maior acertadamente deferiu ao Chefe do Executivo Federal a iniciativa de intervir, de forma incondicionada, não apenas por sua qualidade de comandante supremo das forças armadas, nos termos do art. 84, XIII, da Carta Magna, como também porque, nessa hipótese, a ação há de ser pronta e eficaz, sob pena de desintegrar-se a União.

### 5.3 *Repulsa à invasão estrangeira ou de uma unidade da deferação em outra*

A intervenção federal na hipótese de invasão estrangeira é, tal qual no caso precedente, de exclusiva iniciativa do Presidente da República, que age de *mutuo proprio*, independentemente de provocação, atuando também, e de modo especial, na condição de comandante supremo das forças armadas. Nota-se, ademais, que somente o Executivo possui os recursos materiais e humanos para agir com a presteza e a eficácia exigidas pela situação.

Concretizada a invasão, o Chefe do Executivo é obrigado a intervir, sob pena de responsabilidade, independentemente da declaração formal de guerra (vale notar que, de acordo com o art. 84, XIX, compete ao Presidente “declarar a guerra, no caso de agressão estrangeira, autorizado pelo Congresso Nacional ou referendado

<sup>31</sup> Cfr. *Comentários à Constituição Brasileira*, São Paulo, Saraiva, 1990, 2º vol., p. 347.



por ele, quando ocorrida no intervalo das sessões legislativas, e nas mesmas condições decretar, total ou parcialmente, a mobilização nacional”). Claro está que, em uma situação de emergência, como é a hipótese de invasão estrangeira, não se há de exigir seja declarada a guerra contra a potência invasora, como condição para a decretação da medida presidencial.

Também não se exige, por outro lado, que a unidade da Federação invadida solicite a intervenção, até porque constitui função precípua de qualquer Estado soberano defender o seu território como um todo contra invasores alienígenas.<sup>32</sup>

Tudo o que foi dito com relação à invasão estrangeira, aplica-se, *mutatis mutandis*, à invasão de uma unidade da Federação em outra.

É interessante observar, desde logo, que a Constituição de 1988, nesse caso, utilizou a uma expressão mais abrangente —*unidade da Federação*— do que a empregada na precedente, que falava apenas em invasão de um Estado em outro. De acordo com o art. 1º da Carta Magna em vigor, deve-se entender por unidade da Federação não apenas os Estados, como também os Municípios e o Distrito Federal. Portanto, de repelir a invasão de qualquer um desses entes políticos em outro é que cuida a nova Constituição no dispositivo sob análise.

O que se pretende impedir, com o dispositivo sob análise, é que alguma unidade da Federação obtenha ganhos territoriais em detrimento de outra, ou imponha a outra a sua vontade. Recordar-se, por oportuno, que a incorporação, a subdivisão ou o desmembramento de Estados, de acordo com o § 3º do art. 18 da Constituição depende de a provação da população diretamente interessada, através de plebiscito e de lei complementar votada pelo Congresso Nacional. Processo análogo deve ser seguido pelos Municípios para tais fins, no âmbito dos respectivos Estados, conforme estabelece o § 4º do art. 18 da Lei Maior, preservada a continuidade e a unidade histórico-cultural do ambiente urbanos. Além disso, nota-se que eventuais disputas de natureza política ou jurídica entre os entes federados devem ser solucionadas dentro dos canais institucionais, não se admitindo, em qualquer circunstância, o emprego da *vis physica*.

<sup>32</sup> Cfr. Kelsen, Hans, *Teoria General do Estado*, México, Ed. Nacional, 1975, p. 301.

#### 5.4 *Pôr temor a grave comprometimento da ordem pública*

O direito anterior exigia que a perturbação da ordem pública fosse de excepcional gravidade para que a intervenção se apresentasse como lícita. As Constituições de 1891, com a redação dada pela Emenda de 1926, de 1934 e de 1946 falavam, inclusive, em *guerra civil*.

A Carta ditatorial de 1937, por sua vez, somente admitia a intervenção quando a ordem estivesse “gravemente alterada” e se o Estado não quizesse ou não pudesse restabelecê-la. Mesmo a Constituição de 1967, editada sob a égide do governo militar, exigia que a perturbação da ordem fosse grave.

Apenas com a Constituição de 1969, com o recrudescimento do autoritarismo e da centralização do sistema federativo, é que a intervenção passou a ser admitida na hipótese de simples “perturbação da ordem” ou ainda em face da mera “ameaçã de sua irrupção”, conforme estabelecia do art. 10, III, da Carta. No mesmo dispositivo previa-se também a ação inteventiva no caso de “corrupção do poder público estadual”.

Com a volta à normalidade institucional, restabelecidas as franquias democráticas, já sob atual Constituição, a medida somente poder ser desencadeada na hipótese de “grave comprometimento da ordem pública”.

Isso significa que não é qualquer perturbação da ordem que torna lícita intromissão do governo central nos negócios das unidades da Federação. Medida extrema que é, posto que fere a autonomia constitucionalmente assegurada aos entes federados, ela somente se justifica caso não possa a desordem ser debelada pelas autoridades locais ou se estas, por qualquer razão, não queiram fazê-lo. Como nota Manoel Gonçalves Fererira Filho, “outra exegese esvaziaria a autonomia estadual, uma vez que a deixaria vulnerável sempre que ocorresse qualquer desordem, embora perfeitamete superável pelos próprios meios do Estado federado.”<sup>33</sup>

Na hipótese de grave perturbação da ordem, a intervenção é decidida pelo Presidente da República, independentemente de qualquer apreciação prévia do Congresso Nacional ou do Poder Judiciário. Se, porém, o Chefe do Executivo exorbitar dos poderes que lhe são

<sup>33</sup> Cfr. *Comentários à Constituição Brasileira de 1988*, São Paulo, Saraiva, 1990, vol. 1, p. 232.

constitucionalmente outorgados, isto é, se intervém sem que o presuposto da medida esteja configurado, comete crime de responsabilidade.

### *5.5 Garantir o livre exercício de qualquer dos poderes nas unidades da Federação*

A Constituição vigente consagra o sistema da tripartição dos poderes, expresso na tradicional fórmula de Montesquieu, segundo a qual “le pouvoir arrete le pouvoir”. De acordo com o art. 2º, da Carta Magna, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário, são Poderes da União, independentes e harmônicos entre si. E tamanha é a importância que os constituintes atribuíram à separação dos poderes que, nos termos do art. 60, § 4º, II, da Lei Maior, não poderá ser objeto de deliberação a proposta de emenda que vise a abolí-la.

A separação dos poderes repercute também nas demais unidades da Federação, visto que estas estão obrigadas, por força dos arts. 25, 29 e 32 da Carta Magna, a observar os princípios consignados na Constituição Federal. Ressalva-se, contudo, por oportuno, que os Municípios, na tradição constitucional brasileira, não contam com um Judiciário local.

Como o pressuposto da intervenção previsto no art. 34, IV, da Lei Maior é o embaraço ao “livre exercício de qualquer dos Poderes nas unidades da Federação, segue-se que tal obstrução pode ocorrer não só nos Estados, como também nos Municípios e no Distrito Federal.

A ação interventiva, no caso em apreço, dá-se com o objetivo de assegurar o funcionamento desembaraçado de qualquer um dos Poderes que se veja impedido de exercer as suas funções ou, meramente, coagido de forma indevida. Materializa-se a hipótese caso esteja o Legislativo “impedido de reunir-se livremente, de tomar deliberações dentro da faixa de sua competência constitucional, de dar exequibilidade aos seus atos”; ou na hipótese de se verificar constrangimento à atuação do Executivo, “seja porque recusada a posse ao eleito, seja porque não se transfere o poder ao substituto em se verificando o afastamento ou renúncia”; ou na circunstância de verem-se os órgãos judiciários “materialmente cerceados para o desempenho de sua judicatura, por ação ou omissão das autoridades

estaduais”, ou ainda se o Judiciário local encontrar-se, total ou parcialmente, impedido de funcionar.<sup>34</sup>

Vale observar que na hipótese sob exame, de obstrução ao livre exercício dos Poderes, a ação do Presidente da República não é livre, encontrando-se condicionada à solicitação do Poder Executivo ou do Poder Legislativo coacto ou impedido, ou à requisição do Supremo Tribunal Federal, se a coação for exercida contra o Poder Judiciário.

Mas, o que ocorre se algum dos Poderes coacto ou impedido não puder se manifestar por alguma razão? Quedaria inerte o Governo Federal? Nessa situação têm entendido a doutrina nacional e estrangeira, como visto, que a solicitação, se evidente o constrangimento, deve ser presumida.

### 5.6 *Reorganizar as finanças da unidade da Federação*

Dada a interdependência econômica que se verifica entre as unidades da Federação, a desorganização na vida financeira de qualquer uma delas afeta, direta ou indiretamente, as demais. Acresce ainda que a desordem nas finanças do ente federado constitui fonte de perturbação da ordem que pode extrapolar o seu território colocando em risco a paz e a tranquilidade do País como um todo.

Ao Governo central, como é evidente, não é dado permanecer impassível em tais circunstâncias, sendo-lhe lícito intervir na unidade da Federação em que se manifeste o problema, com o fim único e exclusivo de debelá-lo. Cuida-se, pois, de medida meramente reconstitutiva, embora de caráter excepcional.

No resguardo da autonomia dos integrantes do pacto federativo, a Lei Maior admite a medida extrema em apenas duas hipóteses taxativamente explicitadas no art. 34, V, “a” e “b”, da Carta Magna. Isto é, na unidade da Federação que: (1) “suspender o pagamento da dívida fundada por mais de dois anos consecutivos, salvo motivo de força maior; e (2) “deixar de entregar aos Municípios receitas tributárias fixadas nesta Constituição, dentro dos prazos estabelecidos em lei”.

O não-pagamento de *dívida fundada* constitui pressuposto para a intervenção desde a Emenda de 1926 à Constituição de 1891. Todas as Constituições posteriores mantiveram a hipótese, sendo que

<sup>34</sup> Cfr. Fávila Ribeiro, *op. cit.*, p. 57.

a de 1946 restringiu a medida apenas no caso de inadimplemento de dívida fundada exterior. Em 1967, eliminou-se a restrição, passando a ser a ação interventiva autorizada quer na hipótese do não-pagamento da dívida fundada interna, quer externa. A Constituição vigente não faz qualquer distinção.

A dívida fundada é definida no art. 98 da Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964, que estatui normas de direito financeiro, de observância obrigatória pela União, Estados, Municípios e Distrito Federal: “A dívida fundada compreende os compromissos de exigibilidade superior a doze meses, contraídos para atender o desequilíbrio orçamentário ou financeiro de obras e serviços públicos”.

No que tange à intervenção pela retanção das receitas tributárias devidas aos Municípios, vale observar que apenas a partir da Carta de 1946 é que se permitiu que as comunas participassem na arrecadação da União e dos Estados, disposição essa repetida nas Constituições subsequentes. Tal previsão constituiu um passo importante no sentido do fortalecimento dos Municípios.

O Título VI, Capítulo I, Seção VI, da Constituição Federal trata da repartição das receitas tributário. De acordo com o art. 158, III e IV, inserido na referida *locus* constitucional, pertencem aos Municípios cinquenta por cento do produto da arrecadação do imposto do Estado sobre a propriedade de veículos automotores e vinte e cinco por cento do resultado do imposto estadual sobre operações relativas à circulação de mercadorias e sobre prestações de serviços de transporte interestadual e intermunicipal e de comunicação. E, conforme o art. 159, § 3º, os Estados são obrigados a entregar aos respectivos Municípios vinte e cinco por cento dos recursos repassados pela União como participação na arrecadação do imposto sobre produtos industrializados, proporcionalmente ao valor das respectivos exportações de bens manufaturados.

Nota-se que o art. 160 da Carta Magna é expresso ao proibir “a retenção ou qualquer restrição à entrega ou ao emprego dos recursos” atribuídos às unidades federadas, nelas compreendidos os adicionais e acréscimos relativos aos impostos.

Vê-se, pois, que a intervenção fica autorizada não apenas na hipótese de retenção dos recursos tributários, como também no caso de estabelecer o Estado qualquer condição à sua liberação. É o que deflui da vedação constante no dispositivo constitucional supra mencionado. A medida extrema, materializado o pressuposto, é empreendida diretamente pelo Presidente da República, ao qual se impõe

agir, sem delongas, posto que a retenção ou o retardamento na liberação de receitas pertencentes aos Municípios pode impossibilitar a prestação dos serviços públicos essenciais à população.

### 5.7 *Prover a execução de lei federal, ordem ou decisão judicial*

A palavra “prover” vem do latim *providere*, significando, na acepção empregada pelo texto constitucional, “providenciar ou tomar providências”. Na hipótese capitulada no art. 34, VI, da Carta Magna, pois, ocorre a intervenção da União com o escopo de providenciar “a execução de lei federal, ordem ou decisão judicial”, descumprida pela autoridade local.

Não é dado às unidades federadas, nota-se, a bem da convivência harmônica dos entes políticos associados, deixar de observar as leis federais sob o pretexto de inconstitucionalidade ou de outro vício qualquer, devendo estas, se houver interesse em contestá-las, recorrer aos tribunais (nota-se que, nos termos do art. 104, IV e V, da Lei Maior, é lícito à Mesa da Assembléia Legislativa e ao Governador do Estado propor ação de inconstitucionalidade perante o Supremo Tribunal Federal).

Ocorrendo a hipótese, o Presidente da República somente age depois de ter o Superior Tribunal de Justiça dado provimento a representação do Procurador Geral da República, limitando-se, a teor do art. 35, § 3º, da Lei Maior, a suspender o ato impugnado, se eficaz a medida, dispensada, nesse caso, a oitiva do Congresso Nacional, segundo decorre do art. 36, IV e § 3º, da Lei Maior.

No que tange à intervenção pelo descumprimento de “ordem ou decisão judicial”, cumpre verificar, inicialmente, que a determinação a que se refere o dispositivo constitucional sob análise tanto pode emanar de órgão federal, como de estadual ou do Distrito Federal. A Carta Magna vigente, seguindo a sistemática inaugurada a partir de 1946, não restringiu a medida à hipótese de desobediência de comando partido da justiça da União, conforme faziam as Constituições de 1891, 1934 e 1937. Agiu com acerto o constituinte nesse ponto, posto que o Judiciário, enquanto órgão da soberania nacional, é uno, observando-se que compete às justiças locais aplicar, indistintamente, quer as leis federais, quer as estaduais, quer ainda as municipais.

As autoridades competentes das unidades federadas estão obrigadas não só a obedecer estritamente às ordens e decisões judiciais

de que sejam destinatárias, como também a dar-lhes sustentação, quando dirigidas a terceiros, com o auxílio da força policial, se necessário. O seu descumprimento ou a falta de apoio à execução das mesmas enseja a intervenção.

Nesse caso, segundo decorre do art. 36, II, da Constituição a medida somente é decretada mediante requisição do Supremo Tribunal Federal, do Superior Tribunal de Justiça ou do Tribunal Superior Eleitoral, conforme a natureza da ordem ou decisão desatada, cumprindo ao Presidente da República empreender a intervenção, sem que lhe seja dado adentrar em seu mérito.

### 5.8 *Assegurar a observância de princípios constitucionais*

Uma Federação constitui, como já se verificou, uma união de particularismos. Esse tipo de estrutura estatal é empregada exatamente para lograr a associação de entes políticos díspares, aos quais se permite usufruir a força e os recursos da totalidade dos integrantes da união, sem prejuízo das respectivas diferenças. Contudo, para que o conjunto se mantenha coeso, inobstante a manutenção da diversidade local, cumpre que as unidades federadas observem certos princípios comuns em sua organização.

Entre nós, os Estados, na elaboração das respectivas constituições, e o Distrito Federal, na formulação de sua lei orgânica, são obrigados, por força do disposto nos arts. 25 e 32 da Constituição da República, a observar os princípios nela consignados. O mesmo ocorre com os Municípios, que, na estruturação de suas cartas locais, estão ainda jungidos à guarda dos princípios inscritos na Constituição do Estado a que pertencem, segundo o estabelecido no art. 29 da Lei Maior.

#### 5.8.1 *Forma republicana, sistema representativo e regime democrático*

O art. 34, VII, “a”, da Lei Maior arrola os primeiros princípios de acatamento compulsório, por parte das unidades federadas, cuja inobservância acarreta a intervenção. São eles: “forma republicana, sistema representativo e regimen democrático”.

No que consiste a República? Os intérpretes da Carta Magna de 1891 explicavam que governo republicano é aquele em que todos os poderes procedem direta ou indiretamente do povo, gozando os



governantes de um poder apenas temporário, enquanto bem servissem.

Atualmente os especialistas não se afastam muito dessa definição. Geraldo Ataliba, por exemplo, ensina que “República é o regime político em que os exercentes das funções políticas (executivas e legislativas) representam o povo e decidem em seu nome, fazendo-o com responsabilidade, eletivamente e mediante mandatos renováveis periodicamente”.<sup>35</sup> As características dessa forma de governo são, portanto, a eletividade, a periodicidade e a responsabilidade. Como explica o citado autor: “A eletividade é o instrumento da representação. A periodicidade assegura a fidelidade aos mandatos e possibilita a alternância no poder. A responsabilidade é o penhor da idoneidade dos representação popular”.<sup>36</sup>

É importante sublinhar, porém, que não basta que as Constituições e as leis das unidades federadas adotem as instituições republicanas, fazendo-se necessário, para impedir a intervenção, que as mesmas sejam efetivamente colocadas em prática.

O sistema representativo, na Constituição vigente, também é expressamente protegido com a sanção da intervenção. E, de fato, a menção é oportuna, posto que a soberania popular, conforme explica Carré de Malberg, encontra expressão através dele, que é definido como “o sistema constitucional no qual o povo governa por seus eleitos”, implicando “uma certa participação dos cidadãos na gestão da coisa pública”, exercida “sob a forma e na medida do eleitorado”.<sup>37</sup> O sistema representativo opõe-se, segundo o autor, aos regimes despóticos, nos quais o povo não tem qualquer ação sobre os governantes, apartando-se igualmente das formas diretas de participação popular, em que os cidadãos governam por si mesmo.<sup>38</sup>

Atualmente, por inúmeras razões, a começar pela dimensão dos Estados contemporâneos, é impraticável a participação direta do povo no poder, em razão do que se adota o sistema representativo de governo, através do qual os cidadãos elegem determinados indivíduos para que estes administrem os negócios públicos, em nome daqueles. É a denominada democracia indireta ou representativa.

<sup>35</sup> Cfr. *República e Constituição*, São Paulo, Revista dos Tribunais, 1985, p. IX.

<sup>36</sup> Cfr. *op. cit.*, *loc. cit.*

<sup>37</sup> Cfr. *Contribution a la Théorie Générale de L'État*, Paris, Sirey, 1922, tomo II, p. 202.

<sup>38</sup> Cfr. *op. cit.*, *loc. cit.*

José Joaquim Gomes Canotilho adverte que a legitimidade dos representantes do povo “radica, em grande medida, em eleições feitas com observância do princípio do sufrágio geral, igual, direto, secreto e periódico”.<sup>39</sup> Nesse sentido, impõe-se a extensão do direito de voto a todos os cidadãos, com exclusão apenas daqueles que não preencham os requisitos da capacidade, vedada qualquer restrição baseada em sexo, raça, rendimento, instrução, ideologia, etc. Exige-se, outrossim, que todos os votos tenham a mesma eficácia jurídica, ou seja, o mesmo valor de resultado. O voto há de ter também imediatidade, isto é, deve defluir diretamente da vontade do eleitor, sem intermediação de quem quer que seja e livre de pressões de qualquer espécie. Além disso, voto pressupõe não apenas a pessoalidade de seu exercício, como também a ausência de qualquer possibilidade de identificação do eleitor. Finalmente, o voto precisa ser renovado periodicamente, de modo a assegurar a alternância dos representantes no poder.

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

A intervenção federal, portanto, sob a rubrica do desrespeito ao sistema representativo, pode ser desencadeada 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.

Além da forma republicana e do sistema representativo, também o regime democrático há de ser respeitado, sob pena da decretação da medida extrema contra as unidades federadas que o vulnerarem.

Nota-se que, 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 ao mesmo, as quais compreendem a participação do povo no poder, o sufrágio universal, o império da lei, a separação dos poderes, a garantia das liberdades públicas, o governo da maioria, a expressão das minorias,

<sup>39</sup> *Cfr. Direito Constitucional*, 3a. ed. Coimbra, Almedina, 1983, p. 344.

o direito de oposição, etc.<sup>40</sup> Nesse sentido, segundo observa Leslie Lipson, o conceito de democracia “deve estender-se além dos meios de governo, de modo a incluir as finalidades políticas”, abrangendo “os propósitos para que o Estado é conduzido”.<sup>41</sup> E aqui não se trata apenas, segundo o autor, de incluir os tradicionais valores relativos à liberdade individual, à igualdade de direitos e à supremacia popular, cumprindo incluir provisões para o bem-estar público e justiça social. Lembra que tal concepção, “faz também um serviço ao realismo, pois a verdade é que política da democracia é inatingível sem o preenchimento de certos requisitos prévios de ordem econômica e social”.<sup>42</sup>

Assim, pois, 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, deve sofrer a intervenção federal, como corretivo de uma patologia institucional que pode colocar em risco a unidade dos entes federados.

### 5.8.2 *Direitos da pessoa humana*

O art. 34, VII, “b”, autoriza a intervenção federal na hipótese de desrespeito aos “direitos da pessoa humana”. A figura não existia nas Constituições anteriores, tendo sido introduzida na vigente Carta Magna como uma reação dos constituintes a mais de duas décadas de regime autoritário.

Nota-se que a Constituição não arrola taxativamente todos os direitos da pessoa em seu texto, sendo certo que o art. 5º, § 2º, estabelece que os “direitos e garantias expressos nesta Constituição não excluem outros decorrentes do regime e dos princípios por ela adotados, ou dos tratados internacionais que a República Federativa do Brasil seja parte”. Esse dispositivo, tradicional em nossas Constituições, decorre da 9a. Emenda à Constituição dos Estados Unidos, que estatui que “a enumeração de certos direitos na Constituição não deverá ser interpretada como anulando ou restringindo outros direitos conservados pelo povo”.

<sup>40</sup> Cfr. C. A. Leeds, *Political Studies*, London, Mac Donald & Evans, 1975, pp. 91 e ss.

<sup>41</sup> Cfr. *A Civilização Democrática*, Rio de Janeiro, Zahar, 1966, volume I, p. 91.

<sup>42</sup> Cfr. *op. cit.*, pp. 91-94.

Embora não constitua tarefa fácil identificar os direitos fundamentais implícitos, cumpre ter presente, conforme anota Dalmo de Abreu Dallari, que, nessa matéria, em caso de dúvida, a interpretação “deve ser feita sempre de modo mais favorável às pessoas”.<sup>43</sup> De qualquer maneira, resta claro que a Constituição vigente apartou-se de uma concepção estritamente normativista, positivista, do Direito, nesse campo, aproximando-se de uma posição jusnaturalista, para reconhecer a existência de direitos subjetivos não expressamente arrolados nos textos legais, fundados na lei natural e no valor intrínseco da pessoa humana, ainda que possam eventualmente carcer de eficácia plena, por não encontrarem amparo em garantias apropriadas.<sup>44</sup>

A violação dos direitos e liberdades fundamentais por parte dos Estados e do Distrito Federal, portanto, justifica a intervenção, admitindo-se, nessa hipótese, em caráter excepcional, uma interpretação extensiva do dispositivo constitucional em tela, até porque a dignidade humana figura como um dos fundamentos da República Federativa do Brasil, nos termos do art. 1º, I, da Carta Magna.

### 5.8.3 *Autonomia municipal*

A autonomia municipal é terceiro dos princípios constitucionais que deve ser obrigatoriamente observado pelos Estados, de acordo com o art. 34, VII, “c”, da Lei Maior, sob pena de intervenção. O dispositivo, nota-se, é dirigido apenas aos Estados, pois, como o art. 32 da Carta Magna veda a divisão do Distrito Federal em Municípios, segue-se que não pode este incorrer na violação de que se cuida.

Em que pesem as vicissitudes por que passaram as comunas brasileiras, desde os tempos coloniais, vivendo momentos de grande prestígio e outros de franco declínio, a verdade é que a autonomia local encontrou guarida já na primeira Constituição política do País, a de 1824, que dispunha, nos arts. 167, 168 e 169, que em todas as cidades e vilas existiriam Câmaras, eleitas pelo povo, consignando o texto expressamente que o “exercício de suas funções

<sup>43</sup> Cfr. *O que são os Direitos da Pessoa*, São Paulo, Brasiliense, 1981, p. 23.

<sup>44</sup> V. sobre o assunto Castán Tobefías, José, *Los Derechos del Hombre*, 2a. ed., Madrid, Reus, 1976, pp. 35-36; v. também Lewandowski, Enrique Ricardo, *Proteção dos Direitos Humanos na Ordem Interna e Internacional*, Rio de Janeiro, Forense, 1980, pp. 66 e ss.

municipais, formação das suas posturas policiais, aplicação de suas rendas e todas as suas particularidades e úteis atribuições serão decretadas por lei regulamentar”.

Atualmente, o Município foi alçado à categoria de membro do Federação brasileira, não pairando maiores dúvidas quanto à extensão da autonomia municipal. A palavra autonomia, sabe-se, significa, etimologicamente e em sentido lato, o poder de reger-se a si próprio. Mais especificamente, de acordo com José Afonso da Silva, a autonomia municipal, na nova Constituição, encontra-se assentada em quatro capacidades: de auto-organização, pela elaboração da lei orgânica; de autogoverno, pela eleição do Prefeito e dos Vereadores; normativa própria, pela feitura de leis dentro de seu âmbito de competência; e de auto-administração, pela manutenção e prestação de serviços públicos de interesse local.<sup>45</sup>

A autonomia municipal acha-se balizada sobretudo nos arts. 29, 30 e 31 da Carta Magna, não podendo aquela ser sonogada às comunas, seja pela legislação estadual, seja pela prática administrativa dos Estados-membros, acarretando a ofensa a qualquer das capacidades acima explicitadas a intervenção federal.

#### 5.8.4 *Prestação de contas da administração pública direta e indireta*

O princípio da obrigatoriedade de prestação de contas por parte das unidades federadas surgiu na Constituição de 1934. Repetiu-a a Carta Magna vigente, no art. 34, VII, “d”. A inobservância desse postulado acarreta a intervenção federal. Allás, não poderia ser diferente, posto que a prestação de contas constitui obrigação inafastável do gestor de bens e interesses alheios. E se tal constitui prática de longa data exigida dos gerentes de valores pertencentes a particulares, com maior razão há de ser impô-la aos administradores públicos, que superintendem o patrimônio da coletividade.

O art. 70, parágrafo único, da Lei Maior, aplicável não só a União, como também a todas as unidades federadas, estabelece que prestará contas qualquer pessoa física ou entidades pública que utilize, arrecade, guarde, gerencie ou administre dinheiros, bens e valores públicos ou pelos quais o ente político responda, ou que, em nome deste, assuma obrigações. Essa disposição é reiterada na Lei 4.320,

<sup>45</sup> Cfr. *O Município na Constituição de 1988*, São Paulo, Revista dos Tribunais, 1989, p. 8.

de 17 de abril de 1964, que dispõe sobre os orçamentos da União, Estados-membros, Distrito Federal e Municípios, e pela Lei 5.223, de 14 de junho de 1975, alterada pela Lei 6.525, de 11 de abril de 1978, que remete a juízo das contas dos diretores de entidades paraestatais ao respectivo Tribunal de Contas.

As Cortes de Contas, recorda-se, constituem órgãos auxiliares do Legislativo no desempenho do chamado controle externo, no que tange à fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da Administração direta e indireta, quanto à legalidade, legitimidade, economicidade, aplicação das subvenções e renúncia de receitas, atuando em paralelo ao sistema de controle interno de cada Poder, nos termos do estatuido no art. 70, *caput*, da Carta Magna.

Conforme se verifica, pois, o dever de prestação de contas é o mais amplo possível, não podendo ser obstado pela Administração direta ou indireta da unidade federada, a qualquer título, quer por ação, quer por omissão, sob pena de intervenção do Governo central, sem prejuízo das demais penalidades previstas na lei.

## 5.9 *A intervenção nos Municípios na Constituição de 1988*

### 5.9.1 *Considerações gerais*

A intervenção dos Estados em seus Municípios e a da União naqueles localizados em Território Federal rege-se também pelo princípio da não intervenção, repetindo-se no art. 35, *caput*, da Carta Magna a fórmula negativa “não intervirá”, pelo que a medida somente poderá ocorrer licitamente nas hipóteses arroladas nos quatro incisos do referido dispositivo constitucional.

A medida é, pois, excepcional, como não poderia deixar de ser, eis que vulnera a autonomia que a Lei Maior assegura aos Municípios, agora elevados à categoria de entes federativos.

A Constituição Federal esgota o assunto, não deixando margem para que as Constituições Estaduais disciplinem a matéria, como no passado. Recorda-se que a Carta de 1969, em seu art. 34, embora definisse os casos de intervenção, estabelecia que a intervenção nos Municípios seria regulada nas Constituições do Estado. Agora os pressupostos materiais e formais da ação interventiva encontram-se taxativamente arrolados na Lei Maior, ficando vedado aos Estados ampliá-los a qualquer título.

É interessante notar que, embora a Constituição consigne que as regras do art. 34 digam respeito também à intervenção da União nos Municípios localizados nos Territórios Federais, no presente momento tal autorização é inaplicável, posto que os três únicos Territórios remanescentes deixaram de existir enquanto tal. Com efeito, os Territórios de Roraima e de Amapá foram transformados em Estados e o de Fernando de Noronha foi reincorporado ao Estado de Pernambuco, por força, respectivamente, dos arts. 14 e 15 do Ato das Disposições Transitórias da Constituição. Cuida-se, pois, de uma norma de caráter prospectivo, que ganhará eficácia na eventualidade da criação de novos Territórios, nos termos do art. 18, § 2º, da Constituição.

### 5.9.2 *Pressupostos da intervenção nos Municípios*

A primeira hipótese de intervenção nos Municípios vem expressa no art. 35, I, da Carta Magna, podendo ocorrer quando “deixar de ser paga, sem motivo de força maior, por dois anos consecutivos, a dívida fundada.

Já forma examinadas anteriormente, as noções de dívida fundada e de força maior. Cabe, porém, ainda, observar que não basta simplesmente alegar a excludente da força maior para obstar a intervenção, cumprindo ao Município comprovar a sua ocorrência de forma objetiva.

Diz o inciso II do art. 35 que a medida também é cabível se “não forem prestadas contas devidas, na forma da lei. Na Constituição anterior falava-se em contas prestadas na forma da lei estadual, ficando suprimido o qualificativo estadual na Constituição em vigor. Isso significa que a intervenção pode dar-se na hipótese de violação de lei federal, estadual ou municipal que diga respeito à prestação de contas.

Com efeito, além das normas federais e estaduais pertinentes ao assunto, também as leis orgânicas municipais dispõem sobre a matéria, notadamente no que respeita ao controle interno de cada um dos Poderes, que é realizado sem prejuízo do controle externo, executado pelos Tribunais de Contas.

O inciso III do art. 35 autoriza a intervenção se “não tiver sido aplicado o mínimo exigido da receita municipal na manutenção e desenvolvimento do ensino”.



Diz o art. 212 da Constituição que os Municípios aplicarão, anualmente, vinte por cento, no mínimo, da receita resultante de impostos, compreendida a proveniente de transferências, na manutenção e desenvolvimento do ensino.

Isso significa que a mencionada percentagem refere-se não apenas às receitas tributárias próprias do Município, isto é, aquelas discriminadas no art. 156, I a IV, como também as representadas por transferências de outros entes federados, mencionadas no art. 158, I a IV, e 159, I, “b”, e § 3º, da Lei Maior.

Nota-se, ainda, que nada impede que a receita oriunda de impostos, no percentual mínimo exigido, seja distribuído pelos diferentes graus de ensino, desde que o Município atue prioritariamente na educação fundamental e pré-escolar, nos termos do disposto no art. 211, § 2º, da Constituição.

Finalmente, o inciso IV do art. 35 da Carta Magna torna lícita a intervenção se “o Tribunal de Justiça der provimento a representação para assegurar a observância de princípios indicados na Constituição Estadual, ou para prover a execução de lei, de ordem ou de decisão judicial”.

Aqui cabem, desde logo, as observações já feitas anteriormente. Em um Estado Democrático de Direito, conforme é definida a República Federativa do Brasil, no art. 1º, *caput*, da Constituição, há de se viver sob o império da lei e a proteção do Judiciário. Não pode, pois, o Município, subverter a ordem jurídica democrática descumprindo as leis ou as determinações judiciais. A sanção para tal é a intervenção, medida extrema, porém proporcional à ofensa que objetiva reprimir.

No que tange aos postulados de observância obrigatória pelas comunas, registra-se que a autonomia municipal, por força do que dispõe o art. 129, *caput* da Lei Maior, em particular no que tange à capacidade de auto-organização, encontra-se limitada não só pelos princípios estabelecidos na Constituição Federal, como também por aqueles consignados na Carta do respectivo Estado.

Na hipótese em apreço, a medida somente poderá ser desencadeada se o Tribunal der provimento a representação que pleiteie a medida. É interessante notar que a Constituição anterior, no art. 15, § 3º, “d”, estatuiu que a representação seria formulada pelo Chefe do Ministério Público estadual.

## 6. CONCLUSÕES

Quando a intervenção federal foi adotada no Brasil e no México, com base no modelo dos Estados Unidos, este, na verdade, não se encontrava ainda desenvolvido em todos os seus aspectos. Nos EUA a prática e a jurisprudência forma moldando o instituto, ao longo dos anos, para dar-lhe a feição que ostenta nos dias atuais.

Tanto no Brasil, como no México, no passado, a intervenção federal foi utilizada como instrumento de submissão dos poderes locais ao governo central, sobretudo pela forma vaga com que a matéria foi tratada ao nível constitucional.

O México, até a presente data, mantém o instituto da intervenção da mesma forma como foi concebido na histórica Constituição de 1917, carecendo alguns de seus aspectos de maior regulamentação, como reclamam os seus estudiosos.

No Brasil, em face dos precedentes históricos negativos, as diferentes Constituições que sucederam à Carta Magna de 1891, na qual o instituto apareceu pela primeira vez, procuraram regular a intervenção de maneira detalhada, objetivando evitar os abusos pretéritos.

De qualquer maneira, observa-se que, em ambos os países, com o processo de democratização registrado em escala continental, os instrumentos de natureza excepcional, como a intervenção federal, o estado de sitio e a suspensão dos direitos e liberdades fundamentais vêm sendo empregados com parcimônia e com respeito às regras constitucionais.

## BIBLIOGRAFIA

- ACCIOLI, Hildebrando, *Instituições de Direito Constitucional*, Rio de Janeiro, Forense, 1978.
- ATALIBA, Geraldo, *República e Constituição*, São Paulo, Revista dos Tribunais, 1985.
- BARACHO, José Alfredo de Oliveira, *Teoria Geral do Federalismo*, Rio de Janeiro, Forense, 1986.
- BIELSA, Rafael, *Derecho constitucional*, 2a. ed., Buenos Aires, Depalma, 1954.
- BURDEAU, Georges, *Droit Constitutionnel et Institutions Politiques*, 17a. ed., Paris, Librairie Générale de Droit et de Jurisprudence, 1976.

- CANOTILHO, José Joaquim Gomes, *Direito Constitucional*, 3a. ed., Coimbra, Almedina, 1983.
- CARPISO, Jorge, *La Constitución mexicana de 1917*, 2a. ed., México, UNAM, 1973.
- CORWIN, Edward S., *American Constitutional History*, New York, Harper & Row, 1964.
- , *A Constituição Norte-Americana e seu significado atual*, Río de Janeiro, Zahar, 1986.
- DALLARI, Dalmo de Abreu, *O Estado Federal*, São Paulo, Ática, 1986.
- , *O que são Direitos da Pessoa?*, São Paulo, Brasiliense, 1981.
- DUCHACEK, Ivo D., *Comparative Federalism: The Territorial Dimension of Politics*, New York, Halt, Rinehart & Winston, 1970.
- ELAZAR, Daniel, *The ends of Federalism: Notes Towards a Theory of Federal Political Arrangements*, Philadelphia, Temple University, s/d.
- FERREIRA, Pinto, *Curso de Direito Constitucional*, 5a. ed., São Paulo, Saraiva, 1991.
- , *Comentários à Constituição Brasileira*, 2º vol., São Paulo, Saraiva, 1990.
- FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves, *Curso de Direito Constitucional*, 17a. ed., São Paulo, Saraiva, 1989.
- , *Comentários à Constituição Brasileira de 1988*, São Paulo, Saraiva, 1990, 1º vol.
- GUERRERO, Porfirio Marquet, *La estructura constitucional del Estado mexicano*, México, UNAM, 1975.
- KELSEN, Hans, *Teoría general del Estado*, México, Ed. Nacional, 1978.
- LEEDS, C. A., *Political Studies*, London, Mac Donald & Evans, 1975.
- LEME, Ernesto, *A Intervenção Federal nos Estados*, São Paulo, Revista dos Tribunais, 1930.
- LEWANDOWSKI, Enrique Ricardo, *Porteção dos Direitos Humanos na Ordem Interna e Internacional*, Río de Janeiro, Forense, 1980.
- LIPSON, Leslie, *A Civilização Democrática*, Río de Janeiro, Zahar, 1966, vol. I.
- LOEWENSTEIN, Karl, *Teoría de la Constitución*, 2a. ed., Barcelona, Ariel, 1976.
- MALBERG, Carré, *Contribution a la Théorie Générale de L'État*, París, Sireiy, 1922, tomo II.

- MATHEWS, John Mabry, *The American Constitutional System*, 2a. ed., New York, McGraw-Hill, 1940.
- PRITCHETT, Herman, *The American Constitution*, New York, McGraw-Hill, 1968.
- RAMÍREZ, Felipe Tena, *Derecho constitucional*, México, Porrúa, 1944.
- RIBEIRO, Fávila, *A Intervenção Federal nos Estados*, Fortaleza, Jurídica, 1960.
- SILVA, José Afonso da, *O Município na Constituição de 1988*, São Paulo, Revista dos Tribunais, 1989.
- SPOTA, Alberto Antonio, *Confederación y Estado federal*, Buenos Aires, Cooperadora de Derecho y Ciencias Sociales, 1976.
- CASTÁN TOBEÑAS, José, *Los derechos del hombre*, Madrid, Reus, 1976.
- TRIGUEIRO, Oswaldo, *Direito Constitucional Estadual*, Río de Janeiro, Forense, 1980.