

**A INTERVENÇÃO FEDERAL NO DIREITO
CONSTITUCIONAL BRASILEIRO**

Ana Cláudia Silva Scalquette*

1 Introdução

Em todas as **nossas** constituições encontramos medidas excepcionais que possibilitam ao executivo, diante de determinadas situações, recorrer a meios especiais para a proteção da ordem e da estrutura do próprio Estado.

São algumas dessas medidas o estado de sítio, o estado de defesa e a intervenção.

A intervenção, como as demais medidas de caráter excepcional, somente poderá ocorrer diante de situações que foram classificadas, pelo próprio legislador constituinte, como merecedoras de ação mais incisiva por parte dos governantes, não obstante o cumprimento de formalidades e a observância de requisitos imprescindíveis para que a medida se revista de legalidade.

O instituto não se apresenta somente como corolário do regime federativo, mas também como uma das medidas disponíveis para o enfrentamento de determinadas situações de crise.

2 Conceito

Como nos ensina Luiz Augusto Paranhos Sampaio, a palavra intervenção, do latim *inter + venire*, etimologicamente significa acorrer, tomar posição no meio de.

Destarte, conceitualmente, segundo o mesmo autor (Sampaio, 1990, p. 138), a

intervenção configura o ato pelo qual uma autoridade superior, de uma Nação ou de um Estado, no âmbito de sua competência, ocorre em defesa de um ente que lhe é

* Advogada. Mestre em Direito Político e Econômico pela Universidade Presbiteriana Mackenzie. Professora da graduação na Faculdade de Direito da mesma Universidade. Professora do Instituto EXORD – Curso preparatório para ingresso nas carreiras jurídicas.

hierarquicamente inferior, para protegê-lo ou garanti-lo contra atos que possam trazer prejuízos à sua unidade.

A intervenção federal pode ser entendida como “mecanismo essencial ao regime federativo” (Russomano, 1997, p. 324), que “afasta, temporariamente, a autonomia estadual ou parcela desta” (Temer, 2001, p. 79).

Pinto Ferreira (1991, p. 322) assim ensina:

A intervenção federal constitui uma peça decisiva no funcionamento do regime federativo. É o instrumento pelo qual se revela a superioridade política e jurídica da União sobre os Estados-Membros.

Destaca ainda o autor que a intervenção alcançou maior destaque “na época em que ainda se defendia a tese da soberania estadual”, mostrando-se como “meio de coação para o cumprimento da vontade do Estado Federal” (Pinto Ferreira, 1991, p. 322).

3 Origem histórica e desenvolvimento nas Constituições brasileiras

A intervenção federal é originária do direito público norte-americano, prevista na Constituição de 1787 e realizada, pela primeira vez, pelo Presidente Washington em 1794, no Estado de Pensilvânia, para debelar a *Whisky Insurrection* (Pinto Ferreira, 1991, p. 323; Jacques, 1956, p. 130). Na América Latina foi desenvolvida nas Constituições que consagraram o regime federativo, aparecendo na Constituição argentina de 1853, inspirada nos moldes norte-americanos (Jacques, 1956, p. 131).

No Brasil, a primeira Constituição a tratar do instituto da intervenção federal foi a de 1891, e, desde então, jamais deixou de configurar entre as normas constitucionais destinadas a situações de emergência.¹

Constituição de 1891

A primeira constituição republicana, em seu texto original trazia:

Art. 6º O Governo Federal não poderá intervir em negócios peculiares aos 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 tranqüilidade nos Estados, à requisição dos respectivos governos;
- 4º) Para assegurar a execução das leis e sentenças federais.

¹ Luiz Augusto Paranhos Sampaio (1990, p. 138) ensina que “a carta de 1824 não tocou no instituto da intervenção, porque governavam as Províncias cidadãos da confiança do Imperador”.

É certo que tal dispositivo, pela falta de regulamentação, suscitou inúmeras discussões entre juristas e legisladores da época, que se dividiam entre críticos e defensores do instituto, embora coincidentes quanto à necessidade de melhor detalhamento do preceito constitucional.

Podemos perceber as conseqüências da falha regulamentar, nas palavras de Herculano Freitas (1923, p. 170), em comentário à Constituição de 1891:

A nossa Constituição autorizando a intervenção e não regulando a sua forma armou implicitamente o Governo Federal da escôlha dos meios necessários para efetuarla eficazmente.

Vários foram os projetos tendentes à regulamentação da intervenção federal² nesse período, mas, conforme ensina Raul Machado Horta (1964, p. 142):

As resistências aos projetos de regulamentação legislativa da intervenção federal se inspiravam, de forma ostensiva ou não, nos receios de que o desdobramento do texto constitucional viesse golpear a autonomia do Estado membro, sacrificando princípio tão caro aos constituintes de 1891.

Com a reforma de 1925/1926, no entanto, houve modificação quanto à intervenção federal, ficando o art. 6º da Constituição de 1891 com a seguinte redação:

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

- I – para repelir invasão estrangeira, ou de um Estado em outro;
- II – para assegurar a integridade nacional e o respeito aos seguintes princípios constitucionais:
 - a) a forma republicana;
 - b) o regime representativo;
 - c) o governo presidencial;
 - d) a independência e harmonia dos Poderes;
 - e) a temporariedade das funções eletivas e a responsabilidade dos funcionários;
 - f) a autonomia dos municípios;
 - g) a capacidade para ser eleitor ou elegível nos termos da Constituição;
 - h) um regime eleitoral que permita a representação das minorias;
 - i) a inamovibilidade e vitaliciedade dos magistrados e a irredutibilidade dos seus vencimentos;

² Sobre o tema ver, dentre outros, Raul Machado Horta (1964, p. 136 et seq.) e Luiz Augusto Paranhos de Sampaio (1990, p. 38 et seq.).

- j) os direitos políticos e individuais assegurados pela Constituição;
- k) a não reeleição dos Presidentes e Governadores;
- l) a possibilidade de reforma constitucional e a competência do Poder Legislativo para decretá-la.

III – para garantir o livre exercício de qualquer dos poderes públicos estaduais, por solicitação de seus legítimos representantes, e para, independente de solicitação, respeitada a existência dos mesmos, pôr termo à guerra civil;

IV – para assegurar a execução das leis e sentenças federais e reorganizar as finanças do Estado, cuja incapacidade para a vida autônoma se demonstrar pela cessação de pagamentos de sua dívida fundada, por mais de dois anos.

§ 1º Cabe, privativamente, ao Congresso Nacional decretar a intervenção nos Estados para assegurar o respeito aos princípios constitucionais da União (n. II), para decidir da legitimidade de poderes, em caso de duplicata (n. III), e para reorganizar as finanças do Estado insolvente (n. IV).

§ 2º Compete, privativamente, ao Presidente da República intervir nos Estados, quando o Congresso decretar a intervenção (§ 1º); quando o Supremo Tribunal a requisitar (§ 3º); quando qualquer dos poderes públicos estaduais a solicitar (n. III); e, independentemente de provocação, nos demais casos compreendidos neste artigo.

§ 3º Compete, privativamente, ao Supremo Tribunal Federal requisitar do Poder Executivo a intervenção nos Estados, a fim de assegurar a execução das sentenças federais (n. IV).

Foi evidente o detalhamento pelo qual passou o instituto, mas não, contudo, suficiente para aquietar os protestos daqueles que ainda viam a intervenção como uma medida que permitia o cometimento de arbitrariedades, conforme extraímos dos comentários de Sahid Maluf (1979, p. 129) a respeito da reforma de 1926:

Manteve a reforma, porém, o absurdo da prerrogativa contida no item IV, do art. 6º da Constituição de 1891: Intervenção para assegurar a execução de leis federais! Tal preceito foi, sem dúvida, uma ameaça perigosa exposta ao manejo dos presidentes atrabiliários; uma ameaça permanente à autonomia dos Estados: autêntica espada de Dâmocles pendente sobre a cabeça dos Governadores dos Estados.

Constituição de 1934

Na Constituição de 1934, a intervenção veio prevista no art. 12. Com essa Constituição houve um detalhamento ainda maior do instituto a fim de

evitar os abusos cometidos na vigência da anterior, inclusive dispondo sobre as hipóteses em que a Corte Suprema seria ouvida e a Câmara dos Deputados interferiria na eleição do interventor (Sampaio, 1990, p. 140).

Enquanto muitos, como Pedro Calmon, comentaram que o preceito trazido pela Constituição regulou “cautelosa e sensatamente os poderes ali contidos” (Calmon, 1951, p. 87), existiram, também, acerca do detalhamento do preceito, aqueles que o consideraram um exagero, como extraímos dos ensinamentos de Paulino Jacques (1956, p. 136-137). Vejamos:

A Constituição de 1934 manteve a técnica de enumerar os casos de intervenção e de discriminar a competência dos respectivos Poderes para decretá-la, requisitá-la e executá-la. Aliás, parece que chegou, mesmo, a complicar dita técnica, tamanho o cuidado do pormenor e da precisão. O primitivo texto de 1891 ainda estava vivo na memória dos constituintes da 2.^a República, para que incorressem no êrro da generalidade e da concisão excessiva, como o texto de 1926, muito próximo, para que não se deixassem influenciar por êle.

Dentre as alterações trazidas há que ressaltar que a Constituição de 1934 incluiu a possibilidade de intervenção “para a execução de ordens e decisões dos juízes e tribunais federais” (art. 12, VII); instituiu a obrigatoriedade de o Presidente da República submeter o seu decreto de intervenção à aprovação do Poder Legislativo (art. 12, § 6º, b) e criou a figura do interventor, eleito pela Câmara ou nomeado pelo Presidente da República (art. 12, §§ 1º e 7º).

Constituição de 1937

A Constituição de 1937 disciplinou a intervenção em seu art. 9º.

A primeira alteração que podemos evidenciar é que a Carta de 1937 tirou o caráter de exceção da medida, pois, em vez trazer “O Governo Federal não poderá intervir [...], salvo:” como disciplinado nas duas Constituições anteriores, trouxe, “O Governo Federal intervirá”.

A mudança mostrou o caráter autoritário da Constituição também no instituto da intervenção, pois, na análise de José Cretella Júnior (1992, p. 2.066), a nova fórmula “reflete a *orientação ditatorial* do governo Vargas, que adotou a intervenção como regra, suprimindo a autonomia dos Estados e transformando, na prática, o Estado Federal em Estado Unitário, cujo centro era a mesa do Presidente”.

A figura do interventor foi mantida, foram criadas duas possibilidades de intervenção: a invasão iminente (art. 9º, alínea a) e a falta de resgate de empréstimo contraído com a União, até um ano após o vencimento (art. 9º, alínea d) e foi dispensada a aprovação do Poder Legislativo do decreto de intervenção do Presidente da República (art. 9º, parágrafo único).

Importante destacar as lições de Sahid Maluf (1979, p. 129):

A outorga de 1937 manteve, em linhas gerais, os preceitos salutares da Constituição de 1937. Não obstante, essas disposições reguladoras da intervenção federal, na Carta do “Estado Novo”, eram apenas figuras de ornato, uma vez que, na realidade, durante todo o regime de 1937 os Estados permaneceram sob intervenção, governados por *interventores*.

Constituição de 1946

A Constituição de 1946 mereceu elogios por parte da doutrina, pois disciplinou a intervenção federal de forma minuciosa em oito artigos (7º ao 14) a fim de evitar que o instituto fosse utilizado para manipulação de interesses políticos.

Entre as alterações trazidas, podemos destacar a volta do caráter excepcional da medida, pois, segundo o novo texto: “O Governo Federal não intervirá nos Estados, salvo para:”.

O Presidente da República podia decretar a intervenção, independentemente de qualquer solicitação, para “manter a integridade nacional”, “repelir invasão estrangeira ou a de um Estado em outro” e “pôr termo à guerra civil”. Embora não necessitasse de prévia autorização, em todos esses casos deveria submeter o decreto de intervenção à aprovação do Congresso Nacional, que, se não estivesse funcionando, seria convocado extraordinariamente para esse fim (arts. 9º e 10).

Constituição de 1967

A intervenção veio disciplinada nos arts. 10, 11 e 12 da Constituição de 1967.

O art. 10, inciso VII, trouxe dois novos casos de intervenção: para assegurar a aplicação do princípio da temporariedade dos mandatos eletivos, limitada a duração destes à dos mandatos federais (alínea *b*), e para assegurar a proibição de reeleição de governadores e de prefeitos para o período imediato (alínea *c*).

Nessa Carta designou-se a União, e não mais o Governo Federal, como titular do poder de intervir, como nos ensina Celso Ribeiro Bastos (1993, p. 322):

[...] a expressão “governo federal”, utilizada em várias das nossas Constituições, é imprópria, imprecisa. O governo é dotado de personalidade jurídica; é de melhor técnica, pois, utilizar o termo União. Já a lei fundamental de 1967 (art. 10) tratou da intervenção atribuindo à União a titularidade do exercício de tal medida.

Constituição de 1988

Na Constituição vigente a intervenção vem disciplinada nos arts. 34, 35 e 36. Como o art. 35 abrange os casos de intervenção do *Estado nos municípios* e da *União nos municípios localizados em território federal*, nos ateremos ao estudo dos arts. 34 e 36 que abordam a “intervenção federal” nos Estados e Distrito Federal.

4 Hipóteses possíveis de intervenção federal na Constituição de 1988

Transcreveremos o art. 34 para que possamos seguir com o exame das hipóteses previstas para a intervenção federal em nossa Constituição atual.

Art. 34. A União não intervirá nos Estados nem no Distrito Federal, exceto para:

- I – manter a integridade nacional;
- II – repelir invasão estrangeira ou de uma unidade da Federação em outra;
- III – pôr termo a grave comprometimento da ordem pública;
- IV – garantir o livre exercício de qualquer dos Poderes nas unidades da Federação;
- V – reorganizar as finanças da unidade da Federação que:
 - a) suspender o pagamento da dívida fundada por mais de dois anos consecutivos, salvo motivo de força maior;
 - b) deixar de entregar aos Municípios receitas tributárias nesta Constituição, dentro dos prazos estabelecidos em lei;
- VI – prover a execução de lei federal, ordem ou decisão judicial;
- VII – assegurar a observância dos seguintes princípios constitucionais:
 - a) forma republicana, sistema representativo e regime democrático;
 - b) direitos da pessoa humana;
 - c) autonomia municipal;
 - d) prestação de contas da administração pública, direta e indireta;
 - e) aplicação do mínimo exigido da receita resultante de impostos estaduais, na manutenção e desenvolvimento do ensino.

I – Manter a integridade nacional

O art. 1º da Constituição Federal estabelece que a República Federativa do Brasil é formada pela união indissolúvel dos Estados, municípios e do Distrito Federal. Destarte, qualquer movimento que coloque em risco essa unidade pode ensejar a intervenção federal.

A intervenção federal para manter a integridade nacional, nas lições de Rosah Russomano (1997, p. 324), “torna-se indispensável, evitando o separatismo e levando-nos a refugir a ações estrangeiras, sob a tônica da colonização”.

Na história brasileira tivemos vários movimentos separatistas; como exemplo podemos citar a Revolução Federalista do Rio Grande do Sul (1893), a Revolução Paulista (1924) e a Revolução de 1930, todos debelados pelo Governo Federal (Sampaio, 1990, p. 143).

José Cretella Júnior (1992, p. 2.068) nos dá vários exemplos de situações que podem comprometer a integridade nacional, a saber:

- o Estado estrangeiro que se apossa de parte do território brasileiro;
- o Estado estrangeiro que, usando seu poder de polícia, penetra no território brasileiro e prende pessoa nacional ou estrangeira;

- o Estado membro que permite a entrada de força armada estrangeira, sem autorização do poder central federal;
- o Estado membro que trama, com outro país, diretamente, fazendo acordos contra a ordem interna;
- o Estado membro de tendência secessionista, que procura, em ato de separatismo, tornar-se Estado soberano;
- o Estado membro que se submeta à influência política de outro país;
- o Estado membro que invadissem Estado estrangeiro.

II – Repelir invasão estrangeira ou de uma unidade da Federação em outra

O inciso II tem por escopo proteger a soberania nacional e defender o regime federativo.

Há, nesse caso, duas hipóteses contempladas pela Constituição: a invasão estrangeira e a invasão de um Estado em outro. Pinto Ferreira (1991, p. 328) ensina que

não somente se resguarda a soberania nacional ao plano externo, como também ao plano interno amparando a integridade dos Estados-membros ameaçados pelos demais.

Pontes de Miranda (1970, p. 211) considera como *invasão do território nacional* o ato dos habitantes ou poderes locais (por menor que seja a zona em que se achem) que importe submissão à lei ou à autoridade de Estado estrangeiro, ou à lei e à autoridade que a si mesmos, desligados do Brasil, se criaram,

e como *invasão de um Estado-membro em outro* “o exercício de jurisdição de um no território de outro” (Pontes de Miranda, 1970, p. 211).

III – Pôr termo a grave comprometimento da ordem pública

A Constituição atual não mais contempla a hipótese de intervenção em caso de ameaça de perturbação da ordem, prevista pela Constituição de 1967, somente traz a possibilidade de intervenção federal para controle de tal situação quando instaurada.

Não significa, contudo, que qualquer situação que acarrete anormalidade da ordem pública poderá dar causa à intervenção federal, mas, como ensina Celso Bastos (1993, p. 335), somente aquela em “que o Estado-Membro não possa ou não esteja interessado em combater ou suprimir”.

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

O que se visa é garantir a independência para preservar a normalidade das funções de cada um dos três Poderes: Legislativo, Executivo e Judiciário.

Assegurar a independência e harmonia entre os poderes é condição básica para o perfeito funcionamento das instituições políticas. Tal dispositivo tem por escopo impedir que qualquer um desses poderes exerça coação sobre o outro (Sampaio, 1990, p. 144).

V – Reorganizar as finanças da unidade da Federação

A intervenção federal nesse inciso somente poderá ocorrer em duas hipóteses:

- quando a unidade da Federação suspender o pagamento da dívida fundada por mais de dois anos consecutivos, exceto quando ocorrer motivo de força maior;
- quando a unidade da Federação deixar de entregar aos municípios receitas tributárias fixadas pela Constituição, nos prazos legais.

Parece-nos evidente que qualquer uma dessas situações desencadeariam um processo em que as finanças da própria União estariam comprometidas, inclusive prejudicando o fluxo de capitais, necessário ao funcionamento normal de cada ente federativo.

Rosah Russomano esclarece que “a *dívida fundada é a contraída a largo prazo*”, “garantida por títulos do governo”, negociáveis nos mercados externo ou interno, enquanto a *dívida flutuante é, ao revés, contraída a curto prazo*, sob a premissa de necessidades momentâneas do tesouro e que equivale, em última análise, a uma “operação de tesouraria” (Russomano, 1997, p. 325).

Nos ensinamentos de José Cretella Júnior (1992, p. 2.076) temos:

O Estado-membro não pode ser insolvente. Se solicita empréstimo à União para atender compromissos de exigibilidade superior a doze meses, a fim de compensar o desequilíbrio orçamentário ou financeiro, ocorrido com o financiamento de obras e serviços públicos, o pagamento não pode ser suspenso durante mais de dois anos seguidos, porque, se o for, a interrupção do pagamento inscreve-se como razão suficiente para a intervenção federal no Estado-membro inadimplente.

Na segunda hipótese, o Estado membro é devedor do município quanto às receitas fixadas na Constituição; destarte, se a entrega não é feita, dentro do prazo legal, o município fica prejudicado em suas finanças, o que acarreta o comprometimento de sua estabilidade econômica, podendo implicar desequilíbrio de todo o sistema financeiro nacional.

VI – Prover a execução de lei federal, ordem ou decisão judicial

Celso Bastos ensina que “todos os conflitos que possam surgir sobre a exeqüibilidade de leis ordinárias devem ser submetidos ao Poder Judiciário, que é

órgão competente para conhecer da constitucionalidade delas”, completando que, “se o Judiciário se pronuncia pela validade de lei impugnada, o Estado terá que cumpri-la, caso contrário, caberá a imediata intervenção federal, mas tão-somente quando a execução da lei federal não for possível judicialmente” (Bastos; Martins, 1993, p. 340).

É imprescindível para a proteção do Estado de Direito que as ordens e decisões judiciais sejam cumpridas; no entanto, o simples descumprimento não será suficiente para decretar a intervenção federal, que só poderá ocorrer mediante a requisição do Supremo Tribunal Federal, do Superior Tribunal de Justiça ou do Tribunal Superior Eleitoral (art. 36, II).

Sahid Maluf (1979, p. 135) pondera acerca do tema que:

Assim como as leis federais, as decisões judiciais podem se apresentar evadidas de inconstitucionalidade, tornando-se, conseqüentemente, discutíveis por meios legais extraordinários. Neste caso, é forçoso convir que a medida de intervenção federal não poderia ser prontamente aplicada. Instrumento de garantia da ordem constitucional não poderia ser usado para garantir a execução de atos institucionais. Convém ressaltar, entretanto, que se a decisão for do Supremo Tribunal Federal ela traz no seu bojo um indiscutível pressuposto de constitucionalidade.

VII – Assegurar a observância dos princípios constitucionais

A Constituição de 1988, em seu texto original, trazia quatro princípios constitucionais que, se desrespeitados, ensejariam a medida de intervenção federal; eram eles: a) a forma republicana, sistema representativo e regime democrático; b) direitos da pessoa humana; c) autonomia municipal e d) prestação de contas da administração pública, direta e indireta.

Com a Emenda Constitucional n.14 de 1996, acrescentou-se ao inciso a alínea e, que prevê a possibilidade de intervenção federal para “garantir a aplicação do mínimo exigido da receita resultante de impostos estaduais, compreendida a proveniente de transferências, na manutenção e desenvolvimento do ensino”.

Parece-nos clara a preocupação do legislador constituinte em assegurar, por meio da intervenção federal, os princípios básicos de organização da nossa sociedade, como é o caso da forma republicana, do sistema representativo e do regime democrático.

Aliás, não só garantiu o respeito às bases de nossa estrutura política, como também se preocupou em resguardar a autonomia municipal protegendo-a de eventual desrespeito por parte dos Estados-membros.

A transparência da administração pública, tanto direta como indireta, é garantida com a obrigatoriedade de prestação de contas, que, se não efetuada, é causa de intervenção federal. No entanto, a grande evolução de nossa Constituição atual foi a possibilidade de intervenção federal para assegurar os direitos da

pessoa humana, pois as hipóteses das alíneas *a*, *c* e *d* já apareceram em Constituições anteriores.

Tal inserção é condizente com a ampla proteção dada pelo texto constitucional aos direitos fundamentais, que alcançaram grande destaque com a Constituição de 1988.

Conforme nos acautela Celso Bastos, não é qualquer lesão aos direitos da pessoa humana que enseja a aplicação da intervenção federal, mas somente aqueles casos em que o Estado-membro esteja “possibilitando ou incorrendo em atos atentatórios aos direitos humanos” ou não esteja combatendo devidamente as ofensas por estes sofridas (Bastos; Martins, 1993, p. 347).

Por fim, mostrou a alínea *e*, acrescentada pela Emenda n.14/96, que garantir o direito à educação é uma das maiores preocupações de nossa época, pois buscou assegurar a aplicação do mínimo exigido da receita de impostos estaduais para a manutenção e desenvolvimento do ensino.

5 Requisitos para a intervenção federal

Segundo os ensinamentos de Alexandre de Moraes (2001, p. 299), há requisitos que devem estar presentes para que seja possível a decretação da intervenção federal. Vejamos:

- a ocorrência de uma das hipóteses taxativamente descritas na Constituição Federal (art. 34 da CF), pois tal medida constitui “uma excepcionalidade no Estado Federal”;
- a intervenção deverá ocorrer do ente político mais amplo no ente político imediatamente menos amplo (União nos Estados e Distrito Federal);
- ato político – decretação exclusiva – de forma discricionária ou vinculada dependendo da hipótese – do Chefe do Poder Executivo Federal, a quem caberá, igualmente, a execução das medidas interventivas (art. 84, X).

Vale lembrar que todos os Estados federados participam, por meio da União, na intervenção federal, pois estão conjuntamente empenhados na preservação da unidade do Estado Federal, sendo “medida de interesse nacional e de garantia mútua” (Bastos, 2000, p. 319).

6 Competência para a decretação

A competência para decretar a intervenção federal é do Presidente da República, conforme preceitua o art. 84, X, da Constituição de 1988.

Essa competência, entretanto, divide-se em competência decorrente de decisão discricionária e competência vinculada, conforme a hipótese que a fundamenta.

Vejamos cada uma das hipóteses do rol taxativo trazido pelo art. 34:

- nos casos dos incisos I, II, III e V, o Presidente da República, após ouvir o Conselho da República (art. 90, I) e o Conselho de Defesa Nacional (art. 91, § 1º), poderá discricionariamente decretar a intervenção federal no Estado-membro. Esse decreto deverá ser submetido à apreciação do Congresso Nacional, no prazo de vinte e quatro horas;
- no caso do inciso IV, a intervenção dependerá de solicitação do Poder Legislativo ou do Poder Executivo coacto ou impedido. Se, contudo, a coação for exercida contra o Poder Judiciário, dependerá de requisição do Supremo Tribunal Federal (art. 36, I);
- nos casos do inciso VI, se o caso for de desobediência à ordem ou decisão judiciária, a intervenção dependerá de requisição do Supremo Tribunal Federal, do Superior Tribunal de Justiça ou do Tribunal Superior Eleitoral. Se o caso for de recusa à execução de lei federal, a intervenção dependerá de provimento, pelo Superior Tribunal de Justiça, de representação do Procurador-Geral da República (art. 36, II e IV);
- nos casos do inciso VII a intervenção dependerá de provimento, pelo Supremo Tribunal Federal, de representação do Procurador-Geral da República (art. 36, III).

Como vimos, os incisos I, II, III e V do art. 34 são hipóteses de intervenções espontâneas, que dependem de decisão discricionária do Presidente da República (Moraes, 2001, p. 303).

Cabe, contudo, uma ressalva quanto à competência para decretar a intervenção com base no inciso IV, pois divide-se em *discricionária*, quando ocorrer coação dos Poderes Legislativo e Executivo, e *vinculada*, quando se tratar de assegurar o livre exercício do Judiciário mediante requisição do Supremo Tribunal Federal (Ferreira Filho, 2001, p. 62-63).

Nos incisos VI e VII a competência é vinculada, pois trata-se de formalização de decisão judicial.

Destacamos, ainda, a posição do Ministério Público que, segundo o art. 129, IV, tem competência para promover representação para fins de intervenção. Nesse sentido, esclarece Walter Ceneviva (1991, p. 129) que “sem caráter privativo, mas com função institucional, o Ministério Público Federal tem competência para representar as cortes superiores, pedindo intervenção da União nos Estados”.

7 Aprovação do Congresso Nacional

O decreto de intervenção federal, que especificará a amplitude, o prazo e as condições de execução e que, se couber, nomeará interventor, deverá ser submetido à aprovação do Congresso Nacional no prazo de vinte e quatro horas, exceto se for fruto de requisição judiciária (Ferreira Filho, 2001, p. 63). Se o Congresso não estiver funcionando, será convocado extraordinariamente, no mesmo prazo de vinte e quatro horas (art. 35, § 2º).

O Congresso Nacional examinará os aspectos formais e materiais do decreto interventivo. Após a análise dos requisitos procedimentais, que são preliminares de conhecimento, atentar-se-á para o conteúdo, isto é, para os motivos aduzidos, concluindo, por fim, pela rejeição ou aprovação da medida, mediante decreto legislativo (art. 49, IV) (Temer, 2001, p. 80).

Caso o decreto seja rejeitado pelo Congresso, a intervenção passará a ser ato inconstitucional, e, se for mantida, constituirá atentado contra os Poderes constitucionais do Estado, caracterizando o crime de responsabilidade do Presidente da República (art. 85, II) (Bastos, 2000, p. 320).

Michel Temer (2001, p. 80) ressalta que

o exame do ato pelo Legislativo visa a permitir a participação de todos os Estados (que têm representação no Senado) e do povo brasileiro (que tem representação na Câmara dos Deputados) no processo interventivo.

Nos casos dos incisos VI e VII do art. 34, entretanto, é dispensada a apreciação pelo Congresso, uma vez que o decreto de intervenção limitar-se-á a suspender a execução do ato impugnado, se essa medida bastar ao restabelecimento da normalidade (art. 36, § 4º).

Confirmamos a importância do controle político exercido pelo Congresso Nacional quanto ao instituto da intervenção nas seguintes lições de Michel Temer (2001, p. 81):

A intervenção não é carta branca conferida à União para que esta, por meio de seus agentes, a exercite com poderes ilimitados. Ao contrário, estarão limitados pelo decreto aprovado pelo Congresso Nacional. Não é sem razão que o constituinte determina a fixação de sua *amplitude* (âmbito territorial de sua abrangência), *prazo* (lapso temporal de sua duração) e *condições de execução* (limites de atuação do interventor ou, se não houver nomeação deste, daqueles que executarão o decreto).

8 Do interventor

A figura do interventor federal (Pontes de Miranda, 1970, p. 260-272) é originária do direito público argentino (Pinto Ferreira, 1991, p. 327).³ Como nos ensina Pedro Calmon (1951, p. 85), “não é uma criação arbitrária ou maliciosa da política; é uma consequência do remédio constitucional da intervenção”.

Apesar de não ter sido prevista pela Constituição de 1891, a figura do interventor e sua nomeação pelos poderes da União, segundo José Afonso da Silva (1995, p. 463-434), “encontravam justificação jurídica na doutrina dos poderes implícitos, segundo a qual, se a Constituição confere um poder expresso para certo fim, há de implicitamente oferecer os meios para atingi-lo, caso não o faça explicitamente”.

³ Pinto Ferreira ensina que a figura do interventor surgiu com o nome de comissionado no direito argentino, alterado posteriormente para interventor. No direito germânico é chamado de comissário federal – *Bundeskommisssar* ou *Beauftragter*.

A nossa Constituição de 1988 prevê, em seu art. 36, IV, § 1º, que o decreto de intervenção nomeará interventor, “*se couber*”, o que demonstra que a figura do interventor não é imprescindível.

Não caberá a figura do interventor, quando, por exemplo, a intervenção for para garantia do Poder Executivo (Maluf, p. 141).

Nas lições de José Afonso da Silva (1995, p. 464) temos que o interventor “é figura constitucional e autoridade federal, cujas atribuições dependem do ato interventivo e das instruções que receber da autoridade interventora”.

9 Efeitos da intervenção federal

A própria definição de intervenção federal nos traz que um de seus efeitos é a supressão temporária de toda ou de parte da autonomia de determinado ente federativo.

Outro efeito da intervenção é o afastamento de autoridades estaduais de seus cargos. Entretanto, prevê a Constituição atual que, cessados os motivos da intervenção, as autoridades afastadas voltarão a ocupá-los, salvo impedimento legal (art. 36, § 4º).

Segundo Michel Temer (2001, p. 80),

o impedimento a que alude o constituinte há de estar relacionado com os motivos da intervenção. Há de ser a prática de ato ou atos que ensejaram a ingerência da União nos negócios do Estado, que fizeram nascer a hipótese excepcional.

Disserta Pontes de Miranda (1970, p. 273) acerca do tema:

Se a intervenção afastou de cargos autoridades estaduais, sem ser por motivo de ilegalidade da sua investidura, portanto só *necessitatis causa*, voltam elas a exercê-lo, quando cessarem os motivos que houverem determinado a intervenção. Ou, melhor: quando haja cessado o motivo pelo qual foram afastadas. Se a investidura mesma das autoridades estaduais era inconstitucional e fôra o motivo ou um dos motivos da intervenção, então somente a formação constitucional da ordem estatal local executa a finalidade da intervenção, e não há falar-se de volta das autoridades estaduais que haviam sido afastadas. Também não incide o texto quando já expirou o tempo em que tais autoridades tinham de servir.

10 Cessaçãõ da Intervenção

A intervenção federal cessa quando cessarem os motivos que lhe derem causa, conforme preceitua o art. 36, § 4º.

Pontes de Miranda (1970, p. 273) explica que

a cessação da intervenção não se opera *ipso iure*; salvo se há lei que lhe fixou a duração sob condição, ou a termo, uma vez que a condição seja das que se realizam sem possível discussão a respeito de sua realização.

11 Conclusão

Como vimos, o instituto da intervenção federal é bem regulamentado pela nossa Constituição, o que dificulta o cometimento de arbitrariedades. Para impedir possíveis desmandos, a balança dos freios e contrapesos se faz presente em vários momentos, como é caso do controle político desempenhado pelo Congresso Nacional.

Não podemos perder de vista, contudo, que o instituto é um remédio, e como todo remédio deve ser ministrado na dose exata e cercado de todos os cuidados necessários.

Não podemos, a despeito, temê-lo a ponto de repudiá-lo, pois, se a Constituição o traz, é para que dele façamos uso quando a situação exigir e a normalidade estiver ameaçada.

Referências

- ARAÚJO, Luiz Alberto David; NUNES JÚNIOR, Vidal Serrano. *Curso de Direito Constitucional*. 3. ed. São Paulo: Saraiva, 1999.
- BASTOS, Celso Ribeiro. *Curso de Direito Constitucional*. 21. ed. São Paulo: Saraiva, 2000.
- _____; MARTINS, Ives Gandra da Silva. *Comentários à Constituição do Brasil*. São Paulo: Saraiva, 1993. v. 3, t. II.
- CALMON, Pedro. *Curso de Direito Constitucional brasileiro. Constituição de 1946*. 2. ed. Rio de Janeiro: Freitas Bastos, 1951.
- CAVALCANTI, Themístocles Brandão et al. *Estudos sobre a Constituição de 1967*. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1968.
- CENEVIVA, Walter. *Direito Constitucional brasileiro*. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 1991.
- CONSTITUIÇÕES DO BRASIL. Organização e revisão de Fernando H. Mendes de Almeida e Carlos Eduardo Barreto. 5. ed. São Paulo: Saraiva, 1967.
- CRETILLA JÚNIOR, José. *Comentários à Constituição brasileira de 1988*. 2. ed. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 1992. v. IV.
- FREITAS, Herculano de. *Direito Constitucional*. São Paulo: Câmara Municipal de São Paulo, 1923.
- HORTA, Raul Machado. *A autonomia do Estado-membro no Direito Constitucional brasileiro*. Belo Horizonte: Estabelecimentos Gráficos Santa Maria, 1964.
- JACQUES, Paulino. *Curso de Direito Constitucional*. Rio de Janeiro: Forense, 1956.
- MALUF, Sahid. *Direito Constitucional*. 11. ed. São Paulo: Sugestões Literárias, 1979.
- MORAES, Alexandre de. *Direito Constitucional*. 10. ed. São Paulo: Atlas, 2001.
- PINTO FERREIRA. *Curso de Direito Constitucional*. 5. ed. São Paulo: Saraiva, 1991.
- PONTES DE MIRANDA. *Comentários à Constituição de 1967*. 2. ed. São Paulo: RT, 1970. t. II.
- RUSSOMANO, Rosah. *Curso de Direito Constitucional*. 5. ed. Rio de Janeiro: Freitas Bastos, 1997.
- SALVETTI NETTO, Pedro. *Curso de teoria do Estado*. 6. ed. São Paulo: Saraiva, 1984.
- SAMPAIO, Luiz Augusto Paranhos. *Comentários à nova Constituição brasileira*. São Paulo: Atlas, 1990. v. 2.
- SILVA, José Afonso da. *Curso de Direito Constitucional positivo*. 10. ed. São Paulo: Malheiros, 1995.
- TEMER, Michel. *Elementos de Direito Constitucional*. 17. ed. São Paulo: Malheiros, 2001.