

A INTERVENÇÃO E A AUTONOMIA POLÍTICA DOS ENTES FEDERATIVOS

Ana Lúcia Freire de Almeida dos Anjos*

RESUMO: O presente artigo apresenta um estudo sobre a Intervenção como ato excepcional e transitório de um ente da federação em outro nos limites previstos na Constituição Federal. Tece considerações a respeito dos procedimentos adotados quando estabelecida de ofício por ato do Chefe do Poder Executivo ou provocada por meio de solicitação ou requisição. Também demonstra a não obrigatoriedade da nomeação do interventor e que o ato interventivo pode se limitar a suspender aquilo que deu causa à intervenção, o que confirma a excepcionalidade e o caráter provisório da medida. Revela a sua finalidade em buscar a unidade e a preservação da soberania do Estado federal e das autonomias da União, dos Estados-membros, do Distrito Federal e dos Municípios.

PALAVRAS-CHAVE: Intervenção. Autonomia. Excepcionalidade. Temporariedade. Necessidade. Formalidade.

1 INTRODUÇÃO

Inicialmente, o vocábulo federação tem origem do latim *foedus* ou *foederis*, que significa união, pacto, aliança, tratado, convenção (REZENDE e BIANCHET, 2014).

Inserido nesse conceito, o Estado Brasileiro caracteriza-se por ser federativo, formado pela união indissolúvel de vários entes, chamados de Estados-membros, os quais, baseando-se no princípio da autonomia, possuem capacidade de auto-organização, sendo atribuído a estes o poder de agir nos limites estabelecidos pela Constituição Federal.

Destarte, a organização do Estado encontra-se alicerçada na autonomia da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios que, no dizer de Dirley da Cunha Júnior (2002), mantêm entre si relações de cooperação, mas também de independência. É essa autonomia que

* Magistrada do Tribunal de Justiça do Estado de Sergipe. Juíza Titular da 9ª Vara Cível da Comarca de Aracaju. Graduada pela Universidade Federal de Sergipe.

revela a repartição de competências das entidades federativas, essencial para a definição do Estado.

Dispõe a Constituição da República Federativa do Brasil em seu art. 18, que “A organização político-administrativa da República Federativa do Brasil compreende a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, todos autônomos, nos termos desta Constituição”.

Revela-se, assim, que somente em casos excepcionais é permitida a intromissão na autonomia política dos entes federativos, o que se faz com o objetivo de preservar a unidade e existência da Federação. Esse instrumento é a Intervenção.

Por meio da Intervenção, pois, excepcionalmente, uma entidade deixa de exercer as suas competências ou parte delas, as quais serão assumidas pela entidade interventora.

2 CONCEITO

Segundo o Professor José Afonso da Silva (2006), “Intervenção é ato político que consiste na incursão a entidade interventora nos negócios da entidade que a suporta.

Para Dirley da Cunha Júnior, a Intervenção pode ser definida como:

(...) ato político, fundado na Constituição, que consiste na ingerência de uma entidade federada nos negócios políticos de outra entidade igualmente federada, suprimindo-lhe temporariamente a autonomia, por razões estritamente previstas na Constituição. (DIRLEY. 2014. p. 727).

Já para Alexandre de Moraes, constitui a Intervenção:

(...) medida excepcional de supressão temporária da autonomia de determinado ente federativo, fundada em hipóteses taxativamente previstas no texto Constitucional, e que visa à unidade e preservação da soberania do Estado Federal e das autonomias da União, dos Estados, do Distrito Federal e Municípios (MORAES. 2005. p. 286.).

3 ESPÉCIES DE INTERVENÇÃO

Duas são as espécies de intervenção:

- **Intervenção Federal** - Intervenção da União nos Estados, no Distrito Federal ou nos Municípios localizados em Territórios – art. 34 da CF;
- **Intervenção Estadual** – Intervenção dos Estados nos Municípios – art. 35 da CF.

3.1 INTERVENÇÃO FEDERAL

A Intervenção Federal é, como visto, aquela realizada pela União nos Estados, no Distrito Federal ou nos Municípios localizados em Territórios, conforme disposição do art. 34 da Constituição Federal que assim prevê:

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

- I - manter a integridade nacional;
- II - repelir invasão estrangeira ou de uma unidade da Federação em outra;
- III - pôr termo a grave comprometimento da ordem pública;
- IV - garantir o livre exercício de qualquer dos Poderes nas unidades da Federação;
- V - reorganizar as finanças da unidade da Federação que:
 - a) suspender o pagamento da dívida fundada por mais de dois anos consecutivos, salvo motivo de força maior;
 - b) deixar de entregar aos Municípios receitas tributárias fixadas nesta Constituição, dentro dos prazos estabelecidos em lei;
- VI - prover a execução de lei federal, ordem ou decisão judicial;
- VII - assegurar a observância dos seguintes princípios constitucionais:
 - a) forma republicana, sistema representativo e regime democrático;

- b) direitos da pessoa humana;
- c) autonomia municipal;
- d) prestação de contas da administração pública, direta e indireta.
- e) aplicação do mínimo exigido da receita resultante de impostos estaduais, compreendida a proveniente de transferências, na manutenção e desenvolvimento do ensino e nas ações e serviços públicos de saúde.

De logo se percebe no *caput* do dispositivo a regra da não intervenção (*a União não intervirá*) e a excepcionalidade dela (*exceto para*).

Os supracitados incisos trazem em si os *pressupostos materiais* da Intervenção. São, portanto, situações concretas que justificam a intervenção apresentando fundamento material para a sua decretação.

Os pressupostos formais, por sua vez, encontram-se disciplinados no art. 36 do Texto Maior que prevê que o decreto de intervenção federal, de competência privativa do Presidente da República dependerá:

Art. 36. A decretação da intervenção dependerá:
I - no caso do art. 34, IV, de solicitação do Poder Legislativo ou do Poder Executivo coacto ou impedido, ou de requisição do Supremo Tribunal Federal, se a coação for exercida contra o Poder Judiciário;
II - no caso de desobediência a ordem ou decisão judiciária, de requisição do Supremo Tribunal Federal, do Superior Tribunal de Justiça ou do Tribunal Superior Eleitoral;
III- de provimento, pelo Supremo Tribunal Federal, de representação do Procurador-Geral da República, na hipótese do art. 34, VII, e no caso de recusa à execução de lei federal.

3.1.1 PROCEDIMENTO DA INTERVENÇÃO FEDERAL

O procedimento da intervenção federal vem regulado pela Magna Carta que fixa tanto a pessoa legitimada a decretar o ato, como os casos em que é permitido decretar a medida.

A intervenção, pois, pode se dar *ex officio*, também chamada **espontânea** nas hipóteses do art. 34 incisos I, II, III e V da Constituição Federal, caso em que será decretada de ofício pelo Presidente da República, ou **provocada** quando depender de solicitação, requisição ou provimento judicial nos casos dos incisos IV, VI e VII do mesmo dispositivo e na forma dos incisos I, II e III do art. 36 da Lei Maior.

A intervenção ocorre *ex officio*, sendo este, em regra, o procedimento, quando o Presidente da República percebendo a presença de motivos que a autorize (pressupostos materiais) e a necessidade dela, consultará o Conselho da República (art. 90, I, CF) e o Conselho de Defesa Nacional (art. 91, II, CF), constituindo-se tais manifestações de caráter meramente opinativo (não vinculante). Entendendo o Presidente da República pela necessidade da intervenção, editará o decreto interventivo.

O decreto de intervenção, então, especificará a amplitude, o prazo e as condições de execução e, se couber, nomeará o interventor, devendo ser submetido à apreciação do Congresso Nacional no prazo de vinte e quatro horas (art. 36, § 1º, CF), ao que a doutrina denomina de “controle político” da intervenção. Se o Congresso Nacional não estiver funcionando, far-se-á a convocação extraordinária, no mesmo prazo de vinte e quatro horas (art. 36 § 2º). Assim, o Congresso Nacional ou aprovará a intervenção federal ou a rejeitará por meio de decreto legislativo, suspendendo a execução do decreto interventivo (art. 49, IV, CF). No caso de rejeição, o Presidente da República deverá cessá-lo imediatamente, sob pena de cometer crime de responsabilidade.

O procedimento da intervenção varia, contudo, quando provocada por solicitação (CF, artigos 34, IV e 36, I, 1ª parte) por requisição (CF artigos 34, IV e 36, II) ou quando depender de provimento judicial de representação (art. 34, III, CF). Nesses aspectos, há procedimentos específicos.

Nesse sentido, trata-se de intervenção **provocada**, quando o Presidente da República é levado a expedir o decreto interventivo em razão de solicitação dos poderes coactos no âmbito estadual ou em virtude de requisição por parte do Supremo Tribunal Federal ou de outro Tribunal Superior.

No caso do art. 34, IV, dependerá de solicitação do Poder Legislativo ou do Poder Executivo quando a coação ou impedimento recaírem sobre qualquer deles impedindo o seu livre exercício, ou de requisição

do Supremo Tribunal Federal se a coação for exercida contra o Poder Judiciário.

Em sendo a coação, pois, exercida contra o Poder Judiciário deverão as providências ser solicitadas ao Supremo Tribunal Federal, caso em que, havendo concordância com o pedido, o STF irá *requisitar* do Presidente da República a intervenção.

Tratando-se de prover a execução de lei federal, ordem ou decisão judiciária, dependerá de requisição do Supremo Tribunal Federal, do Superior Tribunal de Justiça ou do Tribunal Superior Eleitoral (art. 36, inciso II, CF). Nesse aspecto, a competência será definida em razão da matéria que estiver sendo objeto de descumprimento. Se fundada na Constituição Federal, a competência para requisição será do Supremo Tribunal Federal. Tratando-se de matéria infraconstitucional (legislação federal) caberá ao Superior Tribunal de Justiça o exame da intervenção federal. Por fim, quando envolver matéria eleitoral a requisição será efetuada pelo Tribunal Superior Eleitoral.

É, contudo, de competência exclusiva do Supremo Tribunal Federal a requisição de intervenção para a execução de decisões da Justiça do Trabalho ou da Justiça Militar, mesmo que fundada em matéria infraconstitucional.

Dependerá de provimento, pelo Supremo Tribunal Federal, de representação do Procurador-Geral da República, na hipótese do art. 34, VII, e no caso de recusa à execução de lei federal (art. 36, III, CF).

Percebe-se, assim, que duas situações se apresentam: Na hipótese prevista no art. 34 inciso VII da Constituição Federal a que se refere o art. 36, III da CF, a decretação da intervenção federal dependerá do julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade Interventiva, a chamada ADI-Interventiva proposta pelo Procurador-Geral da República. Já no caso de recusa à execução de lei federal, a intervenção federal dependerá do julgamento procedente de representação igualmente proposta pelo Procurador-Geral da República.

A Lei nº 12.562/2011 que regulamenta o inciso III do art. 36 da Constituição Federal dispendo sobre o processo e julgamento da representação interventiva perante o Supremo Tribunal Federal prevê em seu art. 2º que a representação será proposta pelo Procurador-Geral da República, em caso de violação aos princípios referidos no inciso VII do art. 34 da Constituição Federal, ou de recusa, por parte de Estado-

Membro, à execução de lei federal.

Em seu art. 11, estabelece a citada legislação:

Art. 11. Julgada a ação, far-se-á a comunicação às autoridades ou aos órgãos responsáveis pela prática dos atos questionados, e, se a decisão final for pela procedência do pedido formulado na representação interventiva, o Presidente do Supremo Tribunal Federal, publicado o acórdão, levá-lo-á ao conhecimento do Presidente da República para, no prazo improrrogável de até 15 (quinze) dias, dar cumprimento aos §§ 1º e 3º do art. 36 da Constituição Federal.

Nesse aspecto, os parágrafos 1º e 3º do art. 36 da Constituição Federal assim preveem:

Art. 36. A decretação da intervenção dependerá:
(...)

§ 1º - O decreto de intervenção, 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 Assembleia Legislativa do Estado, no prazo de vinte e quatro horas.

(...)

§ 3º - Nos casos do art. 34, VI e VII, ou do art. 35, IV, dispensada a apreciação pelo Congresso Nacional ou pela Assembleia Legislativa, o decreto limitar-se-á a suspender a execução do ato impugnado, se essa medida bastar ao restabelecimento da normalidade.

Como já visto, a intervenção possui caráter excepcional, portanto, nos casos do art. 34, incisos VI e VII ou do art. 35, inciso IV da CF, o decreto deve se limitar a suspender a execução do ato impugnado, se essa medida for suficiente para o restabelecimento da normalidade.

Uma questão deve ser observada. A doutrina estabelece distinção em razão da ação do Presidente da República para os casos de intervenção

por *solicitação* e por *requisição*. No caso de intervenção mediante solicitação, o Presidente da República possui discricionariedade, o que não ocorre quando se tratar de requisição pelo Poder Judiciário. Neste último caso, será um ato vinculado do Presidente da República, restrito à mera formalização da decisão judicial, dispensando-se, inclusive, a ouvida do Conselho da República e do Conselho da Defesa Nacional, além de apreciação posterior pelo Poder Legislativo.

3.2 INTERVENÇÃO DOS ESTADOS NOS MUNICÍPIOS

Como já observado, somente os Estados-membros poderão intervir nos municípios, excepcionando-se os casos de municípios existentes nos territórios federais, quando então competirá à União a intervenção.

A intervenção estadual, pois, trata-se daquela realizada pelo Estado em seus Municípios, e as hipóteses, de caráter excepcional, encontram-se previstas taxativamente no art. 35 da CRFB/88 que assim dispõe:

Art. 35. O Estado não intervirá em seus Municípios, nem a União nos Municípios localizados em Território Federal, exceto quando:

I - deixar de ser paga, sem motivo de força maior, por dois anos consecutivos, a dívida fundada;

II - não forem prestadas contas devidas, na forma da lei;

III - não tiver sido aplicado o mínimo exigido da receita municipal na manutenção e desenvolvimento do ensino e nas ações e serviços públicos de saúde;

IV - 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.

Necessário se faz registrar que a Constituição do Estado de Sergipe acresceu duas hipóteses além daquelas taxativamente previstas no supracitado dispositivo constitucional, através dos incisos V e VI do art. 23, assim dispondo:

Art. 23. É competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios:

(...)

V - forem praticados atos de corrupção na administração municipal;

VI - deixar de recolher por seis meses consecutivos ou alternados, aos órgãos oficiais da Previdência Social, os valores descontados em folha de pagamento dos seus servidores, bem como as parcelas devidas pela Prefeitura, conforme o estabelecido em convênios e na legislação específica.

Tais incisos foram declarados inconstitucionais pelo Supremo Tribunal Federal através da ADI 336, tendo como Relator o Ministro Eros Grau:

EMENTA: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. IMPUGNAÇÃO A PRECEITOS DA CONSTITUIÇÃO DO ESTADO DE SERGIPE. EXPRESSÃO “REALIZADO ANTES DE SUA ELEIÇÃO” INSERIDO NO INCISO V DO ARTIGO 14; ART. 23 INCISOS V E VI; ART. 28 PARÁGRAFO ÚNICO; ART. 37 *CAPUT* E PARÁGRAFO ÚNICO; ARTIGO 46 INCISO XIII; ARTIGO 95, § 1º; ARTIGO 100; ARTIGO 106, § 2º; ARTIGO 235, §§ 1º E 2º; ARTIGO 274; TODOS DA CONSTITUIÇÃO DO ESTADO DE SERGIPE. ARTIGO 13, *CAPUT*, ARTIGO 42; E ARTIGO 46 DO ATO DAS DISPOSIÇÕES TRANSITÓRIAS À CONSTITUIÇÃO ESTADUAL. VIOLAÇÃO DO DISPOSTO NOS ARTIGOS 29 INCISO XIV; 35; 37 INCISOS X E XIII; E 218, § 5º, DA CONSTITUIÇÃO DO BRASIL. AÇÃO JULGADA PARCIALMENTE PROCEDENTE.

1. Ação direta julgada procedente em relação aos seguintes preceitos da Constituição sergipana.
 - i) (...)
 - ii) Artigo 23 incisos V e VI: dispõem sobre os casos de intervenção do Estado no Município. O artigo 35 da Constituição do Brasil prevê as hipóteses de intervenção dos Estados nos Municípios.

A Constituição sergipana acrescentou outras hipóteses. (...)

Em suas ponderações o Ministro Relator esclarece que a Constituição Federal prevê quatro casos de intervenção do Estado no Município, e o constituinte sergipano a eles acrescentou outros dois, quando o art. 35 da CF/88 também consubstancia preceitos de observância compulsória por parte dos Estados-membros, sendo inconstitucionais quaisquer ampliações ou restrições às hipóteses de intervenção.

Assim, a intervenção estadual nos municípios possui as mesmas características e critério de excepcionalidade da intervenção federal nos Estados, já que a regra é a autonomia dos municípios. Portanto, somente nas situações taxativamente previstas na Constituição Federal poderá ela ocorrer, sendo defeso qualquer ampliação ou restrição às suas hipóteses.

Nos casos dos incisos I, II e III do art. 35 da CRFB, a intervenção ocorrerá por decreto do Governador do Estado. Decretada a intervenção, será ele submetido à Assembleia Legislativa do Estado no prazo de 24 horas. Se a Assembleia Legislativa não estiver funcionando, far-se-á convocação extraordinária, no mesmo prazo.

Já na situação prevista no inciso IV do mesmo dispositivo constitucional, no caso de ser a ação julgada procedente pelo Tribunal de Justiça do Estado, fica dispensada a apreciação pelo Poder Legislativo.

O procedimento, pois, será o mesmo aplicado à intervenção federal nos Estados-membros e Distrito Federal. Nos casos de *intervenção espontânea* (artigo 35, I, II, III), o decreto de intervenção deverá ser submetido ao Poder Legislativo. Na hipótese de *intervenção provocada* (artigo 35, IV), fica dispensada a apreciação do decreto de intervenção pela Assembleia Legislativa.

4 NOMEAÇÃO DO INTERVENTOR E CESSAÇÃO DA INTERVENÇÃO

Através do decreto interventivo, que conterà a abrangência, prazo e condições de execução da intervenção, o chefe do Poder Executivo nomeará se necessário, interventor, (art. 36, § 1º, CF) afastando as autoridades envolvidas.

O interventor irá substituir a autoridade da entidade que sofre a

intervenção praticando os atos diretamente ligados a esta (neste caso, a responsabilidade civil primária é da entidade que sofre a intervenção), como, também, atos de gestão comum onde a responsabilidade civil primária é da entidade que sofre a intervenção e a subsidiária da entidade interventora.

A disposição do § 3º do artigo 36 da CF, que se refere aos casos do art. 34 inciso VI e VI demonstra não só a excepcionalidade da intervenção, como também que a figura do interventor não é obrigatória, já que o ato interventivo pode se limitar a suspender aquilo que deu causa à intervenção.

O § 4º do art. 36 da CF, por sua vez, estabelece que cessados os motivos da intervenção, as autoridades afastadas de seus cargos a estes voltarão, salvo impedimento legal (ex. fim de mandato, suspensão ou perda dos direitos políticos).

Revela-se, pois, que a intervenção é ato temporário, cuja duração deve constar do Decreto interventivo, conforme já mencionado. Assim, ela prevalecerá somente pelo tempo necessário para a solução do motivo que a gerou. Não mais existindo os motivos, não há como justificar a sua manutenção.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

De tudo se conclui que obedece a intervenção quatro princípios básicos quais sejam: o da excepcionalidade, necessidade, temporariedade e formalidade. A regra é da não intervenção, ocorrendo esta somente em situação excepcional; necessária, quando presentes motivos determinados e constitucionalmente estabelecidos; temporária, sendo inadmissível a sua perpetuidade, devendo ainda obedecer a pressupostos de forma.

Consiste, pois, de medida de natureza política correspondente à intromissão de um ente superior em um ente inferior, restringindo de forma temporária e excepcional a autonomia deste com a finalidade de buscar a unidade e a preservação da soberania do Estado federal e das autonomias da União, dos Estados-membros, do Distrito Federal e dos Municípios.

A Intervenção é sem sombra de dúvidas ato necessário e de grande importância para garantir a unidade e o pacto federativo.

INTERVENTION AND THE AUTONOMY OF POLICY FEDERAL ENTITIES

ABSTRACT: This article presents a study on Intervention as exceptional and temporary act of one level of government to another within the limits set by the Constitution . Weaves considerations about the procedures adopted when established craft by an act of the Chief Executive or caused by request or appointment. It also demonstrates the lack of mandatory appointment of intervenor and the intervening act may be limited to suspend what gave rise to the intervention , which confirms the exceptional and temporary nature of the measure. Reveals his purpose in seeking unity and the preservation of the sovereignty of the federal state and the autonomy of the Union, the States, the Federal District and the municipalities.

KEYWORDS: Intervention. Autonomy. Exceptionality. Staging. Need. Formality.

REFERÊNCIAS

- BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Disponível em www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/ConstituicaoCompilado.htm
- BRASIL Lei 12.562/2011. Disponível em www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/.../Lei/L12562.htm
- BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade 336. Relator Ministro EROS GRAU. Data de Julgamento 10/02/2010. Disponível em redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID.
- CUNHA JUNIOR, Dirley. *Curso de Direito Constitucional*. 8. ed. Salvador: Jus Podivm; 2014.
- MORAES, Alexandre de. *Direito Constitucional*. 10. ed. São Paulo: Atlas S.A; 2005.
- SERGIPE. Constituição do Estado de Sergipe (1989). Disponível em www.al.se.gov.br/cese/constituicao_do_estado_de_sergipe
- SILVA, José Afonso da. *Curso de Direito Constitucional Positivo*. 27. ed.

São Paulo: Malheiros: 2006.

REZENDE, Antonio Martinez de; Bianchet, Sandra Braga. *Dicionário do Latim Essencial*. 2. ed. São Paulo, PÁGINAS: 512, Coleção Clássica:2014.