



REVISTA BRASILEIRA DE POLÍTICAS PÚBLICAS
BRAZILIAN JOURNAL OF PUBLIC POLICY

Representação interventiva, jurisdição constitucional e conflito federativo

Interventional representation, constitutional jurisdiction and federative conflict

Marcelo Rodrigues Mazzei
Sebastião Sérgio Silveira
Henrique Parisi Pazeto

SUMÁRIO

“COMO EU ESCREVO”	11
Richard Posner Tradução de Ana Caroline Pereira Lima Thiago Santos Aguiar de Pádua	
BOOLA!	16
Duncan Kennedy Tradução de Ana Caroline Pereira Lima Thiago Santos Aguiar de Pádua	
A COMIDA FICA NA COZINHA: TUDO QUE EU PRECISAVA SABER SOBRE A INTERPRETAÇÃO DE UM ESTATUTO EU APRENDI QUANDO TINHA 9 ANOS	22
Hillel Y. Levin Tradução de Jefferson Carús Guedes Ana Caroline Pereira Lima Thiago Santos Aguiar de Pádua	
POLÍTICAS PÚBLICAS: UMA CONTRIBUIÇÃO SUCINTA À EDIFICAÇÃO DE UM MODELO PARA SUA ANÁLISE	28
Victor Manuel Barbosa Vicente	
1 Introdução	29
2 Políticas públicas: alguns modelos para sua análise	29
2.1 A análise institucional.....	29
2.2 Redes de políticas públicas	37
2.3 O modelo de fluxos múltiplos	39
2.4 Advocacy coalition framework	40
3 Considerações finais	43
Refêrencias	43
DIREITO À SAÚDE, POLÍTICAS PÚBLICAS DO SISTEMA ÚNICO DE SAÚDE E ACESSO AO SERVIÇO PÚBLICO HOSPITAL E AMBULATORIAL	49
Emerson Affonso da Costa Moura Fabrizia da Fonseca Passos Bittencourt Ordacgy	
1 Introdução	50
2 O direito social à saúde	51
3 A constituição de 1988 e as políticas de saúde	54
4 A saúde pública e os serviços públicos	56
5 Conclusão	57
Referências	58
AUTISMO: O IDEAL E O REAL NA EFETIVAÇÃO DA DECISÃO JURISDICIONAL QUE IMPLEMENTA POLÍTICAS PÚBLICAS	60
Grasielly de Oliveira Spínola	
1 Introdução	60
2 Sobre o autismo: diagnóstico, sintomas e tratamentos	61

3 O controle jurisdicional de políticas públicas relacionadas ao autismo no Estado de São Paulo	62
3.1 Da ineficiência do julgado em razão da execução pela via individual	65
3.2 Dos direitos difusos, coletivos e individuais homogêneos	65
3.3 Da Importância de se reconhecer os direitos e interesses difusos, no caso do autismo, para eficiência do julgado.....	66
4 O controle jurisdicional de políticas públicas relacionadas ao autismo no Estado do Rio Grande do Norte ..	67
5 Conclusões.....	68
DIREITO À SAÚDE, POLÍTICAS PÚBLICAS E PORTADORES DE TRANSTORNO MENTAL: A INTERNAÇÃO COMPULSÓRIA DO DEPENDENTE QUÍMICO NO MUNICÍPIO DO RIO DE JANEIRO	72
Emerson Affonso da Costa Moura	
Laila Rainho de Oliveira	
1 Introdução	72
2 O direito à saúde e as políticas públicas.....	73
3 O dependente químico e a política pública de internação	78
4 Estudo de caso: a internação compulsória no rio de janeiro.....	81
5 Conclusão	84
Referências	85
PRODUÇÃO DE ALIMENTOS: AGRICULTURA FAMILIAR X CULTURA DE EXPORTAÇÃO NO BRASIL, SOB A PERSPECTIVA DA SUSTENTABILIDADE.....	89
Luá Cristine Siqueira Reis	
João da Cruz Gonçalves Neto	
1 Introdução	90
2 Agricultura familiar no contexto contemporâneo.....	90
3 Agronegócio no Brasil.....	93
4 Reforma agrária, produção de alimentos e sustentabilidade	94
5 Conclusão	96
Referências	97
DIREITO AGROALIMENTAR E TERRITÓRIO: REFLEXÕES SOBRE O USO DA ÁGUA NA ATIVIDADE AGRÍCOLA .	100
Rodolfo Franco	
1 Introdução	100
2 Quadro normativo sobre a água.....	102
3 Uso da água na atividade agrícola	105
3.1 O aquífero guarani	105
3.2 Água e território.....	106
3.3 Água e liberdade.....	107
4 Conclusão	110
A CONSTRUÇÃO DE NOVAS POLÍTICAS SOCIAIS: O CASO DE MATO GROSSO DO SUL	114
Ricardo Luz Chagas Amorim	
1 Introdução	114
2 Exclusão social	115
3 As dificuldades dos anos 1990 e a nova política social sul-mato-grossenses.....	118
4 COGEPS e a gestão matricial das políticas sociais	122
5 FIS como garantia de recursos.....	125

6 Alguns números e observações sobre os impactos.....	129
7 Comentários finais.....	134
Referência.....	135
PROGRAMAS SOCIAIS BRASILEIROS E SUA RELAÇÃO COM A POBREZA, A DESIGUALDADE E O DESENVOLVIMENTO	138
Mirian Aparecida Rocha	
Rosa Maria Olivera Fontes	
Leonardo Bornacki de Mattos	
Jader Fernandes Cirino	
1 Introdução	139
2 Estudo sobre as inter-relações entre programas sociais, pobreza e desigualdade	140
3 Metodologia.....	141
3.1 Modelos analíticos	141
3.2 Fonte de dados	142
4 Resultados	143
4.1 Indicadores multidimensionais	143
4.2 Comportamento dos indicadores multidimensionais nas regiões brasileiras	145
4.3 Ranking dos estados brasileiros	147
4.4 Impacto dos programas sociais sobre os indicadores multidimensionais.....	148
5 Conclusão	151
Referências.....	152
A JURISDIÇÃO CONSTITUCIONAL E A CONTEXTUALIZAÇÃO DO TEXTO DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988: MUTAÇÃO CONSTITUCIONAL	155
Eduardo Sadalla Bucci	
Introdução.....	156
Direito é alográfico.....	156
A jurisdição constitucional como fator de estabilização institucional.....	160
Mutação constitucional: poder reformador ou interpretação constitucional?.....	164
1. Mutação constitucional: delineação pela doutrina majoritária.....	166
2. Mutação constitucional à luz de o direito ser alográfico: mudanç� das normas e não do texto constitucional	167
Conclusão.....	170
POLÍTICAS PÚBLICAS NA FRONTEIRA TRINACIONAL: O DESAFIO AO PLENO EXERCÍCIO DA CIDADANIA	173
Priscila Lini	
REPRESENTAÇÃO INTERVENTIVA, JURISDIÇÃO CONSTITUCIONAL E CONFLITO FEDERATIVO	186
Marcelo Rodrigues Mazzei	
Sebastião Sérgio Silveira	
Henrique Parisi Pazeto	
Introdução.....	186
Aspectos gerais da intervenção federal.....	187
Histórico da representação interventiva no Brasil.....	190
A representação interventiva na Constituição Federal de 1988	191
Legitimação ativa	193
Procedimento	194

Decisão	195
Conclusão	198
Referências	199
A LICITAÇÃO PÚBLICA COMO INSTRUMENTO DE DESENVOLVIMENTO NA PERSPECTIVA DO PATERNALISMO LIBERTÁRIO.....	201
Felipe Furtado Ferreira	
Eduardo Carlos Pottumati	
1 Introdução	202
2 A licitação pública e sua função social	202
3 Direito ao desenvolvimento sustentável	206
4 A atividade de fomento.....	209
5 O paternalismo libertário como terceira via – similitude com a atividade de fomento	210
6 Considerações finais.....	212
Referências	213
TRIBUTAÇÃO & REGULAÇÃO: UM DIAGNÓSTICO SOBRE INTER-RELAÇÕES POSSÍVEIS.....	215
Veyzon Campos Muniz	
1 Introdução	215
1.1 Um necessário acordo semântico ao tratar de regulação.....	216
2 Regulação da tributação.....	216
2.1 Apatia endêmica e a produção legislativa tributária.....	217
3 Tributação como regulação.....	218
3.1 Medidas extrafiscais: um instrumento regulatório.....	218
3.2 Automatismo moral e a análise de impacto regulatório.....	220
4 Conclusões articuladas.....	221
ANÁLISE ECONÔMICA DO DIREITO: A EFICIÊNCIA DA NORMA JURÍDICA NA PREVENÇÃO E REPARAÇÃO DE DANOS SOFRIDOS PELO CONSUMIDOR.....	224
Héctor Valverde Santana	
1 Introdução	225
2 Conceito de análise econômica do direito (AED)	225
3 Eficiência das normas jurídicas protetivas do consumidor	227
4 Análise econômica da prevenção e reparação de danos sofridos pelo consumidor.....	228
5 Conclusão	234
Referências	235
INOVAÇÃO PARA QUEM? O CASO DA POLÍTICA DE INOVAÇÃO DA UNIVERSIDADE FEDERAL DE JUIZ DE FORA	238
Marcos Vinício Chein Feres	
Marcelo Castro Cunha Filho	
1 Introdução	239
2 Integridade e ação comunicativa aplicada ao direito	240
3 A busca pelo desenvolvimento tecnológico e sua repercussão na ICT federal de juiz de fora	244
4 Por que o direito não concorda com uma política inovação utilitária? A deficiência da política da UFJF	249

5 Conclusão	252
-------------------	-----

A PONDERAÇÃO COMO MECANISMO DE SOLUÇÃO DE CONFLITOS ENTRE PRINCÍPIOS NORTEADORES DO DIREITO PENAL AMBIENTAL256

Maria Isabel Esteves de Alcântara

Michelle Lucas Cardoso Balbino

1 Considerações Iniciais.....	257
2 Introito ao Estudo dos Princípios.....	257
3 Princípio do In Dubio pro Reo	260
4 Princípio do In Dubio pro Ambiente ou In Dubio Pro Nature.....	261
5 A Ponderação como Mecanismo de Solução de Conflitos: Princípio “In Dubio pro Reo” Versus Princípio “In Dubio pro Nature”.....	263
6 Considerações Finais	268
Referências	269

A NECESSIDADE DE POLÍTICAS PÚBLICAS AMBIENTAIS MUNICIPAIS E PARTICIPAÇÃO POPULAR PARA COIBIR AS BRIGAS DE GALO273

Marco Lunardi Escobar

Lucia Santana de Freitas

Gesinaldo Ataíde Candido

1 Introdução	274
2 A proteção à fauna.....	274
3 As normas ambientais e a defesa animal	276
3.1 Maus tratos a animais: as rinhas de galo	277
3.2 A competência do município em matéria ambiental e a necessidade de políticas públicas para coibir as rinhas de galos.	277
3.3 A falta de políticas públicas: seria falta de interesse?.....	279
3.4 A participação da sociedade civil como auxiliar na gestão ambiental.....	279
4 Aspectos metodológicos.....	280
5 O Combate às brigas de galo no Rio Grande do Norte	281
5.1 As operações de 2010 a 2012.....	281
5.2 Poder de polícia ambiental.....	283
6 Considerações finais.....	284

Representação interventiva, jurisdição constitucional e conflito federativo

Interventional representation, constitutional jurisdiction and federative conflict

Marcelo Rodrigues Mazzei*

Sebastião Sérgio Silveira**

Henrique Parisi Pazeto***

Resumo

O presente artigo tem por objetivo o estudo da representação interventiva como instrumento para solução de conflito federativo. A representação interventiva, que está inserida na jurisdição constitucional brasileira como instrumento de manutenção do pacto federativo, foi objeto de poucos estudos aprofundados, mormente em razão da excepcionalidade de sua utilização. Inicialmente, serão descritos os aspectos gerais da intervenção federal nos Estados-membros e no Distrito Federal, com especial relevância ao estudo comparado entre a legislação brasileira e a legislação de alguns países da América Latina detentores de institutos políticos-jurídico similares, como a Argentina e o México. Posteriormente, será realizado levantamento histórico da representação interventiva no direito brasileiro, como forma de verificar a sua evolução dentro de cada etapa histórica em que o país vivenciava no momento. Por fim, será realizada uma análise específica da representação interventiva com sua normatização atual, onde serão abordadas algumas questões controvertidas sobre a sua utilização, especificamente a posição processual assumida pelo Procurador-Geral da República na condição de legitimado ativo, a possibilidade de desistência da representação, a natureza jurídica da ação interventiva e a vinculação ou não do Presidente da República para a decretação da intervenção quando julgada procedente a representação.

Introdução

A representação interventiva ou ação de inconstitucionalidade interventiva é um dos instrumentos mais antigos da jurisdição constitucional brasileira, tendo sua primeira previsão na Constituição de 1934.

Em razão da excepcionalidade de sua utilização, poucos estudos foram realizados até hoje, em especial após a regulamentação do seu procedimento pela Lei nº 12.562/2011.

Para melhor visualizar a excepcionalidade da medida, segundo a Assessoria de Gestão Estratégica do Supremo Tribunal Federal, em resposta ao pedido de informações formulado em 08 de setembro de 2013 e que foi registrado sob o protocolo nº 186569, desde a promulgação da Constituição Federal

Recebido em 04/11/2014

Aprovado em 25/01/2014

* Mestrando em Direitos Coletivos e Cidadania pela UNAERP. Especialista em Processo Civil pela UNAERP. Procurador do Município de Ribeirão Preto.

** Professor titular e Coordenador do Curso de Pós-Graduação em Direito da Universidade de Ribeirão Preto (UNAERP) e Professor Doutor do Departamento de Direito Público da Universidade de São Paulo. Doutor e Mestre em Direito pela PUC-SP. Pós-Doutor pela Universidade de Coimbra-Portugal. Promotor de Justiça do Estado de São Paulo.

*** Mestrando em Direitos Coletivos e Cidadania pela UNAERP. Especialista em Processo Civil pela UNAERP. Procurador do Município de Ribeirão Preto.

de 1988 até dezembro de 2012, foram distribuídas somente 05 representações interventivas de autoria do Procurador-Geral da República. Respectivamente, foram distribuídos: pedido de intervenção federal (IF) nº 116 em 1991; IF nº 126 em 1992; IF nº 4822 em 2005; IF nº 5129 em 2008 e IF nº 5179 em 2010.

A importância política do princípio federativo para a organização do Estado brasileiro é tão grande que ele não pode sequer ser suprimido por proposta de emenda constitucional (art. 60, § 4º, inciso I da CF).

A vedação à secessão e a autonomia política-administrativa dos entes federativos são características marcantes do sistema federativo (art. 1º, caput e art. 18, caput, da Constituição Federal).

A representação interventiva visa recuperar o equilíbrio federativo abalado pelo descumprimento por parte de um dos Estados-membros de alguma das disposições constitucionais concretizadoras de fundamentos, valores e comportamentos tidos como essenciais pela Constituição dentro do sistema político brasileiro, chamados pela doutrina de princípios sensíveis, bem como visa manter a higidez do ordenamento jurídico infraconstitucional nas hipóteses de recusa à execução de lei federal.

A submissão da apreciação dos pressupostos do pedido de intervenção ao Poder Judiciário, descritos nas hipóteses elencadas no art. 36, inciso III da Constituição Federal, denota claramente o funcionamento do sistema de freios e contrapesos (checks and balances), inerente ao princípio da separação de poderes, bem como reafirma a utilização da representação interventiva como um dos instrumentos para garantia desse sistema e para a solução de conflitos federativos.

Assim, mostra-se pertinente um maior aprofundamento teórico sobre a representação interventiva, em especial após a regulamentação infraconstitucional de seu procedimento pela Lei nº 12.562/2011.

Aspectos gerais da intervenção federal

A intervenção é instrumento político de uso excepcional, tendente a cessar situações que em virtude de sua gravidade afetam diretamente o princípio federativo. A suspensão da autonomia de um Estado-membro ou do Distrito Federal decorrente da intervenção federal, que é feita com o escopo de restabelecer o equilíbrio federativo, é uma medida extrema, cuja utilização excepcional não prescinde da presença dos pressupostos estabelecidos na Constituição Federal.

Foi na Constituição de 1891, após a Emenda Constitucional de 3 de setembro de 1926, que houve a primeira previsão da decretação de intervenção federal nos Estados (art. 6º)¹. A legitimidade para sua decretação era exclusiva do Congresso Nacional (art. 6º, §1º). A intervenção fazia-se necessária para assegurar o respeito aos princípios constitucionais da União, para garantir o livre exercício de quaisquer dos poderes públicos dos Estados e para reorganizar as finanças do Estado insolvente.

Segundo Francisco Fernández Segado, a Constituição dos Estados Unidos de 1787 foi o primeiro documento legal a prever a possibilidade de intervenção da União nos demais entes federativos, datando de 1794 a primeira intervenção federal norte-americana:

La intervención federal remonta su origen a la Constitución norteamericana de 1787. En el apartado decimoquinto de la sección octava del artículo 1º se faculta al Congreso “para dictar disposiciones para llamar a las armas a la milicia, a fin de que haga cumplir las leyes de la Unión, sofoque insurrecciones y repela invasiones”. (...) La primera intervención de que da noticia la historia norteamericana fue llevada a cabo por el presidente Washington en 1794, para sofocar la llamada “Whisky Insurrection”.²

1 MENDES, Gilmar Ferreira, COELHO, Inocêncio Mártires e BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. *Curso de Direito Constitucional*. São Paulo: Saraiva, 2007. p. 1.161.

2 SEGADO, Francisco Fernández. *El Federalismo em América Latina*. México: Universidad Nacional Autónoma de México, 2003. p. 141.

Considerada por muitos como um exemplo de federalismo e democracia³, a Suíça foi o primeiro país da Europa a prever em sua Constituição o instituto da intervenção federal, ainda no ano de 1874⁴.

Na América Latina, além do Brasil, a Argentina e o México possuem instituto semelhante à intervenção federal.

O art. 75, nº 31 da Constituição da Argentina prevê a competência do Congresso Nacional para decretar a intervenção federal na cidade de Buenos Aires. Em caso de recesso do Congresso Nacional, caberá ao Chefe do Poder Executivo decretar a intervenção federal em Buenos Aires (art. 99, nº 20). Também cabe ao Congresso Nacional aprovar ou revogar a intervenção decretada no recesso parlamentar pelo Poder Executivo.

O art. 122 da Constituição da Argentina prevê que as províncias se organizam politicamente e administrativamente sem intervenção da União. Entretanto, no seu art. 6º, existe previsão dos motivos que podem dar ensejo à decretação da intervenção federal nas províncias. A União intervirá nas províncias para garantir a forma republicana de governo, bem como para repelir invasões estrangeiras e a pedido das autoridades locais em caso de ameaça interna provocada por outra província. Parte da doutrina argentina classifica os pressupostos de intervenção em pressuposto de proteção (para repelir invasões exteriores e internas) e pressuposto de restauração ou execução (para garantir a forma republicana de governo).⁵

Já a Constituição do México prevê o instituto da *intervención federal en la desaparición de poderes* (art. 76, inciso V da Constituição mexicana). Essa norma estipula que na situação do desaparecimento dos poderes constitucionais de um Estado-membro, o Senado nomeará um governante provisório, que convocará novas eleições. O governante provisório, figura semelhante ao interventor, será escolhido pelo Senado entre três candidatos indicados pelo Presidente da República, mediante votação de dois terços do parlamentares presentes na sessão.

Seu cabimento e o seu procedimento estão regulamentados na *Ley Reglamentaria de la Fracción V del Artículo 76 Constitucional*, publicada em 29 de dezembro de 1978. As hipóteses que configuram o desaparecimento dos poderes dos Estado-membros estão previstas no art. 2º da lei regulamentadora. São elas: a ofensa aos princípios regentes do sistema federal; o abandono das funções públicas pelo governador, exceto por força maior; a impossibilidade física do exercício das funções públicas pelo governador; quando o governador permanecer no cargo mesmo após o término de seu mandato ou quando o governo alterar a forma de organização política prevista no art. 40 e no art. 115 da Constituição mexicana (governo republicano, representativo, democrático, laico e federalista).

Apesar de haver algumas semelhanças entre a *desaparición de poderes* mexicana e a intervenção federal brasileira, Jorge Carpizo aponta que no plano jurídico existe uma sensível diferenciação, pautada principalmente pela gravidade e amplitude da intervenção federal ocorrida nos Estados mexicanos:

Aunque fácticamente la situación en este aspecto en México es muy parecida a la que acontece en Argentina y Brasil, jurídicamente el caso de México es algo diferente ya que no existe intervención sino declaración de que han desaparecido los poderes em uma entidad federativa. (...) Desde el punto de vista jurídico, la desaparición implica que esos poderes rompen el orden jurídico, que por um motivo u outro quebrantan el ordenamiento de la Constitución.⁶

A ampla discricionariedade política dos membros do Senado que pode sustentar a *desaparición de poderes* no sistema mexicano, a vagueza descritiva das hipóteses de intervenção previstas no art. 2º da lei

3 FIÚZA, Ricardo Arnaldo Malheiros. *Direito Constitucional Comparado*, 5ª ed. Belo Horizonte: Del Rey, 2013. p. 211.

4 SEGADO, Francisco Fernández. *El Federalismo em América Latina*. México: Universidad Nacional Autónoma de México, 2003. p. 142.

5 GELLI, María Angélica. *Constitución de la Nación argentina comentada y concordada*. Buenos Aires: La Ley, 2002. p. 48.

6 CARPIZO, Jorge. *Federalismo em Latinoamérica*. México: Universidad Nacional Autónoma de México, 1973. p. 74/75.

reguladora, bem como a ausência de instrumentos judiciais de controle da real caracterização ou não das hipóteses interventivas, são os principais alvos das críticas formuladas por Manuel González Oropeza:

Resulta evidente que en el fondo de cada caso de desaparición de poderes, subyacen innumerables cuestiones políticas, múltiples causas que seguramente sólo a los actores les son conocidas y que em ningún foro público son explicadas. Ello nos fuerza a precisar que los datos recogidos en las reseñas efectuadas, muchas veces no corresponden a las causas reales que motivaron el empleo de la facultad senatorial; la candidez algunas veces, la violación flagrante otras, nos permiten deducir que los argumentos que se ventilaron en el Senado, no correspondían efectivamente al origen mismo del problema político y que se prefiere em estas ocasiones ser muy flexible en la interpretación de la Constitución general, antes de hacer públicas las razones efectivas que, de divulgarse, quizás ofendieran más la opinión pública de los principios políticos sobre los que sustenta el gobierno de México. (...) La facultad declarativa de desaparición de poderes há sido frecuentemente mal interpretada para acabar em forma inmediata com los gobiernos estaduais desafectos o contrarios a la política federal. (...) La experiencia de la práctica de desaparición de poderes há sido nefasta para el sistema federal mexicano.⁷

No Brasil, os motivos que dão ensejo à intervenção federal nos Estados-membros e no Distrito Federal estão descritos nos incisos do art. 34 da Constituição Federal.

A União promoverá a intervenção nos Estados-membros para coibir o exercício direito de secessão por parte dos Estados-membros, mantendo-se a unidade nacional (inciso I); para repelir invasão estrangeira ou de uma unidade federada em outra (inciso II); para resolver grave comprometimento à ordem pública (inciso III); para garantir o livre exercício institucional dos Poderes da República (inciso IV); para reorganizar as finanças dos Estados que suspenderam o pagamento de dívida fundada por mais de dois anos consecutivos, salvo força maior ou que deixaram de entregar aos Municípios as receitas tributárias fixadas na Constituição (art. 158 da CF) dentro dos prazos estabelecidos em lei (inciso V); para prover a execução de lei federal, ordem ou decisão judicial (inciso VI) e para assegurar a observância dos princípios sensíveis (inciso VII).

A Constituição Federal permite que a União somente promova intervenção nos Estados-membros. Os Municípios situados no âmbito dos Estados-membros não se expõem à possibilidade constitucional de sofrerem intervenção decretada pela União, eis que, relativamente a esses entes municipais, a única pessoa política ativamente legitimada a neles intervir é o Estado-membro. Por isso mesmo, no sistema constitucional brasileiro, falece legitimidade ativa à União Federal para intervir em quaisquer Municípios, ressalvados, unicamente, os Municípios localizados em Território Federal (art. 35, caput da CF).⁸

O art. 84, inciso X, da Constituição Federal prevê que compete privativamente ao Presidente da República a decretação e a execução da intervenção federal. Ao Congresso Nacional, o art. 49, inciso IV da Constituição atribuiu a competência exclusiva de aprovar ou não o decreto presidencial de intervenção federal (controle político). O decreto de intervenção será submetido à apreciação do Congresso Nacional, que no prazo de vinte e quatro horas, deverá especificar a amplitude, o prazo e as condições da intervenção, bem como deverá nomear um interventor (art. 36, § 1º da CF). Alguns doutrinadores sustentam que a presença do interventor é dispensada dependendo do caso concreto, como ocorre na intervenção realizada somente no Poder Legislativo, em que “a presença do interventor torna-se desnecessária, desde que o ato interventivo atribua ao Governador as funções legislativas”.⁹

Nos casos previstos no art. 34, inciso VI (prover a execução de lei federal, ordem ou decisão judicial) e inciso VII (ato que ofenda aos princípios sensíveis), será dispensada a apreciação pelo Congresso Nacional

7 OROPEZA, Manuel González. *La intervención federal en la desaparición de poderes*, 2ª ed. México: Universidad Nacional Autónoma de México, 1987. p. 235/237.

8 STF, IF 590 QO, Relator Min. Celso de Mello, Tribunal Pleno, julgado em 17/09/1998, DJ 09-10-1998.

9 BASTOS, Celso Ribeiro. *Curso de Direito Constitucional*. São Paulo: Celso Bastos Editora, 2002. p. 524.

do decreto interventivo, que se limitará, quando possível, a suspender a execução do ato ou suspender seus efeitos se essas medidas bastarem para a solução do conflito federativo (art. 36, § 3º da CF).

É importante salientar que no caso em que a intervenção federal objetive garantir o livre exercício de quaisquer dos Poderes da federação, ela dependerá de solicitação do Poder coacto (art. 36, inciso I da CF), bem como dependerá a intervenção no caso de desobediência à ordem ou decisão judicial de requisição do Supremo Tribunal Federal, do Superior Tribunal de Justiça ou do Tribunal Superior Eleitoral (art. 36, inciso II da CF).

Por fim, o ato interventivo não é suscetível de controle jurisdicional, exceto quando ocorrente visível inconstitucionalidade. Para José Afonso da Silva, a análise jurisdicional “não há sobre o ato de intervenção, porque se trata de ato de natureza política insuscetível de controle jurisdicional, salvo manifesta infringência às normas constitucionais”.¹⁰

Histórico da representação interventiva no Brasil.

A primeira previsão constitucional da representação interventiva ocorreu no art. 12, § 2º da Constituição de 1934, que previa a possibilidade da intervenção da União nos Estados-membros mediante provocação do Procurador-Geral da República à Corte Suprema para assegurar a observância dos princípios constitucionais especificados nas alíneas “a” a “h”, do inciso I, do art. 7º da Constituição (forma republicana representativa; independência e coordenação de poderes; temporariedade das funções eletivas, limitada aos mesmos prazos dos cargos federais correspondentes, proibida a reeleição de Governadores e Prefeitos para o período imediato; autonomia dos Municípios; garantias do Poder Judiciário e do Ministério Público; prestação de contas da Administração; possibilidade de reforma constitucional e a competência do Poder Legislativo para decretá-la).

Nessas hipóteses, a intervenção somente ocorreria depois da manifestação da Corte Suprema sobre a constitucionalidade da lei que instituiu a intervenção.

O art. 8º, parágrafo único da Constituição de 1946 previa a competência do Procurador-Geral da República submeter o ato arguido de inconstitucionalidade ao Supremo Tribunal Federal para que esse apreciasse a eventual decretação da intervenção da União no Estado-membro. O Procurador-Geral da República só detinha competência para arguir a inconstitucionalidade do ato para assegurar a forma republicana representativa; a independência e harmonia dos Poderes; a temporariedade das funções eletivas, limitada a duração dessas e das funções federais correspondentes; a proibição da reeleição de Governadores e Prefeitos para o período imediato; a autonomia municipal; a prestação de contas da Administração e a garantias do Poder Judiciário (art. 7º, inciso VII da Constituição de 1946).

A Constituição de 1946 não determinava um período máximo de intervenção junto ao Estado, mas determinava a necessidade de constar a previsão na lei ou decreto de intervenção da amplitude da intervenção, bem como sua duração e condições de executoriedade (art. 11). Igualmente, o art. 14 previa que cessados os motivos que houverem determinado a intervenção, voltariam ao exercício dos seus cargos as autoridades estaduais afastadas em consequência dela.

Note-se que a Constituição anterior, de 1937, previa a competência do Presidente da República intervir nos Estados membros diretamente nas hipóteses para impedir invasão iminente de um país estrangeiro no território nacional ou de um Estado em outro, bem como para restabelecer a ordem gravemente alterada nos casos em que o Estado não queira ou não possa fazê-lo e para administrar o Estado, quando, por qualquer motivo, um dos seus Poderes estiver impedido de funcionar (art. 9º, alínea “a”, “b” e “c”). Já quando se tratava da competência para decretar a intervenção federal nos Estados para assegurar a forma republicana e representativa de governo, bem como o governo presidencial e os

10 AFONSO DA SILVA, José. *Curso de Direito Constitucional*, 13ª ed. São Paulo: Malheiros, 1997. p. 463.

direitos e garantias assegurados na Constituição, o parágrafo único, do art. 9º da Constituição de 1937 delegava a competência à Câmara dos Deputados.

A Constituição Federal de 1967 em seu art. 11, § 1º, alínea “c”, manteve a disposição quanto à ação interventiva, promovendo, inclusive, a ampliação do seu objeto como forma de possibilitar a intervenção nos casos de omissão do Estado em cumprir a execução de lei federal ou decisão judicial, bem como permitir a intervenção quando vislumbrada a prática pelos deputados estaduais das situações mencionados nos incisos I e II do artigo 34, salvo quando exercerem a função de secretário de Estado.

Assim, com o acréscimo das situações anteriores, o Procurador-Geral da República poderia representar junto ao Supremo Tribunal Federal nas mesmas hipóteses previstas na Constituição de 1946, com a exceção da anterior previsão da possibilidade de intervenção quando configurada a tentativa de reeleição de Governadores e Prefeitos para o período imediato (art. 7º, inciso VII, alínea “d” da Constituição de 1946), uma vez que a Constituição de 1967 não repetiu a disposição relativa à proibição de reeleição do Chefe do Poder Executivo em todas as esferas que constava no art. 139 da Constituição de 1946.

A ação de representação de inconstitucionalidade para fins de intervenção dos Estados nos Municípios foi criada por meio da Emenda nº 01, de 1969, que deu nova redação ao art. 15, § 3º, alínea “d” da Constituição de 1967. A referida norma previa que o Tribunal de Justiça do Estado poderia dar provimento a representação interventiva formulada pelo Chefe do Ministério Público local para assegurar a observância dos princípios indicados na Constituição Estadual, bem como para prover à execução de lei ou de ordem ou decisão judiciária, limitando-se o decreto do Governador a suspender o ato impugnado, se essa medida bastar ao restabelecimento da normalidade.

A representação interventiva na Constituição Federal de 1988

A ação interventiva federal nos Estados-membros ou no Distrito Federal tem previsão no art. 36, inciso III da Constituição Federal, sendo regulamentada atualmente pela Lei nº 12.562/2011 e pelos arts. 5º, inciso VIII e 350 a 354 do Regimento Interno do STF.

O texto original da Constituição Federal de 1988 atribuía ao Superior Tribunal de Justiça a competência para julgamento da representação interventiva nos casos de recusa à execução de lei federal (art. 36, inciso IV). Essa disposição era regulamentada pelos arts. 19 a 22 da Lei nº 8.038/1990.

A atribuição da competência para julgamento da ação interventiva na hipótese de recusa à execução de lei federal estava ligada à competência do Superior Tribunal de Justiça para o julgamento, via recurso especial, de decisão judicial que contrariasse a legislação federal. Contudo, tal interpretação, baseada na premissa de que o STJ deveria deliberar sobre qualquer conflito que envolvesse matéria de caráter infraconstitucional, encontrava-se incorreta, uma vez que “a alteração adotada pela versão primeira da Constituição de 1988 parece resultar de um equívoco produzido pelo literalismo, que levou o constituinte a atribuir ao STJ matéria que envolvesse a aplicação da lei federal”.¹¹

O inciso que previa a competência do Superior Tribunal de Justiça para julgar a representação interventiva nos casos de recusa do Estado-membro à execução de lei federal foi revogado pela Emenda Constitucional nº 45/2004, sendo, atualmente, competente o Supremo Tribunal Federal para o julgamento dessa ação.

Note-se que mesmo antes da revogação do mencionado inciso, o Supremo Tribunal Federal possuía entendimento de que cabia exclusivamente a ele a requisição de intervenção para assegurar a execução de decisões da Justiça do Trabalho ou da Justiça Militar, ainda quando fundadas em direito

11 MENDES, Gilmar Ferreira, COELHO, Inocêncio Mártires e BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. *Curso de Direito Constitucional*. São Paulo: Saraiva, 2007. p. 1.163.

infraconstitucional¹². Igualmente, firmou entendimento de que caberia ao Tribunal Superior Eleitoral a competência quando o pedido de intervenção federal fosse fundado em matéria de índole eleitoral¹³.

O Supremo Tribunal Federal detém a competência para o julgamento de conflito federativo entre a União e os Estados-membros ou Distrito Federal, conforme disposição do art. 102, inciso I, alínea “f” da Constituição Federal. Manoel Gonçalves Ferreira Filho destaca o importante papel do Supremo Tribunal Federal quanto ao exercício de sua competência para dirimir conflitos federativos que envolvam a União e os Estados ou Distrito Federal:

Reponta aqui o papel do Supremo Tribunal Federal como órgão de equilíbrio do sistema federativo. Pertencente embora à estrutura da União, o Supremo tem um caráter nacional que o habilita a decidir, com independência e imparcialidade, as causas e conflitos de que sejam partes, em campos opostos, a União e qualquer dos Estados federados.¹⁴

A ação interventiva terá cabimento no caso de recusa à execução de lei federal e nos casos previstos no art. 34, inciso VII da Constituição Federal.

O inciso VII do art. 34 estabelece os chamados pela doutrina de princípios sensíveis, considerados como aqueles cujo descumprimento acarreta a intervenção federal.

Historicamente, quanto à descrição das motivações do pedido interventivo, a intervenção federal nos Estado-membros no Brasil sempre representou uma evolução democrática do respeito aos princípios inerentes ao regime federativo em relação a outros países da América Latina. Ainda sob a vigência da Constituição brasileira de 1967, Jorge Carpizo comenta o sistema brasileiro de intervenção federal em comparação aos sistemas da Argentina e do México, com especial atenção à taxatividade do rol de hipóteses que possam deflagrar a intervenção federal nos Estados-membros brasileiros. Para o autor mexicano, “como fácil es percatarse, se señala con gran minuciosidad los casos en que la Unión puede intervenir en las entidades federativas, situación que no se presenta en Argentina ni en México”.¹⁵

Lembre-se, por oportuno, que a ação interventiva, quando de sua primeira previsão na Constituição de 1934, detinha como um dos elementos de seu procedimento a declaração direta de inconstitucionalidade¹⁶.

Os pontos positivos e negativos da manutenção da ação interventiva mesmo após o surgimento da ação direta de inconstitucionalidade são bem destacados por André Ramos Tavares:

Com o surgimento da ação direta de inconstitucionalidade (antiga representação de inconstitucionalidade), muitos autores passaram a considerar desnecessária ou inútil de uma representação por inconstitucionalidade, apontando uma série de inconvenientes dessa medida, não presentes naquela, somados ao fato de que a ação interventiva não detém o monopólio da proteção dos denominados princípios sensíveis, que pode ser conduzida por via de ação direta de inconstitucionalidade genérica. Sucintamente, destacam-se como aspectos negativos da representação interventiva: 1º) efeitos da decisão do STF dependentes do Presidente da República; 2º) proteção apenas de pequena parcela da Constituição Federal (princípios sensíveis); 3º) impedir a tramitação de emenda constitucional durante a decretação da intervenção; 4º) legitimidade ativa reduzida e atribuída ao Procurador-Geral da República; 5º) provocação de situação de anormalidade dentro de uma federação. Contudo, alguns aspectos positivos devem ser ressaltados: 1º) possibilidade de questionar a validade (perante a Constituição) de atos administrativos e até mesmo de atos materiais; 2º) supressão da autonomia para manutenção da necessária harmonia e normalidade federativa.¹⁷

12 STF, IF 230, Rel. Min. Presidente Sepúlveda Pertence, Plenário, DJ de 1º-7-1996.

13 STF, IF 2.792, Rel. Min. Presidente Marco Aurélio, Plenário, DJ de 1º-8-2003.

14 FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. *Comentários à Constituição Brasileira de 1988*, vol. 2. São Paulo: Saraiva, 1992. p. 219/220.

15 CARPIZO, Jorge. *Federalismo em Latinoamérica*. México: Universidad Nacional Autónoma de México, 1973. p. 72.

16 MENDES, Gilmar Ferreira, COELHO, Inocêncio Mártires e BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. *Curso de Direito Constitucional*. São Paulo: Saraiva, 2007. P. 1.160.

17 TAVARES, André Ramos. *Curso de Direito Constitucional*. São Paulo: Saraiva, 2002. p. 762/763.

Estabelecida a competência para julgamento da representação interventiva federal, bem como expostos seus fundamentos constitucionais, cumpre analisar a legitimidade ativa para sua propositura e o procedimento de seu julgamento.

Legitimação ativa

A legitimidade para a propositura da representação interventiva federal é exclusiva do Procurador-Geral da República (art. 36, inciso III da CF e art. 2º da Lei nº 12.562/2011). Todas as Constituições brasileiras desde a de 1934 previam essa legitimidade.

Na intervenção federal, o Procurador-Geral da República atua na condição de verdadeiro representante judicial da União Federal na tentativa de solucionar conflito federativo instaurado por um Estado-membro ou pelo Distrito Federal.

Essa peculiar posição do Procurador-Geral da República dentro da representação interventiva é destacada por Gilmar Mendes, Inocêncio Coelho e Paulo Gonet Branco:

Portanto, o Procurador-Geral da República instaura o contencioso de inconstitucionalidade não como parte autônoma, mas como representante judicial da União Federal, que “tem interesse na integridade da ordem jurídica, por parte dos Estados-membros”¹⁸.

Luiz Guilherme Marinoni destaca que a posição adotada pelo Procurador-Geral da República na ação interventiva decorre em virtude da outorga constitucional, sendo “sui generis, uma vez que não é de substituto processual, de legitimado ao controle abstrato de constitucionalidade ou de simples Advogado da União”¹⁹.

A legitimidade para a propositura da ação interventiva por parte do Procurador-Geral da República representa a única exceção ao art. 129, inciso IX da Constituição Federal, que estabelece que aos membros do Ministério Público é vedado a representação judicial e a consultoria jurídica de entidades públicas.

Grande parte da doutrina - apoiada em especial por precedentes do STF - sustenta que o Procurador-Geral da República detém discricionariedade para a propositura da representação interventiva. Comentando o assunto, Uadi Lammêgo Bulos expõe:

A atribuição do procurador-geral da República, no que diz respeito à propositura da ação direta interventiva, é discricionária. De sua parte, inexistente obrigatoriedade de ajuizar ações desse teor. A uma, porque o Ministério Público é autônomo (art. 127, § 1º). A duas, pois o chefe do Parquet poderá arquivar qualquer representação que lhe tenha sido dirigida.²⁰

Proposta a representação interventiva, o Procurador-Geral da República não poderá desistir da ação (art. 169, § 1º do Regimento Interno do STF), podendo, entretanto, requerer a improcedência do pedido como explica André Ramos Távares:

Quanto à possibilidade de desistência da ação, não foi disciplinada a matéria em nível constitucional. Aplicar-se-ia o CPC. Mas não se aplica porque o Regimento Interno do STF veda a possibilidade de desistência da ação interventiva pelo Procurador-Geral. Mas poderá pedir a improcedência da ação se assim entender. Se bem que o Regimento Interno não poderia, tecnicamente, regular a matéria processual (mas quem julga a regularidade do Regimento Interno é o próprio STF). A questão é, portanto, apenas política.²¹

18 MENDES, Gilmar Ferreira, COELHO, Inocêncio Mártires e BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. *Curso de Direito Constitucional*. São Paulo: Saraiva, 2007. p. 1.162.

19 SARLET, Ingo Wolfgang, MARINONI, Luiz Guilherme e MITIDIERO, Daniel. *Curso de Direito Constitucional*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2012. p. 1.160/1.161.

20 BULOS, Uadi Lammêgo. *Constituição Federal Anotada*, 5ª ed. São Paulo: Saraiva, 2003. p. 614.

21 TAVARES, André Ramos. *Curso de Direito Constitucional*. São Paulo: Saraiva, 2002. p. 762.

Ultrapassado o estudo sobre a legitimidade ativa, cabe a análise do procedimento da tramitação da representação interventiva.

Procedimento

O art. 3º da Lei nº 12.562/2011 estabelece que a petição inicial da ação interventiva deverá conter a indicação do princípio constitucional que se considera violado ou, se for o caso de recusa à aplicação de lei federal, das disposições questionadas, bem como a indicação do ato normativo, do ato administrativo, do ato concreto ou da omissão questionados. Ainda, deverá conter a petição inicial a prova pré-constituída do pressuposto interventivo violado, além do pedido de intervenção e suas especificações.

A petição inicial será indeferida liminarmente pelo relator, quando não for o caso de representação interventiva, faltar algum dos requisitos estabelecidos em lei ou quando for inepta (art. 4º da Lei nº 12.562/2011). Da decisão monocrática de indeferimento caberá agravo ao plenário do STF no prazo de cinco dias.

A controvérsia que existia sobre a possibilidade ou não da concessão de medida liminar foi superada pela expressa previsão do deferimento de pedido liminar em ação interventiva. O art. 5º prevê que o Supremo Tribunal Federal, por decisão da maioria absoluta de seus membros, poderá deferir pedido de medida liminar consistente na determinação de que se suspenda o andamento de processo ou os efeitos de decisões judiciais ou administrativas ou de qualquer outra medida que apresente relação com a matéria objeto da representação interventiva.

Após a apreciação do pedido liminar, o relator solicitará as informações às autoridades responsáveis pela prática do ato questionado, no prazo de até dez dias. Decorrido este prazo, serão ouvidos, sucessivamente, o Advogado-Geral da União e o Procurador-Geral da República, que deverão manifestar-se, cada qual, no prazo de dez dias (art. 6º).

É necessária a presença de pelo menos oito Ministros para o julgamento da representação interventiva (art. 9º), sendo decidida pelo quórum de pelos menos seis Ministros (art. 10). Estando ausentes Ministros em número que possa influir na decisão sobre a representação interventiva, o julgamento será suspenso, a fim de se aguardar o comparecimento dos Ministros ausentes, até que se atinja o número necessário para a prolação da decisão.

No caso de 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, dê cumprimento aos §§ 1º e 3º do art. 36 da Constituição Federal.

Importante discussão é travada quanto à natureza jurídica da representação interventiva. Para Gilmar Ferreira Mendes:

Tal como estabelecido no ordenamento constitucional brasileiro, a decisão do STF constitui *conditio juris* das medidas interventivas, que não poderão ser empreendidas sem a prévia declaração judicial de inconstitucionalidade. Todavia, o julgado não tem o condão de anular ou de retirar a eficácia do ato impugnado. Tanto é assim que os constituintes de 1946, de 1967/69 e de 1988 referiram-se à suspensão do ato (CF de 1946, art. 13; CF de 1967/69, art. 11, § 2º; CF de 1988, art. 34, § 3º), pressupondo, pois, sua subsistência mesmo após a pronúncia de ilegitimidade. (...) Tal como no chamado *Feststellungsurteil*, que o *Bundesverfassungsgericht* pronuncia no conflito entre órgãos (*Organstreitigkeiten*) e na controvérsia entre União e Estado (*föderative Streitigkeiten*), a decisão proferida pelo STF na representação interventiva constata a existência ou inexistência de violação à ordem federativa, vinculando as partes representadas na relação processual.²²

22 MENDES, Gilmar Ferreira, COELHO, Inocêncio Mártires e BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. Curso de Direito Constitucional. São Paulo: Saraiva, 2007. p. 1.179.

Portanto, para essa corrente, que se mostra a mais acertada, a representação interventiva é condição jurídica de possibilidade da decretação de intervenção pelo Presidente da República nas hipóteses do art. 34, inciso VII da Constituição Federal e no caso de recusa à execução de lei federal. A declaração de inconstitucionalidade que ocorre do ato impugnado quando da procedência da ação não tem efeito *erga omnes* ou vinculante. Não se trata, portanto, de típico processo objetivo de controle de constitucionalidade. Trata-se de processo contencioso que deve observância ao contraditório, inclusive com a prestação de informações por parte do órgão que emanou o ato impugnado (art. 6º da Lei nº 12.562/2011).

Por fim, a decisão que julgar o pedido da representação interventiva é irrecorrível, sendo insuscetível de impugnação por ação rescisória (art. 12).

Decisão

Ao julgar a representação interventiva, o Supremo Tribunal Federal declara a existência ou ausência dos pressupostos para a intervenção federal nos Estados-membros ou no Distrito Federal. Para tanto, realiza necessariamente um juízo de delibação sobre os fundamentos do pedido interventivo constantes na representação do Procurador-Geral da República. Assim, analisa se houve ou não a ofensa aos princípios constitucionais sensíveis ou recusa à execução de lei federal, realizando, na espécie, verdadeiro controle concreto de constitucionalidade, já que afere se houve ou não ofensa ao texto constitucional, como bem explica Luiz Guilherme Marinoni:

A Constituição concede ao Supremo Tribunal o poder de realizar juízo acerca dos pressupostos para a intervenção, substituindo, neste sentido, aquele que, nas outras hipóteses de intervenção, é conferido ao Presidente da República. (...) O controle da constitucionalidade, portanto, é concreto, realizando-se incidentalmente ao julgamento da representação interventiva, a espelhar conflito entre a União e Estado-membro. A representação visa, propriamente, resolver conflito entre a União e Estado-membro, e, assim, afasta-se do controle abstrato de normas, em que se objetiva, apenas, tutelar em abstrato a legitimidade da ordem jurídica.²³

Grande controversa é gerada na doutrina quanto ao efeito indireto da procedência da representação interventiva no que tange à declaração da inconstitucionalidade do ato impugnado. A primeira corrente, que nos parece mais acertada, defende que a decisão proferida na ação interventiva se limita a constatar eventual lesão a princípios sensíveis ou eventual negativa na execução de lei federal, não possuindo efeito vinculante, pois não elimina o ato do ordenamento jurídico, tendo efeito somente entre as partes.²⁴ A outra corrente sustenta que os fundamentos determinantes de qualquer decisão do STF têm efeito vinculante, obrigando os demais tribunais nacionais no que tange à inconstitucionalidade da norma.²⁵

Note-se que, ao analisar a existência ou não da ofensa aos princípios sensíveis ou recusa à execução de lei federal, o próprio Supremo, ainda na vigência da Constituição de 1967, já decidiu que não constitui pressuposto de admissibilidade da ação interventiva a demonstração da necessidade de intervenção efetiva, uma vez que o decreto interventivo pode limitar-se a suspensão do ato impugnado, se essa medida bastar ao restabelecimento da normalidade.²⁶

Esse entendimento ainda vigora, uma vez que o art. 36, § 3º da Constituição Federal de 1988 estabelece que nos casos do art. 34, VI e VII, ou do art. 35, IV, o decreto interventivo limitar-se-á a suspender a execução do ato impugnado se essa medida bastar ao restabelecimento da normalidade.

23 SARLET, Ingo Wolfgang, MARINONI, Luiz Guilherme e MITIDIERO, Daniel. *Curso de Direito Constitucional*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2012. p. 1.158/1.159.

24 MENDES, Gilmar Ferreira, COELHO, Inocêncio Mártires e BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. *Curso de Direito Constitucional*. São Paulo: Saraiva, 2007. p. 1.180.

25 SARLET, Ingo Wolfgang, MARINONI, Luiz Guilherme e MITIDIERO, Daniel. *Curso de Direito Constitucional*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2012. p. 1.169.

26 STF, RE 92071, Relator Min. Thompson Flores, Tribunal Pleno, julgado em 11/06/1980, DJ 12-08-1980.

De igual modo, nos casos de procedência da representação interventiva, será dispensada a apreciação pelo Congresso Nacional (art. 36, § 3º da CF) do decreto interventivo presidencial. A apreciação é dispensada em atenção ao princípio da separação dos poderes²⁷, constituindo essa dispensa uma exceção ao art. 49, inciso IV da Constituição Federal.

Questão importante é saber se no caso de procedência da representação interventiva o Presidente da República estaria ou não obrigado a decretar a intervenção no Estado-membro ou Distrito Federal.

Para Luiz Guilherme Marinoni, a decisão que julga procedente a representação interventiva possui dois efeitos diretos. O primeiro é a declaração da presença de um dos motivos autorizadores da intervenção federal. O segundo efeito é justamente a vinculação do Presidente da República para a decretação da intervenção quando reconhecidos pelo Supremo Tribunal Federal como presentes os motivos que dão ensejo à intervenção federal nos Estados-membros. Segundo o aludido autor, essa vinculação encontra apoio também na disposição do art. 11 da Lei nº 12.562/2011, que ao regulamentar o procedimento da representação interventiva, prevê que na hipótese de procedência da representação, o Presidente do Supremo Tribunal Federal, após a publicação do acórdão, deverá levar ao conhecimento do Presidente da República o teor da decisão para que, no prazo improrrogável de até 15 dias, dê cumprimento aos §§ 1º e 3º do art. 36 da Constituição Federal. Segundo Luiz Guilherme Marinoni:

Cabe ao Supremo, para julgar procedente a representação interventiva, reconhecer a violação de dever constitucional. Ou seja, a intervenção requer pronunciamento positivo ou declaração do STF. O tribunal faz juízo quanto ao pressuposto autorizador de intervenção federal e, quando reconhece presente, declara-o, vinculando o Chefe do Poder Executivo, que, mediante decreto, realiza a intervenção. A procedência do pedido de intervenção não constitui a intervenção propriamente dita, mas declara a sua necessidade. Representa, em essência, de um lado pressuposto para a intervenção a ser decretada pelo chefe do Poder Executivo, e, de outro, espécie de mandamento para que o Presidente a decrete.²⁸

Igual posição é sustentada por Alexandre de Moraes:

Em ambos os casos os Tribunais Superiores, para o prosseguimento da medida de exceção, deverão julgar procedentes as ações propostas, encaminhando-se ao Presidente da República para fins de decreto interventivo. Nessas hipóteses, a decretação da intervenção é vinculada, cabendo ao Presidente a mera formalização de uma decisão tomada por órgão judiciário.²⁹

O art. 354 do Regimento interno do STF preconiza que julgado procedente o pedido, o Presidente do Supremo Tribunal Federal imediatamente comunicará a decisão aos órgãos do Poder Público interessados e requisitará a intervenção ao Presidente da República.

Ainda na égide da Constituição de 1937, o Supremo Tribunal Federal decidiu que realizada a requisição de intervenção por descumprimento de decisão judicial, o Presidente da República tem a obrigação de promover a intervenção federal no Estado-membro:

Não se trata de faculdade, exercitável ao alvedrio do Governo; senão de dever, que urge ser cumprido, verificadas algumas das hipóteses previstas na lei maior. A controvérsia que, ao propósito, desenvolvem os constitucionalistas é fruto de equívoco ou de falsa posição dada ao problema. (...) É grave e excepcional e a verificação da ocorrência da hipótese, que a justifica, deve ser procedida com caute et iudicio. Mas, verificada, é função, é dever do Governo intervir para restabelecer o equilíbrio rompido com as anomalias de que cuida o texto constitucional. No caso especial da letra f, a iniciativa cabe ao Supremo Tribunal Federal: a intervenção

27 LEWANDOWSKI, Enrique Ricardo. *Pressupostos materiais e formais da intervenção federal no Brasil*. São Paulo: Revistas dos Tribunais, 1994. p. 162.

28 SARLET, Ingo Wolfgang, MARINONI, Luiz Guilherme e MITIDIERO, Daniel. *Curso de Direito Constitucional*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2012. p. 1.159.

29 MORAES, Alexandre de. *Direito Constitucional*, 11ª ed. São Paulo: Atlas, 2002. p. 307.

se opera mediante requisição do órgão máximo da Justiça nacional (art. 9, letra “b”, parágrafo único). E essa requisição não tem a sua procedência sujeita a exame do Executivo.³⁰

Ao comentar sobre o efeito da requisição de intervenção feita pelo Supremo ao Presidente da República com fundamento no descumprimento de ordem judicial, baseado ainda nas disposições da Constituição de 1934, Raimundo de Araújo Castro ensina:

Em se tratando, porém, de requisição feita pela Corte Suprema afigura-se evidente que ao Presidente da República não cabe examinar a procedência ou improcedência da requisição, porque a essa requisição deve preceder sempre a decisão daqueles tribunais, e ao Executivo não é lícito deixar de cumprir qualquer decisão do Poder judiciário.³¹

O art. 12, inciso III da Lei nº 1.079/1950, que trata dos crimes de responsabilidade do Presidente da República, tipifica como crime contra o cumprimento das decisões judiciárias a atitude do Presidente em deixar de atender a requisição de intervenção federal do Supremo Tribunal Federal ou do Tribunal Superior Eleitoral.

Quanto aos efeitos da procedência da representação interventiva, contudo, o Supremo ainda não se manifestou especificamente, mormente após a vigência da Constituição de 1988.

Rodrigo Lopes Lourenço entende que o Presidente da República exerce verdadeiro ato político revestido de conveniência e oportunidade ao analisar a viabilidade ou não da decretação da intervenção federal em caso de procedência de representação interventiva³².

Para essa vertente doutrinária, a intervenção federal é um meio extremo de solução de conflitos federativos. Portanto, sua utilização por parte do Presidente da República configura ato de soberania, que visa restaurar o equilíbrio do sistema político brasileiro, pautado pelo pacto federativo. Sendo assim, por constituir ato soberano do Estado Nacional, o Presidente da República tem a faculdade política na decretação da intervenção federal no Estado-membro mesmo quando julgada procedente a representação interventiva.

Analogicamente, importa lembrar, pela pertinência, que o Supremo Tribunal Federal quando do julgamento do pedido de extradição nº 1.085/ITA, decidiu que os casos de extradição, por constituírem expressão de um ato de soberania nacional – tal como a intervenção federal – não podem ser revistos pelo Supremo. Assim, a extradição não é ato de nenhum Poder do Estado, mas da República Federativa do Brasil, pessoa jurídica de direito público externo, representada na pessoa de seu Chefe de Estado, o Presidente da República.

Ademais, em que pese o Supremo nunca tenha analisado o tema de forma incisiva, ele possui precedentes no sentido de que a atribuição para a propositura da representação interventiva por parte do Procurador-Geral da República é discricionária (STF, MS nº 20.294/BA- RTJ 100:1013 e Reclamação nº 128/DF - RTJ 98:3). Assim, se a análise da própria propositura da representação interventiva é discricionária, da mesma forma será a expedição do decreto interventivo, cuja análise da presença dos requisitos constitucionais autorizadores cabe exclusivamente e discricionariamente ao Presidente da República que, mesmo diante de uma decisão de procedência da representação interventiva, analisará a conveniência da decretação da intervenção federal no Estado-membro ou Distrito Federal.

Vale mencionar, por oportuno, que no julgamento do Mandado de Segurança nº 21.041/RO, impetrado pelo Governador do Estado de Rondônia e que buscava, entre outros pedidos, que fosse concedida a segurança para compelir o Presidente da República a decretar a intervenção federal no Estado Acre, haja vista a presença de autoridades acreanas em território rondoniense, o Supremo decidiu que o Presidente da República, nesse particular contexto interventivo, age mediante estrita avaliação discricionária da

30 STF, Pedido de intervenção nº 06/SP, rel. Min. Orozimbo Nonato, DJ. 25.10.1944 - RDA nº 07/95-114.

31 CASTRO, Raimundo de Araújo. *A Nova Constituição Brasileira de 1934*. Rio de Janeiro: Freitas Bastos, 1934. p. 106.

32 LOURENÇO, Rodrigo Lopes. *Controle da Constitucionalidade à luz da jurisprudência do STF*, 2ª ed. Rio de Janeiro: Forense, 1999. p. 117.

situação que se lhe apresenta, que se submete ao seu exclusivo juízo político, e que se revela, por isso mesmo, insuscetível de subordinação à vontade do Poder Judiciário ou de qualquer outra instituição estatal.³³

Como visto, apesar da grande divergência, parece mais acertada a posição doutrinária que entende pela não vinculação do Presidente da República quanto à decretação obrigatória da intervenção federal na hipótese de julgada procedente a representação interventiva pelo Supremo Tribunal Federal, justamente pela aplicação do princípio da separação e harmonia entre os Poderes (art. 2º da CF), já que a decretação de intervenção federal configura ato de soberania do Estado Federativo Brasileiro, cuja competência constitucional é atribuída exclusivamente ao Presidente da República (art. 84, inciso X da CF).

A decisão que julgar procedente ou improcedente o pedido da representação interventiva é irrecurável, sendo insuscetível de impugnação por ação rescisória (art. 12 da Lei nº 12.562/2011). Esse entendimento acerca da irrecorribilidade já prevalecia na jurisprudência dominante do Supremo, já que o processo interventivo se reveste de caráter político-administrativo, muito embora instaurado perante órgão competente do Poder Judiciário, circunstância que inviabiliza, ante a ausência de causa, a utilização das vias recursais³⁴.

Conclusão

Ao longo do presente estudo foi possível o levantamento dos principais pontos controvertidos sobre a representação interventiva. Além desse levantamento, foi realizada análise da ação interventiva mediante o estudo comparado com institutos similares em grandes países da América Latina, como a Argentina e o México. Foi possível perceber por meio dessa análise comparativa que tanto na Argentina quanto no México a intervenção federal nos Estados-membros se desenvolve no âmbito restrito dos Poderes Executivo e Legislativo, sem a presença do Poder Judiciário, tal como ocorre com a representação interventiva brasileira. Nesses países, o Poder Judiciário não realiza qualquer tipo de controle prévio, seja político, jurídico, material ou formal acerca da presença dos pressupostos constitucionais autorizadores da intervenção federal, circunstância que denota a pouca utilização por esses países dos mecanismos políticos-institucionais existentes de freios e contrapesos (checks and balances), típicos do sistema federativo para garantia da independência e harmonia entre os Poderes.

Por meio de descrição histórica da previsão da ação interventiva nas diversas Constituições brasileiras, foi possível perceber a sua transformação enquanto instituto político-jurídico no sistema brasileiro. Essa transformação é notada desde as primeiras previsões constitucionais (art. 12, § 2ª da Constituição de 1934), em que era utilizada como instrumento de controle de constitucionalidade, até o presente momento, em que é considerada majoritariamente como condição jurídica de possibilidade para a decretação da intervenção federal por parte do Presidente da República, dentro das hipóteses do art. 34, inciso VII e no caso de recuso à execução de lei federal, considerada, igualmente, como instrumento derivado do sistema de freios e contrapesos que permeia a relação entre os Poderes em nosso texto constitucional.

No decorrer do estudo foram abordadas questões controversas relativas à representação interventiva. Foi analisada a posição jurídica assumida pelo Procurador-Geral da República, que, apesar das opiniões doutrinárias discrepantes, ajuíza a ação interventiva não como parte autônoma, mas como representante judicial da União Federal, configurando essa condição exceção ao disposto no art. 129, inciso IX da Constituição Federal, que estabelece que aos membros do Ministério Público é vedado a representação judicial e a consultoria jurídica de entidades públicas. Igualmente, por força do Regimento Interno do

33 STF, MS 21041, Relator Min. Celso de Mello, Tribunal Pleno, julgado em 12/06/1991, DJ 13-03-1992.

34 Mutatis mutandis: STF, AI 343.461-AgR, Rel. Min. Celso de Mello, julgamento em 18-6-2002, Segunda Turma, DJ de 29-11-2002; AI 666.833-AgR, Rel. Min. Celso de Mello, julgamento em 18-12-2007, Segunda Turma, DJE de 14-3-2008.

STF, não é possível a desistência da representação por parte do Procurador-Geral da República que pode, entretanto, requerer a improcedência da ação.

Quanto à sua natureza jurídica, a representação interventiva se caracteriza atualmente como condição jurídica de possibilidade para a decretação de intervenção pelo Presidente da República nas hipóteses do art. 34, inciso VII da Constituição Federal e nos casos de recusa ao cumprimento de lei federal, não possuindo efeito *erga omnes* ou efeito vinculante a declaração de inconstitucionalidade do ato impugnado, já que o mesmo não é retirado do ordenamento jurídico.

Por fim, quanto à questão controvertida relativa à vinculação ou não do Presidente da República na decretação da intervenção quando julgada procedente a representação, o presente estudo conclui no sentido da não vinculação do Presidente da República quanto à decretação obrigatória da intervenção federal por incidência direta do princípio da separação e harmonia entre os Poderes (art. 2º da CF).

Referências

- AFONSO DA SILVA, José. *Curso de Direito Constitucional*, 13ª ed. São Paulo: Malheiros, 1997.
- BASTOS, Celso Ribeiro. *Curso de Direito Constitucional*. São Paulo: Celso Bastos Editora, 2002.
- BERCOVICI, Gilberto. *Dilemas do estado federal brasileiro*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2004.
- BULOS, Uadi Lammêgo. *Constituição Federal Anotada*, 5ª ed. São Paulo: Saraiva, 2003.
- CARPISO, Jorge. *Federalismo em Latinoamérica*. México: Universidad Nacional Autónoma de México, 1973.
- CASTRO, Raimundo de Araújo. *A Nova Constituição Brasileira de 1934*. Rio de Janeiro: Freitas Bastos, 1934.
- FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. *Comentários à Constituição Brasileira de 1988*, vol. 2. São Paulo: Saraiva, 1992.
- FIÚZA, Ricardo Arnaldo Malheiros. *Direito Constitucional Comparado*, 5ª ed. Belo Horizonte: Del Rey, 2013.
- GELLI, María Angélica. *Constitución de la Nación argentina comentada y concordada*. Buenos Aires: La Ley, 2002.
- LEWANDOWSKI, Enrique Ricardo. *Pressupostos materiais e formais da intervenção federal no Brasil*. São Paulo: Revistas dos Tribunais, 1994.
- LOURENÇO, Rodrigo Lopes. *Controle da Constitucionalidade à luz da jurisprudência do STF*, 2ª ed. Rio de Janeiro: Forense, 1999.
- MENDES, Gilmar Ferreira, COELHO, Inocêncio Mártires e BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. *Curso de Direito Constitucional*. São Paulo: Saraiva, 2007.
- MORAES, Alexandre de. *Direito Constitucional*, 11ª ed. São Paulo: Atlas, 2002.
- OROPEZA, Manuel González. *La intervención federal en la desaparición de poderes*, 2ª ed. México: Universidad Nacional Autónoma de México, 1987.
- SARLET, Ingo Wolfgang, MARINONI, Luiz Guilherme e MITIDIERO, Daniel. *Curso de Direito Constitucional*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2012.
- SEGADO, Francisco Fernández. *El Federalismo en América Latina*. México: Universidad Nacional Autónoma de México, 2003.
- TAVARES, André Ramos. *Curso de Direito Constitucional*. São Paulo: Saraiva, 2002.

Para publicar na revista Brasileira de Políticas Públicas, acesse o endereço eletrônico www.rbpp.uniceub.br

Observe as normas de publicação, para facilitar e agilizar o trabalho de edição.