

INTERVENÇÕES FEDERAL E ESTADUAL

FEDERAL AND STATE INTERVENTIONS

| | |
|---------------------|------------|
| <i>Recebido em:</i> | 02/08/2023 |
| <i>Aprovado em:</i> | 06/08/2023 |

Felipe Bizinoto Soares de Pádua¹

RESUMO

Esta monografia tratará da figura da intervenção, que se desdobra em federal, quando trata da ingerência federal na estadual, e em estadual, quando trata da ingerência estadual na municipal. Primeiro será feito um panorama histórico em relação aos modelos federativos estrangeiros, apontando-se as inspirações que resultaram no atual modelo brasileiro. Segundo será tratada a intervenção federal, seu conceito, hipóteses autorizadoras e forma que se realiza na vigente Constituição brasileira. As mesmas ilações serão aplicadas à intervenção estadual.

PALAVRAS-CHAVE: Intervenção. Federação. Autonomia. Equilíbrio federativo.

1 Mestre em Direito, Justiça e Desenvolvimento pelo Instituto de Direito Público de São Paulo (IDPSP) (2022). Pós-graduado em Direito Constitucional e Processo Constitucional, em Direito Registral e Notarial, em Direito Ambiental, Processo Ambiental e Sustentabilidade, tudo pelo Instituto de Direito Público de São Paulo/Escola de Direito do Brasil (IDPSP/EDB) (2019). Graduado em Direito pela Faculdade de Direito de São Bernardo do Campo (FDSBC) (2017). Pós-graduando em Direito Empresarial pela Universidade Corporativa Vezzi, Lapolla e Mesquita (2022-). É professor assistente nas disciplinas Direito Constitucional, Prática Constitucional e Direito Civil na Faculdade de Direito de São Bernardo do Campo. É membro do grupo de pesquisa Hermenêutica e Justiça Constitucional: STF, da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUCSP), do grupo de pesquisa Direito Privado no Século XXI, do Instituto Brasiliense de Direito Público (IDP), e do grupo de pesquisa Responsabilidade Civil em Perspectiva Comparada, do Instituto Brasiliense de Direito Público (IDP) e da Universidade Estadual do Rio de Janeiro (UERJ). Advogado e consultor jurídico. E-mail: bizinoto.felipe@hotmail.com. Lattes: <http://lattes.cnpq.br/4671403724849984>. ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-7453-5081>

ABSTRACT

This monography will deal with the figure of intervention, which unfolds into federal, when dealing with federal interference in the state, and in state, when dealing with state interference in the municipal. First, a historical overview will be made in relation to foreign federative models, pointing out the inspirations in the current Brazilian model. Second, federal intervention will be treated, its concept, authorizing hypotheses and the way it is carried out in the current Brazilian Constitution. The same conclusions will be applied to state intervention.

KEYWORDS: Intervention. Federation. Autonomy. Federative balance.

1. INTRODUÇÃO

Agrupamentos mais ou menos orgânicos (ou até mecânicos) constituem compromissos voltados a disciplinar o convívio, a estabelecer balizas mínimas para que a vida social seja, justamente, vivida. Com o advento do Estado, que é, segundo Hans Kelsen (1998, p. 316 e ss.), um organismo político-jurídico que tem certo predomínio na elaboração e aplicação do Direito, esse regramento para viver em sociedade ganhou novos contrastes - em razão do predomínio do Direito estatal -, contrastes estes que têm gradações de acordo com o perfil ou tipo de Estado.

Apesar da abordagem a partir de categorias distintas, cabe a ideia inicial que serve de cerne para Max Weber (1999, p. 175) com relação à distribuição do poder, a qual sofre grande influência da economia, mas o autor destaca - e aqui está o cerne - que referida distribuição é reflexo da forma como a ordem jurídica (não apenas a estatal) se configura.

Transportando a lição acima para as formas de Estado, ficam evidentes que cada espécie suscitada (unitário, regional e federal) trata de maior ou menor pluralismo de fontes de produção jurídica (PÁDUA, 2020a; PÁDUA, 2020b, p. 78-86; LEWANDOWSKI, 2018, p. 13-

17; DALLARI, 2013, p. 251). Não que a espécie mais centralizadora tenha a repelir fontes constantes noutros tipos estatais, mas que existe, segundo Dalmo de Abreu Dallari (2013, p. 251-252), uma forte tendência à homogeneização, a qual se contrapõe à Federação, que tem caráter heterogêneo.

Ricardo Enrique Lewandowski (2018, p. 18-24) e Rosah Russomano (1965, p. 13-36)izam que os Estados Federais ora tendem a um movimento de maior descentralização, com ênfase dos polos parcelares, ora tendem a um movimento de maior centralização, com destaque do polo central. Por isso, em monografia sobre a temática da municipalidade brasileira (PÁDUA, 2020b) houve discordância da ideia de que apenas o Brasil tem caráter centralizador, sendo que no plano atual há uma tendência de valorização do espaço de atuação jurídica dos Estados-Membros e Municípios (em evidente movimento pró-descentralização).

Os EUA, p. ex., passaram pelas décadas de 20 em diante por uma forte centralização, eis que o Governo Federal se valeu de diversos meios políticos (alguns considerados ilegítimos) para fortalecimento de suas atribuições, o que pode ser visto no New Deal e nas políticas anticomunistas.

Dentro dessas propensões ao centro ou às parcelas é que o vínculo federativo pode sofrer graves abalos. Muitas vezes o Pacto Federativo é abalado em razão de um ou mais entes federativos não estarem plenamente aptos ao exercício da sua autonomia.

Como uma das características gerais dos Estados Federais está o fundamento em uma Constituição, que (a) serve de fundamento jurídico da sociedade política ao sedimentar interesses nacionais e regionais; e (b) estabelece o vínculo indissolúvel entre as unidades federativas, proibida a secessão ou desligamento do pacto federativo (PÁDUA, 2020a). Dentro da segunda qualidade citada está o fato de que o próprio texto constitucional tem de estabelecer mecanismos por meio dos quais a própria organização estatal é conservada.

A partir da ideia de que a Constituição estabelece meios de proteção institucional, bem como aderindo aos textos constitucionais federativos de muitos países, o Brasil consagra

a figura da intervenção, um instrumento que ficou notoriamente conhecido em razão das duas intervenções federais que ocorreram no Rio de Janeiro (decreto federal n. 9.288/2018) e em Roraima (decreto federal n. 9.602/2018). Com a deflagração de ambas as intervenções - em um mesmo ano - é que houve um maior aprofundamento estudantil sobre a temática.

Como os exemplos arrastam os estudos, esta monografia tem como finalidade delinear sobre o instituto da intervenção, dividindo-se em três grandes capítulos: (i) com maior carga dedutiva, serão expostas algumas premissas gerais, os conceitos mais amplos e que permeiam os demais capítulos; (ii) o segundo bloco tratará do Direito comparado em relação aos ordenamentos federativos dos Estados Unidos da América, da Suíça e da Alemanha, Federações com certa consolidação político-jurídica que inspiraram e inspiram o modelo federativo brasileiro; e (iii) como capítulo final será tratado o instituto da intervenção no âmbito brasileiro, um pouco da sua histórica nas Constituições e suas configurações atuais, sob a óptica constitucional de 1988.

2. NOÇÕES GERAIS

Uma das travas de segurança das Federações, com inspiração já na primeira Constituição Federativa, a dos EUA, é a intervenção, um gênero que exige abrangência e suficiência para servir de molde amplo para as espécies, numa relação de mútua consideração espécie-gênero.

Considerando a necessidade acima, e com amparo magistério de Rosah Russomano (1965, p. 125-126), Enrique Ricardo Lewandowski (2018, p. 39-43) e Amaro Cavalcanti (1900, p. 182-203 e p. 329 e ss.), define-se a intervenção como um ato jurídico-político excepcional e temporário através do qual um ente federativo de maior amplitude suspende, total ou parcialmente, a autonomia de um ente federado de menor amplitude que sofre grave abalo previsto em hipótese constitucional, a fim de resguardar a higidez do sistema jurídico e a autonomia das unidades federativas.

Trata-se de um mecanismo constitucionalmente previsto de caráter extraordinário e temporário, porquanto a regra geral, segundo Manoel Gonçalves Ferreira Filho (2017, p. 333-340; 2003, p. 64), é que as unidades federadas não sejam embaraçadas no exercício autônomo de suas competências, sendo a intervenção uma exceção – em razão da fragilização do ente coletivo soberano – que se circunscreve ao tempo necessário para retomar a normalidade constitucional.

Walter de Moura Agra (2018, p. 419-420) e José Afonso da Silva (2014, p. 488-489) enfatizam que a regra geral – a normalidade constitucional – é de não intervenção, em decorrência da própria forma estatal adotada e, por isso, há tal ingerência em momentos de debilidade estrutural, momentos esses que são enumerados nos Pactos Federativos. A excepcionalidade é tamanha que se abre a possibilidade das autoridades competentes adotarem medidas de retomada da normalidade mesmo em circunstâncias autorizadas da ingerência, desde que essa atitude local seja efetiva.

A excepcionalidade arrasta a temporariedade interventiva, eis que a intenção é ou reconstituir ou conservar a autonomia do ente fragilizado (LEWANDOWSKI, 2018, p. 41).

Ademais, o processo de ingerência institui uma relação entre uma unidade mais ampla e outra menos ampla, a qual tem suas atribuições exercidas, excepcionalmente, por delegado (o interventor) do ente maior, sendo que a medida visa resguardar a uniformidade indispensável à manutenção da Federação (FERREIRA FILHO, 2003, p. 64).

Cabe destacar que o constituinte enumera as hipóteses que ensejam a decretação interventiva. Só que o fato de haver um rol fechado de situações autorizadas da ingerência contempla, muitas vezes, conceitos jurídicos indeterminados, signos com vagueza e que se reportam a realidades fácticas e, por isso, permitem ao intérprete (o Chefe do Executivo) o preenchimento, o que abre margem para ingresso de certos juízos valorativos (MARTINS-COSTA, 2018, p. 98-99).

A definição adotada pode se desdobrar em duas perspectivas ou feições, ambas partindo da acepção de processo trazida por Cândido Rangel Dinamarco e Bruno Vasconcelos

Carrilho Lopes (2017, p. 123 e ss.): um conjunto de atos coordenados e voltados a determinada finalidade.

Sobre a primeira perspectiva, o processo interventivo pode ser vislumbrado como, justamente, um processo, um feixe de atos atrelados a certos regramentos voltados a disciplinar o modo por meio do qual a intervenção ocorre. Por outro lado, a segunda feição diz respeito ao plano da eficácia, à relação jurídico-processual instituída entre os entes federados envolvidos. Em suma, a intervenção pode ser vislumbrada como processo, o feixe de condutas, e como relação jurídica instituída entre unidade interventora e unidade intervida.

Uma última consideração sobre o ato interventivo está, justamente, na natureza. Há duas correntes sobre o tema, sendo que a primeira tem como um dos seus principais pensadores José Afonso da Silva (2014, p. 489), para quem a intervenção é um ato de natureza política, eis que “incursão da entidade interventora nos negócios da entidade que a suporta”. Como aponta Enrique Ricardo Lewandowski (2018, p. 42), boa parte da doutrina adere à corrente da natureza política da intervenção.

De outro lado, a segunda corrente encontra em F. C. Pontes de Miranda (1970, p. 190), para quem a intervenção consiste em ato de natureza jurídico-política interna exercido em conformidade com competência federal.

A segunda corrente faz mais sentido, ainda mais sob a óptica da juridicização, fenômeno a que tanto Marcos Bernardes de Mello (2019, p. 44-55) quanto F. C. Pontes de Miranda (2012a, p. 59 e ss.) concebem como a atração de certo fato social (evento ou conduta) pela disciplina do Direito, a atribuição da coloração jurídica sobre o mundo fenomênico. É dizer: apesar da intensidade política, o processo interventivo está previsto e, por isso, sujeito ao regime jurídico constitucional pertinente.

Estabelecidas as bases conceituais, as linhas a seguir tratarão sobre uma visão comparatista, ainda mais diante das sociedades políticas que sedimentaram, cada uma de

uma forma, a estrutura federativa, o que serve de inspiração para o desenvolvimento da relação entre os entes federados da República Federativa do Brasil.

3. DIREITO COMPARADO

Aponta Paulo Bonavides (2004, p. 42-43) que a funcionalidade do Direito constitucional comparado é cotejar Constituições de diversos Estados no tempo e no espaço, a tal perspectiva complementando a visão de José Afonso da Silva (2014, p. 37) de que a partir do comparativismo constitucional é possível extrair conclusões mais gerais (culminando no chamado Direito constitucional geral), bem como aproveitar certas particularidades noutros Estados que podem ser aproveitadas – desde que adequadas com a ordem interna.

A visão comparatista aqui tem como intuito expor um panorama histórico-jurídico do instituto da intervenção e o que os sistemas estrangeiros suscitaram de contributo para o Brasil. São tais sistemas o dos Estados Unidos da América, a primeira Federação no sentido jurídico atual, da Suíça, berço das ideias que inspiraram o federalismo, a partir da Confederação Helvética, e da Alemanha, um Estado Federal regido pela cooperação entre suas unidades componentes.

3.1 EUA

A primeira Constituição positivada é a dos EUA, promulgada em 1787, nela constando as fundações do primeiro Estado Federal e, também, o instrumento da intervenção, que encontra sustento no art. I, Seção 8, item 15 e no art. IV, Seção 4 do texto fundamental estadunidense. O primeiro enunciado normativo determina que ao Congresso cabe convocar a milícia para garantir o cumprimento das leis da União, bem como suprimir insurreições e repelir invasões². O segundo trecho mencionado prevê que os EUA devem garantir a todos os Estados da União a forma republicana de governo e protegê-los contra

² “To provide for calling forth the Militia to execute the Laws of the Union, suppress Insurrections and repel Invasions”.

invasões; e, a pedido do Legislativo, ou do Executivo (na impossibilidade daquele em se reunir) contra violência doméstica³.

Rosah Russomano (1965, p. 126) realiza a leitura dos fragmentos acima, as chamadas cláusulas de garantia (guarantee clauses), e conclui que a exigência constitucional da deferência à forma republicana serve de diretriz essencial tanto para evitar a ruína de origem interna, mantendo-se a uniformidade nacional mediante supressão de atos desviantes estaduais, ou evitar a ruína de origem externa, mediante combate às invasões estrangeiras ao território estadunidense. Para evitar tais ruínas é que surge um governo nacional com o poder funcional de, por solicitação legislativa ou executiva, debelar insurreições internas ou repelir agressões estrangeiras.

Como informado, a provocação da intervenção ocorre no âmbito federal (União nos Estados) e parte ou de pleito do legislador ou do executor de um Estado-Membro. A dúvida que restava sobre qual função estatal decretaria a intervenção, eis que não há especificação no trecho constitucional “os Estados Unidos garantirão”, constante no art. IV, Seção 4.

A solução da dúvida acima veio com o caso *Luther vs. Borden* (1849), que envolveu o governo de Rhode Island, cuja estruturação permaneceu, essencialmente, na forma constante na Carta de Charles II, adaptando-se algumas coisas em razão da independência de 1776, visto que não havia Constituição Estadual. Em 1841-1842, agrupamentos organizados se reuniram para escrever o texto básico local, o que não foi aquiescido pelo governo, o que resultou na “oposição entre dois governos dentro de um mesmo governo” e consequente judicialização da questão.

A Supreme Court, ao se debruçar sobre o contexto fáctico citado em relação às cláusulas de garantia, firmou entendimento de que incumbe a decretação da intervenção

³ “The United States shall guarantee to every State in this Union a Republican Form of Government, and shall protect each of them against Invasion; and on Application of the Legislature, or of the Executive (when the Legislature cannot be convened) against domestic Violence”.

passa por uma análise de conveniência e oportunidade por parte do Congresso e, como tal, não constitui matéria de competência jurisdicional.

A atribuição da cúpula legislativa federal foi reafirmada no case *Texas vs. White* (1869), que tratou de contexto fático ocorrido durante a Guerra Civil dos EUA (1861-1865) e no qual o corpo legislativo do Texas se rebelou e editou ato que revogava o endosso de certos títulos de créditos estaduais contra os EUA. Após, o mesmo órgão legislador vendeu os títulos à ré da demanda, *White & Chiles*, em troca de cartões de algodão e medicamentos. A dúvida central do caso foi sobre a validade do negócio celebrado entre Estado-Legislador e réu.

No teor da decisão, o Tribunal Constitucional dos EUA fez constar que os Estados Unidos da América (do Norte) se sustenta sob uma Constituição que prevê uma União indestrutível composta por Estados-Membros indestrutíveis, sendo que o ingresso do Texas na Federação resultou na sua adesão ao pacto indissolúvel. A partir dessa exposição é que o colegiado entendeu que, de acordo com o art. IV, Seção 4 do texto fundamental, ao Congresso incumbe efetivar as cláusulas de garantias, inclusive a ele cabendo exercer juízo discricionário e decretar a intervenção em situações de afronta à higidez estatal.

Por fim, entendeu a Corte que o negócio celebrado entre Legislativo rebelde e a ré era nulo, eis que houve afronta aos preceitos constitucionais relacionados não apenas ao quadro de competências de cada função estatal, mas à própria estrutura federativa ao ter o órgão legiferante adotado medidas que extrapolavam a autonomia, afetando a própria soberania (eis que teria agido como um soberano de fato).

Ocorre que, como destaca Ricardo Enrique Lewandowski (2018, p. 45), o Congresso, por questões práticas e até históricas, delegava ao Executivo a concretização da ingerência nos Estados-Membros. Essa canalização na cúpula legislativa sofreu uma divisão em razão do *Calling Forth Act*, lei federal de 1792, alterada em 1795, que permitia ao Presidente convocar a milícia nacional para combater insurreições e invasões, assim como garantir a execução das leis.

Um segundo ponto de importância é que houve uma superação da interpretação gramatical do fragmento constitucional relativo ao pedido e se permitiu a possibilidade do Presidente intervir sem prévia provocação das autoridades locais nos casos que é obstado o cumprimento de lei federal ou há atentado à esfera jurídica da União (LEWANDOWSKI, 2018, p. 47).

Como exemplo de ingerência decretada pelo Executivo sem provocação por parte das autoridades locais está o famoso caso que envolve James H. Meredith, o primeiro negro a cursar ensino superior na Universidade do Mississippi e que teve tal direito viabilizado pelo judiciário federal, em 1961, por decisão proferida pela Supreme Court. Para efetivar a ordem judicial, o Presidente John Fitzgerald Kennedy, em 1962, decretou a intervenção ao arrematar tropas para efetivar o direito à educação de Meredith.

Anteriormente, em 1957, o Presidente Dwight David Eisenhower, decretou a intervenção federal no Estado do Arkansas, especificamente em Little Rock, para efetivação da decisão proferida no famoso caso *Brown vs. Board of Education (of Topeka)* (1954), precedente que superou a doutrina dos ‘separados mas iguais’ (separate but equal). As tropas foram levadas à municipalidade para garantir que decisões judiciais baseadas no precedente que gerou a superação total (overruling) e que determinavam a desagregação nas escolas secundárias.

3.2 SUIÇA

De acordo com Amaro Cavalcanti (1900, p. 18-20), no séc. XIV, a Suíça teve suas raízes federativas com a união para defesa comum dos Cantões de Uri, Unterwalden e Schwytz, a liga de Brunnen, que perdurou até a unificação constitucional que ocorreu no séc. XVIII, com a instituição da República Helvética. Entre os dois períodos sobreveio a Confederação Helvética, a qual perdurou até as invasões francesas, em 1797. Com as invasões napoleônicas e conflitos intestinos, em 1815 nasceu a Confederação Suíça, que adotou o pacto federativo, em 1848, e passou por revisão tão amplas e profunda em 1874 que foi

considerada uma nova manifestação soberana, o que sobreveio com a atual Constituição, em 18 de abril de 1999, que trouxe, segundo Ricardo Enrique Lewandowski (2018, p. 54), disciplina parcimoniosa da intervenção.

Na Lei Fundamental de 1874, a segunda que vigorou na história da Suíça, já havia previsão de intervenção nos Cantões, sendo a primeira vez que se utilizou a grafia “intervém” para designação do instituto em comento (BALSAMO, 2013, p. 337).

Apesar do nome Confederação (inadequado para o Estado Federal, mas mantido por questões de tradição), dois enunciados constam na atual Constituição da Suíça e se reportam à intervenção federal nos Cantões, quais sejam, os arts. 52 e 185. O primeiro dispositivo trata da ordem constitucional, sendo que “Intervém quando a ordem de um cantão estiver perturbada ou ameaçada e o cantão afetado não puder proteger-se sozinho ou com a ajuda de outros cantões”. O segundo fragmento normativo enuncia que o Conselho Federal “promulgar decretos e disposições, a fim de arrostar transtornos graves, imediatos ou eminentes, da ordem pública ou da segurança interna”.

De acordo com Denis Fernando Balsamo (p. 337-338), a deflagração da ingerência federal nas parcelas pode ser ou de ofício, independente de provocação pelo Cantão fragilizado, ou por solicitação do governo local.

Um comparativo feito por Enrique Ricardo Lewandowski (2018, p. 56-58) que merece destaque é que a autoridade decretante mudou da Constituição de 1874 para a de 1999: antes, incumbia ao Parlamento, o Legislativo, a deflagração interventiva, agora tal incumbência é de competência do Conselho Federal, órgão de cúpula do Executivo suíço, bem como concorre ao Legislativo, na figura da Assembleia Federal, também determinar a intervenção. Como regra geral, cabe ao órgão legislativo a decretação, sendo que o órgão administrativo atuará em casos considerados emergenciais.

Uma diferenciação feita tanto Enrique Ricardo Lewandowski (2018, p. 56) quanto por Denis Fernando Balsamo (p. 337-338), ambos a partir da lição de Jean-François Aubert, é entre a intervenção federal e a execução federal: em comum, ambos buscam a conservação

da estrutura federativa, a unidade soberana, todavia a primeira categoria diz respeito à proteção do Cantão em relação a ameaças intestinas e exteriores, enquanto a segunda trata de medida por meio da qual a esfera geral faz com que a esfera regional cumpra lei federal.

Como exemplo a ser citado, em 1932 houve ingerência federativa em Genève, o que teve como causa conflito em vias públicas entre grupos políticos extremistas de esquerda e de direita, resultando em 13 mortes.

3.3 ALEMANHA

Como relata Amaro Cavalcanti (1900, p. 28-29), a unificação dos povos alemães ocorreu com Otto I, o Grande, instituidor do Santo Império Romano da Nação Alemã, o que persistiu até as invasões napoleônicas, em 1806. Com a derrota de Napoleão Bonaparte, houve o Congresso de Viena (1814-1815), no qual ficou reorganizado o ambiente europeu, o que refletiu nos povos teutões, os quais constituíram a Confederação Germânica, composta por principados de origem alemã e estrangeiros (Luxemburgo, Áustria, Países-Baixos, Dinamarca).

Apesar dos membros confederados conservarem sua soberania, numa genuína Confederação, apesar de não ter o signo específico, havia instrumento interventivo por meio do qual a chamada Assembleia Confederal poderia intervir em algum dos membros confederados se estes incumprirem alguma das cláusulas do tratado internacional (LEWANDOWSKI, 2018, p. 50).

No II Reich, que perdurou até a queda do Império Alemão na 1ª Guerra Mundial, houve a divisão entre os governos central e locais, a estes últimos dado o nome que ainda perdura na Lei Fundamental de 1949, qual seja, Länder. Na verdade, apesar do nome Império Alemão, Amaro Cavalcanti (1900, p. 34-35) que os anos finais da unificação alemã decorreram de negócios entre os Estados do Norte e os Estados do Sul, resultando na constituição de uma Federação sob o nome imperial e cujo governo central tinha como órgãos

de cúpula o Conselho Federal (Bundesrat), o Imperador (Kaiser) e a Assembleia Nacional (Reichstag).

Amaro Cavalcanti (1900, p. 36) continua ao explicar que o primeiro órgão se liga à gestão da estrutura estatal por parte dos membros da Federação, os Estados Alemães, e exercia atribuições tanto de cunho administrativo quanto legislativo, bem como tinha como funções da política interna e externa. O segundo órgão é a presidência da Federação, de incumbência do Rei da Prússia, na qualidade de Imperador da Alemanha, cabendo-lhe o exercício da chefia de Estado e de Governo, sendo que seus atos estavam sujeitos a referendo do Chanceler do Império. O terceiro órgão é composto por membros eleitos pelo povo e tinha como principal atribuição a elaboração legislativa em conjunto com o Bundesrat.

A doutrina (LEWANDOWSKI, 2018, p. 50; BALSAMO, 2013, p. 334-335) expõe que a intervenção do governo central nos governos locais era, tal qual nos EUA, de competência do órgão legislativo, no caso, o Conselho Federal, o qual delegava a execução ao Kaiser.

Com a queda imperial, a Constituição Alemã de 1919, o processo interventivo ficou exclusivamente a cabo do Presidente da Federação, excluindo-se tal competência do Conselho Federal, só que tal ato executivo estava sob fiscalização do Parlamento (Reichstag), o qual poderia exigir o levantamento das medidas adotadas (LEWANDOWSKI, 2018, p. 50-51). Sob a vigência da Constituição de Weimar ainda havia a possibilidade de submeter o ato interventivo à apreciação ao Judiciário, para evitar que abusos por parte do governo central (LEWANDOWSKI, 2018, p. 51; BALSAMO, 2013, p. 334).

Sob a vigência da Constituição de 1949, a Lei Fundamental ou Lei de Bonn, a ingerência federal (Bundesintervention) – também chamada de coerção federal (Bundeszwang) ou execução federal (Bundesexecution) - em um Land, estatui-se no art. 91, alíneas (1) e (2) que, respectivamente:

Para a defesa contra um perigo que ameace a existência ou a ordem fundamental livre e democrática da Federação ou de um Estado, pode este Estado requerer a cooperação das forças policiais de outros Estados, bem como de pessoal e instalações

de outras administrações e da Polícia Federal de Proteção das Fronteiras”, e “Se o próprio Estado ameaçado pelo perigo não estiver disposto ou em condições de combater o perigo, o Governo Federal pode assumir o comando da polícia daquele Estado e das forças policiais de outros Estados, bem como recorrer à Polícia Federal de Proteção das Fronteiras. Esta disposição deve ser revogada tão logo cessado o perigo e, além disto, a qualquer momento, quando reivindicado pelo Conselho Federal. Se o perigo atingir o território de mais de um Estado, o Governo Federal pode dar instruções aos governos estaduais, na medida em que isso se revele necessário para uma repressão eficaz do citado perigo; isto não afeta as disposições da primeira e segunda frases”.

Vê-se no texto acima que a hipótese material foi delimitada para o caso do incumprimento de um dever federativo por parte do governo local, o qual tem suas funções legislativa e executiva sobrestadas, com exceção à judiciária, em razão da sua natureza independente, enquanto a feição formal diz respeito a uma decisão executiva com respaldo legislativo (LEWANDOWSKI, 2018, p. 51).

No que diz respeito ao aspecto material, ressalta-se que a intervenção decorre de conduta comissiva ou omissiva estadual em relação a dever decorrente ou da Lei Fundamental ou da lei federal, excluídos deveres oriundos do Direito privado ou aqueles que o Tribunal Constitucional Alemão (Bundesverfassungsgericht) determinar, a esta última hipótese deixando evidente a possibilidade de judicializar a questão substancial (LEWANDOWSKI, 2018, p. 51-52; BALSAMO, 2013, p. 335-336).

Quanto ao aspecto formal, a intervenção é um ato complexo no qual participam diversas autoridades: o Executivo federal constata o inadimplemento estadual e determina a medida interventiva, a forma que será concretizada, o tempo, a amplitude; posteriormente, o Parlamento emitirá uma norma que autoriza a ingerência no Land, exceto em situações que o Governo Federal considerar de urgência (LEWANDOWSKI, 2018, p. 52).

Ao que se depreende dos textos de Enrique Ricardo Lewandowski (2018, p. 52-54) e Denis Fernando Balsamo (2013, p. 335-336), na vigente Constituição alemã não houve caso de intervenção nos Länder.

4. A INTERVENÇÃO NO BRASIL

Desenvolvidas as premissas gerais, suas incursões em solo brasileiro resultam na definição da intervenção no atual ordenamento constitucional do Brasil como o ato jurídico-político excepcional e temporário através do qual a esfera federal em relação às esferas municipal em Território Federal (TF), distrital ou estadual, ou esta última em relação aos Municípios de seu espaço, suspende, total ou parcialmente, a autonomia do sujeito de menor amplitude que passa por agravo previsto em hipótese constitucional, a fim de resguardar a integridade do sistema jurídico e a autonomia das pessoas intervindas.

Como se verá mais adiante, o vigente texto constitucional brasileiro determina a intervenção federal nos Estados-Membros, no Distrito Federal e em Municípios localizados nos Territórios Federais, cf. arts. 34 e 35, enquanto aos Estados-Membros incumbe a chamada intervenção estadual, que recai sobre as comunas localizadas no pertinente espaço geográfico estadual, cf. art. 35.

Inclusive, mantendo a tradição dos limites circunstanciais das Constituições de 1934 e seguintes, o Pacto Federativo de 1988 inaugurou um novo espectro de tais limitações ao determinar que “A Constituição não poderá ser emendada na vigência de intervenção federal, de estado de defesa ou de estado de sítio” (art. 60, parág. 1º).

Para chegar ao gênero dentro do qual há diversos procedimentos interventivos houve todo um processo histórico tanto em relação ao próprio passo a passo da ingerência da pessoa maior na de menor extensão quanto nas circunstâncias autorizadas da suspensão da autonomia, exigindo-se um breve esboço histórico das ordens constitucionais pretéritas.

4.1 BREVE HISTÓRICO

Apesar de estar ligado à estrutura federativa, antecedentes históricos baseados nas Federações existentes suscitaram no Império brasileiro, um Estado Unitário, por meio de um Ato Adicional de 1834, que emendou a Constituição de 1824, o reconhecimento de certa

margem de liberdade das províncias quanto sua autogestão, suas finanças, suas estruturas administrativas, as quais teriam suas leis suspensas pelo governo central nos casos que exorbitassem o teor da lei fundamental (RUSSOMANO, 1965, p. 129). Já na Constituição de 1824 se pode afirmar a manifestação de uma feição da intervenção, que é a necessidade de adequar os governos locais à uniformidade jurídica nacional.

Com o advento da Constituição de 1891, que teve forte participação de Rui Barbosa, o instrumento interventivo foi estabelecido conforme os contornos que persistem até o presente no Brasil. No art. 6º da CREUB, com a reforma de 1926, já se depreendia que a regra é a não-ingerência, eis que constava que “O Governo federal não poderá intervir em negócios peculiares aos Estados, salvo”. O texto previa em seus incisos e em suas alíneas questões sobre agressões internas e externas, violação das estruturas federativa, representativa, republicana, presidencialista, do exercício das funções estatais, poderes jurídicos individuais, garantias judiciais.

Com o advento da Lei Fundamental brasileira de 1934 houve substancial manutenção das hipóteses ensejadoras da medida intervencionista, mas deixou mais preciso o que é o governo federal ao determinar, em seu art. 12, que partiu da mesma ideia da regra ser a abstenção: “A União não intervirá em negócios peculiares aos Estados, salvo”. O que houve de novidade em relação ao texto anterior foi a remissão às normas constantes noutro artigo (o art. 7º, I), particularmente o trecho que trata da representação profissional, que dizia respeito tanto às organizações profissionais quanto aos órgãos políticos que representam o povo (= a Câmara dos Deputados) (LEWANDOWSKI, 2018, p. 83).

Outrossim, a parte procedimental sofreu severas limitações em razão dos abusos da ordem constitucional anterior, determinando-se hipóteses de ofício e hipóteses de requisição judicial (do Supremo Tribunal Federal ou do Tribunal Superior Eleitoral).

Em contradição com as previsões da excepcionalidade interventiva, a Constituição de 1937, cujo art. 9º enunciou que:

O Governo federal intervirá nos Estados mediante a nomeação, pelo Presidente da República, de um interventor que assumirá no Estado as funções que, pela sua Constituição, competirem ao Poder Executivo, ou as que, de acordo com as conveniências e necessidades de cada caso, lhe forem atribuídas pelo Presidente da República.

O Pacto vazava minorou as hipóteses autorizativas da intervenção, que se sintetizam em circunstâncias ligadas a instabilidades internas ou externas, o atendimento a certos princípios constitucionais ligados ao Estado e às posições jurídicas constitucionais.

Uma segunda novidade trazida pela Carta Política de 1937 é identificada por Enrique Ricardo Lewandowski (2018, p. 86), que mostra a equiparação da figura do interventor ao Chefe do Executivo estadual.

Com o fim do Estado Novo, a Constituição de 1946 retomou os anseios por democratização e disciplinou a intervenção federal ao retomar a textualidade de que a União não intervirá na esfera estadual e, também, as hipóteses constantes na Constituição de 1934 com algumas adequações, mas essencialmente reiterou-se a questão de agressões internas e externas, violações às estruturas estatais republicano-federativas e à tripartição funcional.

Entre 1964, com a instalação da ditadura militar, e 1967, ano que foi editada a Constituição, vigoraram os Atos Institucionais, que ampliaram os poderes federais, aprofundando a crise da centralização política brasileira, prevendo-se no AI n. 2 (1965) a intervenção por prazo determinado para, além dos casos da até então vigente Constituição de 1946, para a manutenção da ordem em razão de atos subversivos.

Sob a Carta Magna de 1967, as hipóteses que autorizavam a medida interventiva constavam no art. 10, que estabelecia como hipótese de incidência: manter a integridade nacional, repelir invasão estrangeira ou a de um Estado em outro, pôr termo a grave perturbação da ordem ou ameaça de sua irrupção, garantir o livre exercício de qualquer dos Poderes estaduais, reorganizar as finanças do Estado, prover à execução de lei federal, ordem ou decisão judiciária, assegurar a observância de certos princípios ligados à estruturas federativa e republicana brasileiras.

Uma inovação em relação às Leis Fundamentais anteriores é que a ingerência federal poderia ocorrer se as estruturas financeiras estaduais não estivessem compatíveis com as exigências constitucionais. É uma hipótese de incidência que está baseada na feição financeira da autonomia (LEWANDOWSKI, 2018, p. 90-91).

No art. 11 da CF/1967 constava de forma indubitável que o poder de decretar a intervenção é do Presidente da República, que dependia da provocação de certas autoridades em relação a certas hipóteses (= atuação provocada), e noutras circunstâncias autorizadoras, não (= atuação de ofício).

Em complemento, o art. 12 da mesma Carta disciplinava as exigências ou requisitos de validade do decreto interventivo, que deveria conter amplitude, duração, forma de execução e nomear interventor. A apreciação do diploma executivo é dispensada se a suspensão do ato ensejador da ingerência tiver produzido os seus efeitos. Uma questão é que não há previsão de que o interventor é um elemento categorial derogatório (= pode ser retirado sem comprometer o telos eficaz do ato executivo).

Apesar de certa manutenção das circunstâncias que ensejam a atuação intervencionista, com o Ato Institucional n. (1968) conferiu largo poder ao Presidente da República ao permitir que “no interesse nacional, poderá decretar a intervenção nos Estados e Municípios, sem as limitações previstas na Constituição” (art. 3º).

Posteriormente, a EC/1969 retomou a disciplina interventiva para o texto constitucional, reafirmando o AI 5 ao incluir no art. 10, III como autorização na autonomia estadual “a corrupção no poder público estadual”.

Com relação à Constituição de 1988, uma colocação prévia tem reflexos diretos no regime da intervenção e suas espécies: o Município foi textualmente alçado a ente federativo e, por isso, não apenas ostenta autonomia, competências, mas também está sujeito à chamada intervenção estadual (PÁDUA, 2020b).

Feita a divisão do genus, para a intervenção federal ocorreria nos casos constantes no art. 34: manter a integridade nacional, repelir invasão estrangeira ou de uma unidade da

Federação em outra, pôr termo a grave comprometimento da ordem pública, garantir o livre exercício de qualquer dos Poderes nas unidades da Federação, reorganizar as finanças da unidade da Federação, prover a execução de lei federal, ordem ou decisão judicial, assegurar a observância dos princípios sensíveis.

Por outro lado, cf. art. 35 CRFB, a espécie interventiva estadual decorreria se os Municípios no Estado-Membro ou nos Território Federais: deixar de ser paga, sem motivo de força maior, por dois anos consecutivos, a dívida fundada, não forem prestadas contas devidas, na forma da lei, não tiver sido aplicado o mínimo exigido da receita municipal na manutenção e desenvolvimento do ensino e nas ações e serviços públicos de saúde, 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.

Mantendo a previsão presidencial de 1967, o art. 84 da CRFB/1988 determina que ao Presidente da República cabe “decretar e executar a intervenção federal”, sendo que o decreto “especificará a amplitude, o prazo e as condições de execução e que, se couber, nomeará o interventor” (art. 36, parág. 1º CRFB/1988). Aqui houve manutenção da previsão do órgão decretante, mas divergiu da tradição anterior ao tornar a nomeação do interventor um elemento derogável, ou seja, é permitido intervir sem interventor, desde que as circunstâncias fácticas permitam.

Sobre as feições material e processual serão destinados os itens a seguir, que tratarão tanto da medida no âmbito federal quanto no âmbito estadual.

4.2 INTERVENÇÃO FEDERAL (IF)

A intervenção federal trata do instrumento de ingerência por meio do qual a esfera federal, pelo Chefe do seu Executivo, suspende toda ou parte da autonomia da esfera estadual, para que o âmbito local tenha seus poderes jurídicos retomados ou conservados frente a

circunstância que abala a estrutura federativa constante em hipótese autorizadora da medida interventiva (RUSSOMANO, 1965, p. 125-126; LEWANDOWSKI, 2018, p. 99-100).

Entenda-se como esfera estadual ou governo ou âmbito local tanto o Estado-Membro quanto o Distrito Federal, porquanto o texto constante no art. 34 determina que a União intervirá excepcionalmente “nos Estados nem no Distrito Federal”.

Partindo da classificação entre Direito material e processual (ou formal), vale-se da ideia para analisar primeiramente as hipóteses que autorizam a decretação interventiva, ao que Enrique Ricardo Lewandowski (2018, p. 99 e ss.) denomina pressupostos materiais, mas que aqui serão chamados de hipóteses de deflagração da intervenção federal. Após, será analisado o aspecto formal, a forma através da qual uma intervenção nasce, se desenvolve e finda, apontando-se os agentes atuantes em cada fase da decretação.

4.2.1 HIPÓTESES DE DEFLAGRAÇÃO DA IF

A CRFB/1988 contempla sete hipóteses que permitem ao Executivo intervir no governo local:

- 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.

Tanto Enrique Ricardo Lewandowski (2018, p. 100-101; in CANOTILHO; et. al., 2018, p. 869) quanto Ingo Wolfgang Sarlet (SARLET; MARINONI; MITIDIERO, 2016, p. 843) apontam que a locução integridade nacional, constante no art. 34, I, CRFB/1988, diz respeito, essencialmente, a atos contrários à proibição de secessão, condutas estaduais que colocam em xeque o Estado, p. ex., a autorização de ingresso ou trânsito de forças armadas estrangeiras no espaço estadual sem anuência do Congresso Nacional.

No que diz respeito ao art. 34, II, CRFB, intervém a União no Estado-Membro ou no DF para defesa contra ingresso desautorizado de estrangeiros ou contra forças estaduais ou distritais que ingressam indevidamente no espaço de outra unidade federada. A noção de invasão estrangeira é tomada em sentido largo, eis que não diz respeito tão somente às forças armadas estrangeiras, mas a grupos que ingressam no território sem cumprimento dos requisitos formais e materiais (PONTES DE MIRANDA, 1970, p. 211; LEWANDOWSKI, 2018, p. 101-102; LEWANDOWSKI; in CANOTILHO; et. al., 2018, p. 869-870; SARLET; MARINONI; MITIDIERO, 2016, p. 843).

No que diz respeito a atos de agressão estrangeiros à estrutura federativa brasileira aplica-se à invasão de um ente federativo a outro, cabendo o destaque de Enrique Ricardo Lewandowski (2018, p. 103-104; in CANOTILHO; et. al., 2018, p. 869-870) de que a locução “de uma unidade da Federação em outra” aplica-se tanto na invasão estadual ou distrital a outro Estado-Membro, ao DF (para o caso estadual) e ao Município. Permitir que o ente estadual ou distrital invada o espaço geográfico deferido a outra unidade da Federação brasileira significa, segundo Walter de Moura Agra (2018, p. 425), violar a igualdade dos membros federativos perante a Constituição, eis que um se vale de algo extrajurídico (= forças locais) para desequilibrar o sistema jurídico.

Caso apreciado pelo Supremo Tribunal Federal (Medida Cautelar na Petição n. 584/AC) tratou do tema ao apreciar questão na qual houve plebiscito para criar municipalidade em área disputada por Estados-Membros, o que ensejou a suspensão da consulta popular, fixando-se no caso que a IF seria medida possível ao caso, eis que “A ofensa

à esfera de autonomia jurídica de qualquer Estado-membro, por outra unidade regional da Federação, vulnera a harmonia que necessariamente deve imperar nas relações político-institucionais entre as pessoas estatais integrantes do pacto federal”.

No que diz respeito à previsão do art. 34, III da Lei Fundamental, a noção de “grave comprometimento da ordem pública” remete a questões internas e que se ligam a distúrbios sociais que sejam contínuos, demasiado violentos e com os quais o poder local não consegue, per si, conter, comprometendo sua autonomia (SARLET; MARINONI; MITIDIERO, 2016, p. 844).

A parte do texto que mais permite interpretações, no plural, é o conceito jurídico indeterminado de “ordem pública” e seus respectivo “grave comprometimento”, que deixam ampla margem de subjetividade para o Presidente decretar ou não a intervenção. Na visão de Enrique Ricardo Lewandowski (2018, p. 106-107; in CANOTILHO; et. al., 2018, p. 871-872), a noção de ordem pública que se adequa ao caso é de normalidade dentro de um Estado Constitucional, ou seja, aquelas situações de paz e tranquilidade socialmente usufruídas dentro da ordem jurídica e dentro de uma normalidade fática.

Com relação ao art. 34, IV da Carta de 1988, este enuncia que a ingerência federal ocorrerá como meio de resguardar o livre exercício de qualquer das funções estatais nas unidades da Federação. A locução “Poderes” trazida pelo Pacto Federativo advém da tradição desde Montesquieu, mas, na verdade, não remete propriamente a Poderes soberanos, e sim a expressões de uma mesma soberania, o que se acomoda melhor à terminologia funções estatais, eis que é a forma como um Poder soberano é exercido dentro de um território, o que, no caso da Federação brasileira, ocorre de forma tripartida em Executivo, Legislativo e Judiciário, conforme lição de Maria Sylvia Zanella Di Pietro (2019, p. 88).

Feita essa primeira consideração acima, a atuação interventiva no âmbito local para a hipótese em comento (art. 34, IV CRFB/1988) é feita, justamente, para assegurar que obstáculos sejam evitados ou retirados para que os agentes das funções estatais locais possam exercer suas atribuições constitucionais: o juiz possa julgar, o executivo, executar, o

legislativo, legislar, assim como, extensivamente, as demais instituições públicas (MP, Conselhos Nacionais de Justiça e do MP) possam atuar.

Ao contrário do art. 34, II, a interpretação do trecho “nas unidades da Federação” diz respeito tão somente ao Estado-Membro e ao Distrito Federal, excluídos os Municípios, ainda mais diante da ausência da função judicial em tal âmbito (LEWANDOWSKI, 2018, p. 108; LEWANDOWSKI, in CANOTILHO; et. al., 2018, p. 871; SARLET; MARINONI; MITIDIERO, 2016, p. 845).

O Supremo Tribunal Federal (Agravo Regimental na Intervenção Federal n. 5.050-2/SP) apreciou caso no qual foi rejeitado o início do procedimento interventivo relativo ao embaraço de uma das funções estatais por parte do Estado de SP, constatando a Corte Constitucional que a obstaculização tem de ser intencional para ensejar a IF, o que não teria acontecido no caso em questão. Por isso, o Tribunal firmou entendimento de que tão somente o “descumprimento voluntário e intencional de decisão judicial transitada em julgado é pressuposto indispensável ao acolhimento do pedido de intervenção federal”.

Apesar dos temas financeiro e orçamentário terem sido objeto das ordens constitucionais anteriores, inclusive como hipóteses deflagradores da IF, a atual Constituição estabeleceu novos detalhes ao incluir a questão referente aos repasses às municipalidades. Ao contrário das hipóteses anteriores, que tratam da defesa das ordens nacional e pública, a constante no inciso V, art. 34, CRFB/1988, trata da defesa da autonomia local em sua feição financeira, isto é, o ente federal intervém no ente local para que este tenha sua estrutura financeira reorganizada (SARLET; MARINONI; MITIDIERO, 2016, p. 845).

Seguindo a ideia de restrição aos governos estaduais e distrital está a enunciação do art. 34, V, da Constituição de 1988, que trata da ingerência para “reorganizar as finanças da unidade da Federação”. E são duas as circunstâncias que dizem respeito ao inciso em comento, quais sejam, o inadimplemento intencional de dívida fundada por mais de dois anos consecutivos, e a ausência de repasse das receitas às comunas.

Sobre a primeira alínea (art. 34, V, a), conforme se encontra no magistério de F. C. Pontes de Miranda (1970, p. 225) e Enrique Ricardo Lewandowski (2018, p. 111; in CANOTILHO; et. al., 2018, p. 871), a noção de dívida fundada diz respeito aos valores oriundos do exterior ou do interior inscritos nos livros fazendários, como, p. ex., os títulos e os empréstimos contraídos pelo Poder Público.

Apesar de não constar expressamente, o incumprimento por parte do ente local deve ser intencional para que seja deflagrada a intervenção, eis que o trecho final da alínea faz expressa referência à força maior, causa exoneratória externa, inevitável e irresistível à vontade do ente estadual ou distrital (LEWANDOWSKI, 2018, p. 113; LEWANDOWSKI, in CANOTILHO; et. al., 2018, p. 872). Se não houver a vontade de não adimplir, então haverá IF, se tal vontade for excluída por força maior, então não haverá intervenção federal.

Discorda-se tanto do texto do Código Civil de 2002 (art. 393) quanto de Enrique Ricardo Lewandowski (2018, p. 113; in CANOTILHO; et. al., 2018, p. 872) no que diz respeito à previsibilidade do fato externo e irresistível. De acordo com F. C. Pontes de Miranda (2012b, p. 163), a mente humana tem poder para prever tudo, mesmo que de forma integrativa (= na omissão negocial, p. ex.), então deve-se ressaltar não a lei da previsibilidade sobre a hipótese da força maior, e sim a inevitabilidade de suas consequências, previsíveis ou não.

Quanto à segunda alínea (art. 34, V, b), a Carta da Primavera prevê que haverá ingerência federal para os casos nos quais o ente local deixar de repassar, dentro dos prazos legais, receitas tributárias aos Municípios, ou seja, deixarem de atender à chamada competência tributária participativa municipal, que consta nos artigos 158 e 159 da CRFB/1988, citando, ad exemplum, a participação em “cinquenta por cento do produto da arrecadação do imposto do Estado sobre a propriedade de veículos automotores licenciados em seus territórios” (art. 158, III).

Caso concreto analisado pelo Supremo Tribunal Federal (Recurso Extraordinário n. 572.762/SC) não analisou diretamente a medida intervencionista, mas chegou a permiti-la diante do contexto no qual lei estadual condicionava o repasse de parcela de ICMS aos

Municípios a um programa de incentivo fiscal, vulnerando o art. 158, IV da Carta Constitucional. Dessa circunstância poderia haver uma intervenção federal, no caso, no Estado-Membro de Santa Catarina, o que não aconteceu diante da solução que o STF deu ao decretar a inconstitucionalidade da lei estadual (assim solucionando o conflito federativo em relação aos envolvidos).

O art. 34, VI da CRFB determina que a intervenção ocorrerá para resguardar “a execução de lei federal, ordem ou decisão judicial”. Sabe-se que a lei (no caso, federal) e as emanações judiciais (ordens e decisões), em regra, não facultam ao destinatário o exercício de um fazer ou não fazer, e sim determinam que realizem a conduta comissiva ou omissiva. Evidentemente, há normas que permitem, mas estas estão excluídas do teor do dispositivo constitucional em comento.

Sobre o primeiro trecho do enunciado, duas precisões devem ser feitas, sendo uma terminológica e outra, de grau. Terminologicamente, a noção de Lei tem dois sentidos (PÁDUA, 2020c): em sentido amplo, com a letra L maiúscula, significa todo instrumento normativo emanado da autoridade estatal que cria, modifica ou extingue posições jurídicas subjetivas; já o sentido estrito com a letra L minúscula, corresponde aos instrumentos normativos emanados do órgão legislativo e que, após o devido processo legislativo de tramitação e dentro do campo de conformação infraconstitucional, criam, modificam ou extinguem posições jurídicas subjetivas.

Para fins de definição da “de lei federal” é que se adota o sentido amplo, Lei lato sensu, eis que Medidas Provisórias, Decretos Legislativos, Leis Delegadas são atos de caráter legislativo que constituem posições jurídicas subjetivas e, por isso, devem ser obedecidos.

Sobre a precisão de grau, esta diz respeito ao adjetivo que acompanha o ato legal: federal. Isto é, o Estado-Membro, o DF ou o Município em Território Federal não devem desobedecer a toda e qualquer Lei, e sim aquelas que dimanam da esfera federal e que devem ser obedecidas por todos, entes federativos ou não.

As Leis federais podem ser divididas de acordo com o âmbito eficaz: podem se limitar apenas à estrutura federal, disciplinando fatos que dizem respeito à União, ou podem irradiar sobre os demais entes federativos, tratando de fatos que dizem respeito a todos. Um exemplo de Lei federal estrita é o Regime Jurídico dos Servidores Públicos Civis da União (lei n. 8.112/1990), que só tem efeitos para os servidores federais. Um exemplo de Lei nacional é o Código de Defesa do Consumidor (lei n. 8.078/1990), que é um ato legislativo federal que produz efeitos para todos, inclusive para os demais entes federativos.

Com relação ao segundo, pode-se indagar se prover execução de Lei federal diz respeito à Lei federal estrita ou à Lei nacional: a segunda categoria amolda-se melhor, pois o ato legal tem efeitos contra o ente estadual ou distrital que desobedece, ou seja, o Estado-Membro ou o DF (ou até as comunas em Território Federal) são destinatários da Lei nacional e, portanto, a ela devem obedecer.

No que diz respeito à segunda parte do art. 34, VI da CRFB, esta trata de ordem ou decisão judicial. No que tange ao órgão judicial, segundo Enrique Ricardo Lewandowski (2018, p. 117-118), podem ser emanções tanto da esfera federal quanto estadual. Ao contrário da delimitação sobre Lei (federal), o texto constitucional permite que atos judiciais federais e estaduais intencionalmente desobedecidos sirvam de esteio para a medida interventiva federal.

A dúvida de agora é o que é uma ordem e o que é uma decisão judicial. De acordo com Enrique Ricardo Lewandowski (2018, p. 118; in CANOTILHO; et. al., 2018, p. 873-874), as ordens judiciais são determinações de órgãos judiciais para sujeitos de dentro ou de fora da relação processual e consistem em um fazer ou deixar de fazer, enquanto decisão judicial é ato processual sentencial ou interlocutório, os pronunciamentos judiciais de caráter cogente e que irradiam efeitos de Direito sobre as partes (e, eventualmente, sobre terceiros).

Um elemento que o STF (Intervenção Federal n. 298, Intervenção Federal n. 1.917) incluiu na análise do incumprimento tanto de Lei federal quanto das determinações judiciais

é que haja dolo, vontade de descumprir por parte do Estado-Membro, do DF ou do Município em TF.

Com relação ao inciso VII, art. 34, da Lei Fundamental, há um rol de princípios constitucionais cuja observância deve ser assegurada por meio da intervenção federal. A tal listagem é dada o nome de princípios sensíveis (SARLET; MARINONI; MITIDIERO, 2016, p. 846). São essas normas: 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.

Na alínea 'a' constam três categorias a serem estudadas, quais sejam, (i) forma republicana; (ii) sistema representativo; e (iii) regime democrático. Sobre a forma republicana, destaca-se a lição de Geraldo Ataliba (2011, p. 15) e Dalmo de Abreu Dallari (2013, p. 226), para os quais República é uma forma de governo, um regime político no qual determinado grupo de sujeitos são eleitos periodicamente para representar o povo no exercício responsável do poder.

São características da República (ATALIBA, 2011, p. 15; DALLARI, 2013, p. 226-228) (i) a periodicidade ou temporariedade, que diz respeito à escolha daqueles que exercerão o poder por tempo determinado, inclusive proibindo reiteradas reconduções por certos órgãos; (ii) a eletividade, que trata da escolha dos representantes do povo por meio do sufrágio, que se concretiza, no caso eleitoral, principalmente pelo voto; e (iii) a responsabilidade, que se liga ao dever dos governantes em prestar contas pelas decisões políticas ou a um órgão de representação popular ou diretamente à população.

Logo, a partir de tais características da estrutura republicana é que se pode ter as balizas para dizer se houve violação à norma-princípio da forma republicana, para fins de decretação interventiva federal.

Sobre o sistema representativo, este conecta-se à ideia de um sistema constitucional no qual o povo governa através dos seus eleitos, o que resulta na participação popular na tomada de decisões políticas relativas à coletividade (LEWANDOWSKI, 2018, p. 123). Como aponta Geraldo Ataliba (2011, p. 91-92), a representação política se liga ao mandato eletivo ou político e remete ao exercício da função pública por exercentes que representam a comunidade que o elege.

A essa ideia de representatividade política é que se liga o princípio sensível do sistema representativo, que deve ter como cerne a ideia de que os exercentes do *munus* público são escolhidos pelo (e representantes do) povo.

Sobre o regime democrático, este chega a se imiscuir com o de República, eis que em ambos há relação com o povo, que é titular e exercente – mesmo que indireto – do poder soberano. Em sentido amplo, Enrique Ricardo Lewandowski (2018, p. 126; in CANOTILHO; et. al., 2018, p. 875) compreende o regime democrático como o conjunto de instituições - participação do povo, separação funcional, império da Lei, governo da maioria, respeito aos direitos (lato sensu) fundamentais de todos, direito de se opor, etc., e suas finalidades políticas, os propósitos condutores do Estado Democrático.

Sobre o “direitos da pessoa humana”, tratado na alínea ‘b’ do art. 34, VII, da CRFB, tal categoria está ligada a uma interpretação mais restritiva e conectada ao Título II do Pacto Fundamental, que trata das posições jus fundamentais materiais e formais (LEWANDOWSKI, 2018, p. 127). Em razão da abertura constitucional constante no art. 5º, parágrafo 2º, ingressam os direitos humanos, que são aquelas posições íntimas à dignidade humana consagradas em tratados internacionais ratificados pelo Brasil (SARLET; MARINONI; MITIDIERO, 2016, p. 847).

Destaca Ingo Wolfgang Sarlet (SARLET; MARINONI; MITIDIERO, 2016, p. 847) que a inobservância à norma-princípio sensível dos direitos da pessoa humana ensejadora da ingerência federal deve demonstrar não apenas a violação em si, à posição jurídica ligada à

dignidade humana, mas também a inefetividade de meios convencionais que consigam resguardar tais poderes jurídicos.

Caso no qual ficou famoso o conceito acima foi apreciado pelo STF (Intervenção Federal n. 114), na qual ficou evidente que o Estado do Mato Grosso não conseguia, ao tempo do caso, assegurar a integridade física dos presos, justificando-se, inicialmente, a possibilidade da intervenção, o que foi rejeitado posteriormente em razão da adoção de medidas concretas e efetivas por parte do governo local.

O art. 34, VII, c, CRFB, trata da intervenção para assegurar a observância do princípio da “autonomia municipal”. Em sentido amplo, autonomia compreende um poder menor, parcela da soberania e que pertence aos entes federativos, que se autodeterminam nos limites administrativos, políticos, financeiros e legislativos estabelecidos pela Constituição (PÁDUA, 2020b, p. 97). Tal ideia se aplica ao âmbito municipal, que tem poder constitucionalmente limitado de autodeterminação administrativa, política, legislativa e financeira.

Portanto, ao se falar em autonomia municipal, se fala em questão das quadras constitucionais dentro das quais o Município tem atuação em detrimento ou com cooperação dos demais entes federativos. Se tais quadras forem violadas por parte do Estado-Membro, então isso incorre em violação da autonomia da comuna, o que autorizaria a medida interventiva pela União.

Com relação à previsão constitucional principiológica de “prestação de contas da administração pública, direta e indireta” (art. 34, VII, d), remete-se ao art. 70 da CRFB, que trata da fiscalização do exercício financeiro pelo Executivo (Administração Direta e Indireta) estadual ou distrital aos órgãos legislativos respectivos. Por meio dos Tribunais de Contas é que a função legislativa conseguirá ter uma noção mais técnica para apreciar e decidir se aceita ou rejeita as contas prestadas pela função executiva.

Como o último princípio constitucional sensível para hipótese de intervenção federal está a necessidade de assegurar “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” (art. 34, VII, e).

Antes da Emenda à Constituição n. 29/2000, apenas havia previsão relativa à educação, ao ensino. Feita tal adição textual, tanto ensino quanto saúde são matérias de tamanha importância constitucional que podem ensejar a ingerência federal na esfera estadual ou distrital (ou municipal em TF).

A promoção da saúde e do ensino são íntimos aos objetivos fundamentais da República do Brasil (art. 3º da CRFB), pois com a educação de qualidade resulta em pessoas com maior consciência do papel social, bem como com maiores aptidões para o mercado de trabalho, enquanto a saúde serve de amparo para redução do risco de doença e de outros agravos.

Sobre o direito à educação, a Constituição estabelece a chamada aplicação mínima ao enunciar, em seu art. 212, que “A União aplicará, anualmente, nunca menos de dezoito, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios vinte e cinco por cento, no mínimo, da receita resultante de impostos, compreendida a proveniente de transferências, na manutenção e desenvolvimento do ensino”.

Por outro lado, houve silêncio constitucional quanto ao percentual mínimo a ser aplicado na área da saúde, visto que o art. 198, parág. 2º estabelece aos Estados-Membros e ao DF “o produto da arrecadação dos impostos a que se refere o art. 155 e dos recursos de que tratam os arts. 157 e 159, inciso I, alínea a, e inciso II, deduzidas as parcelas que forem transferidas aos respectivos Municípios”.

Expostas as hipóteses que autorizam a IF, passa-se ao aspecto formal, que trata, justamente, de como cada circunstância tratada se conecta a um procedimento, a um desenrolar interventivo.

4.2.2 PROCEDIMENTOS INTERVENTIVOS DA IF

Os procedimentos por meio dos quais uma IF é concretizada constam no art. 36 da Lei Fundamental brasileira, cujo teor integral segue:

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. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 45, de 2004)

§ 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 Assembléia Legislativa do Estado, no prazo de vinte e quatro horas.

§ 2º Se não estiver funcionando o Congresso Nacional ou a Assembléia Legislativa, far-se-á convocação extraordinária, no mesmo 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 Assembléia Legislativa, o decreto limitar-se-á a suspender a execução do ato impugnado, se essa medida bastar ao restabelecimento da normalidade.

§ 4º Cessados os motivos da intervenção, as autoridades afastadas de seus cargos a estes voltarão, salvo impedimento legal.

Dois pontos que permeiam a feição processual interventiva são sobre o decreto, que deve sempre contemplar a amplitude, o prazo e as condições de execução e que, se couber, nomeará o interventor, e sobre a suspensão de autoridades locais, que retornam à atribuição exercida até antes da ingerência, salvo hipótese de impedimento legal, p.ex., a superveniência de uma sentença penal condenatória, cf. art. 92, I do CP/1940.

Um primeiro grupo de classificações já foi tratado, mas serão tratados novamente em razão da sua utilidade na compreensão e divisão do procedimento interventivo. Trata-se da intervenção espontânea e da intervenção provocada. São espontâneas aquelas que o Chefe do Executivo atua sem ser provocado por alguma autoridade, atua de ofício; já a provocada é

aquela que se inicia com a provocação de alguma autoridade pertencente ou não ao governo local afetado (LEWANDOWSKI, 2018, p. 135 e ss.).

A IF espontânea diz respeito às hipóteses ensejadoras constantes no art. 34, incisos I, II, III e V, CRFB. Em tais casos o procedimento interventivo tem as seguintes etapas: o Presidente (i) constata a circunstância ensejadora da IF; (ii) escuta os Conselhos da República e de Defesa Nacional, podendo deles divergir sobre os rumos a serem adotados; (iii) se entender que é o caso, decreta a intervenção, expondo a amplitude, o prazo, os meios de execução e, se couber, nomeará o interventor; (iv) em até 24 horas, submeterá o decreto ao Congresso Nacional, que decidirá nos conformes das normas regimentais; e (v) a decretação torna-se plena com sua ratificação pelo Congresso Nacional.

Se a cúpula do Legislativo federal rejeitar o decreto, então a medida interventiva tem seus efeitos cessados. A rejeição congressista é ato político cujo conteúdo não está sujeito à apreciação judicial no que diz respeito ao conteúdo – podendo a forma como externada, p. ex., em desobediência as normas regimentais, ser apreciada.

Já a intervenção provocada divide-se de acordo com a autoridade legitimada na provocação: (i) por solicitação se não for órgão ou autoridade judiciário; e (ii) por requisição se for órgão ou autoridade judicial. De uma espécie para outra está a discricionariedade do Presidente em decretar a medida intervencionista: se solicitada, então o Chefe do Executivo tem a liberdade de escolha entre intervir ou não, se requisitada, então o Presidente estará compelido a intervir (LEWANDOWSKI, 2018, p. 142; SARLET; MARINONI; MITIDIERO, 2016, p. 849).

No caso do art. 34, IV, a Constituição determina que a provocação presidencial advenha de solicitação do Poder Legislativo ou do Poder Executivo coacto ou impedido (art. 36, primeira parte do inciso I). Assim, as etapas nesse caso são: (i) o Legislativo ou Executivo que não consegue exercer livremente suas atribuições solicita ao Presidente da República a intervenção; (ii) o Presidente constata se as circunstâncias ensejam na decretação; (iii) ouve os Conselhos da República e de Defesa Nacional; (iv) entendendo que é hipótese, a

presidência decreta a intervenção; (v) em até 24 horas, submeterá o decreto ao Congresso Nacional, que decidirá nos conformes das normas regimentais; e; (vi) a decretação torna-se plena com sua ratificação pelo Congresso Nacional.

Com relação à segunda parte do inciso IV, art. 34, o Pacto Federativo determina que haverá requisição do Supremo Tribunal Federal, se a coação for exercida contra o Poder Judiciário local (art. 36, segunda parte do inciso I). Assim, as etapas desse primeiro caso de requisição judicial são: (i) o Judiciário local comunica da coação ou do impedimento do exercício de suas atribuições ao STF, que pode vislumbrar a situação de ofício; (ii) STF requisita ao Presidente a decretação; (iii) ouve os Conselhos da República e de Defesa Nacional; (iv) vinculado à requisição, a presidência decreta a intervenção; (v) em até 24 horas, submeterá o decreto ao Congresso Nacional, que decidirá nos conformes das normas regimentais; e; (vi) a decretação torna-se plena com sua ratificação pelo Congresso Nacional.

Uma segunda hipótese de requisição é a constante no art. 36, II, que trata do “caso de desobediência à ordem ou decisão judiciária, de requisição do Supremo Tribunal Federal, do Superior Tribunal de Justiça ou do Tribunal Superior Eleitoral”. Como destaca Walter de Moura Agra (2018, p. 428), o STF requisita a decretação em relação às suas decisões e às decisões da Justiça Estadual, da Justiça do Trabalho e da Justiça Militar, enquanto o STJ e o TSE requisitam cada em relação às próprias decisões.

Assim, o procedimento acima fica da seguinte forma: (i) STF, sobre suas decisões ou de outros órgãos judiciais, o STJ ou o TSE, em relação às próprias decisões, constata as circunstâncias e requisita ao Presidente a decretação; (ii) Presidente ouve os Conselhos da República e de Defesa Nacional; (iv) vinculado à requisição, a presidência decreta a intervenção; (v) em até 24 horas, submeterá o decreto ao Congresso Nacional, que decidirá nos conformes das normas regimentais; e; (vi) a decretação torna-se plena com sua ratificação pelo Congresso Nacional.

Com relação aos princípios sensíveis (art. 34, VII) e à execução de Lei federal (art. 34, primeira parte do inciso VI), a Carta da Primavera reserva uma fase propriamente judicial

que antecede as etapas mencionadas (da constatação à ratificação do decreto pelo Legislativo): “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).

Com relação às normas-princípios sensíveis, dá-se o nome da medida judicial de ação direta de inconstitucionalidade interventiva ou representação (ou ação) interventiva. Já sobre a medida judicial relativa à observância de ato federal primário, dá-se o nome de ação de excoercedade da Lei. O que ambas as ações judiciais têm em comum: são propostas pelo Chefe do Ministério Público Federal, o Procurador-Geral da República (PGR), e têm o mesmo desenvolvimento processual dentro do Supremo Tribunal Federal.

As etapas do procedimento interventivo em relação às duas ações ficam dessa forma: (i) o PGR propõe a medida judicial perante o STF, que intimará o Estado-Membro ou DF ou Município em TF, bem como o Advogado-Geral da União (AGU), para manifestação, feitas provas, o pedido será julgado; (ii) no caso de provimento (ou procedência) do pedido feito pelo PGR, então o STF transmite o resultado da ação judicial ao Presidente; (iii) presidência ouve os Conselhos da República e de Defesa Nacional; (iv) vinculado à requisição, a presidência decreta a intervenção; (v) em até 24 horas, submeterá o decreto ao Congresso Nacional, que decidirá nos conformes das normas regimentais; e; (vi) a decretação torna-se plena com sua ratificação pelo Congresso Nacional.

Se o decreto interventivo, *per si*, atingir a finalidade de normalização mediante suspensão do ato que viola os princípios sensíveis ou descumpre Lei federal, então fica dispensada oitiva do Congresso Nacional, cf. art. 36, parág. 3º da CRFB.

4.3 INTERVENÇÃO ESTADUAL (IE)

Como as municipalidades conquistaram um espaço no quadro de unidades da Federação brasileira, cf. arts. 1º e 18 da Lei Fundamental, elas ostentam autonomia e, portanto, estão sujeitas à intervenção por parte do Estado-Membro onde localizadas.

A intervenção estadual trata do instrumento de ingerência por meio do qual a esfera estadual, pelo Chefe do seu Executivo, suspende toda ou parte da autonomia da esfera municipal, para que este âmbito tenha seus poderes jurídicos retomados ou conservados frente a circunstância que abala a estrutura federativa constante em hipótese autorizadora da medida interventiva.

Vale-se da mesma ideia que permeou a IF: uma divisão das hipóteses de incidência da norma autorizadora da intervenção estadual (IE) e, posteriormente, as etapas para efetiva deflagração interventiva.

4.3.1 HIPÓTESES DE DEFLAGRAÇÃO DA IE

Com relação à IE, o texto constitucional acabou por mesclar as feições material e formal, eis que enunciou em um único dispositivo hipóteses autorizadas e procedimentos:

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; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 29, de 2000)

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.

São as seguintes hipóteses deflagradoras da IE sobre os Municípios que: *(i)* incumprirem voluntariamente dívida fundada por dois anos consecutivos; *(ii)* deixarem de prestação de contas; *(iii)* não aplicarem o mínimo de suas receitas no ensino e na saúde; *(iv)* incumprirem com as normas-princípios constantes na Constituição Estadual (CE); e *(v)* deixarem de cumprir com Lei, ordem ou decisão judicial.

Algumas previsões são repetidas da IF, remetendo-se aos conceitos constantes no item pertinente ao tratar de descumprimento de dívida fundada por dois anos consecutivos,

prestação de contas por parte das estruturas administrativas e, também, da aplicação mínimo de receitas nos setores do ensino e saúde.

Sobre os princípios da CE, cabe destacar que eles devem ser de mesma qualificação dos que constam no texto constitucional nacional: sensíveis. Ocorre que essa carga principiológica pode ser ou advinda de norma de repetição ou reprodução obrigatória (= reiteração daquelas previstas na CRFB) ou normas inovativas, que dizem respeito às peculiaridades locais alçadas a princípios sensíveis. Ambas, se qualificadas como princípios sensíveis, ensejam na medida interventiva.

Sobre a última hipótese, cabe a reiteração de que as emanações judiciárias são estaduais ou federais, enquanto o texto constitucional deixou aberto para que Leis federais e estaduais sejam fundamento para a iniciativa da intervenção.

4.3.2 PROCEDIMENTOS INTERVENTIVOS DA IE

Com relação às etapas, aplicam-se todas aquelas expostas em relação à IF, mas com algumas peculiaridades: (i) o Chefe do Executivo estadual é o Governador do Estado, enquanto o Chefe do Executivo distrital é o Governador Distrital; (ii) o Chefe do Ministério Público estadual ou distrital é o Procurador-Geral de Justiça (PGJ), incumbido de propor as ações interventiva e de excoutoriedade de Lei (federal ou estadual); (iii) as medidas judiciais são propostas perante a Corte máxima do Estado-Membro ou DF, o Tribunal de Justiça; e (iv) o Legislativo local, a quem incumbe ratificar o decreto interventivo, é a Assembleia Legislativa, para os Estados-Membros, ou a Câmara Legislativa, para o Distrito Federal.

A mesma lógica de dispensa do Legislativo local (art. 36, parág. 3º da CRFB) se aplica às hipóteses relacionadas ao incumprimento das normas-princípios da CE, da Lei, de ordem ou decisão judicial, desde que, evidentemente, a suspensão atinja a finalidade de retomar a normalidade constitucional na comuna.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Corolário dos textos constitucionais é contemplarem mecanismos através dos quais as estruturas estatais são conservadas, havendo exceções ao regime ordinário ou normal de determinada sociedade política. Nos Estados que adotam o tipo federativo surge como um desses meios de preservação a intervenção, um ato jurídico-político excepcional e temporário através do qual um ente federativo de maior amplitude suspende, total ou parcialmente, a autonomia de um ente federado de menor amplitude que sofre grave abalo previsto em hipótese constitucional, a fim de resguardar a higidez do sistema jurídico e a autonomia das unidades federativas.

Inicialmente, o regime interventivo ficou limitado à atuação federal no âmbito estadual, eis que a primeira Federação constitucionalmente prevista foi os EUA, que detém dois níveis de governo. Ocorre que esse instituto de atuação de um ente maior sobre um ente menor merece adaptações para o Brasil, que ostenta um terceiro ente federado, qual seja o Município. Por isso, na Constituição brasileira constam tanto a intervenção federal, que é feita pela União Federal em relação aos Estados-Membros, ao Distrito Federal e aos Municípios em Territórios Federais, quanto a intervenção estadual, que é feita pelos Estados-Membros nos seus Municípios.

Atendo-se ao regime das intervenções federal e estadual no Brasil é que o mecanismo tem hipóteses específicas (os chamados requisitos materiais) e é processada sob certos ritos (os chamados requisitos formais), previsões que constam na Constituição brasileira, a qual, inclusive, estatui a intervenção federal como um requisito circunstancial do processo legislativo de Emenda à Constituição.

O conjunto normativo a que se dá o nome de intervenção (federal e estadual) é orientado pela excepcionalidade, porquanto a normalidade constitucional é de plena autonomia – e conseqüente exercício das competências – por parte dos entes federados menores. Outro importante destaque é a atuação nos procedimentos de todas as funções estatais: o Chefe do Executivo que decreta a intervenção e adota as providências

eventualmente necessárias para seu implemento, enquanto o Judiciário atua em algumas hipóteses que exigem provocação, e o Legislativo serve como contraponto para entender se, ordinariamente, a intervenção decretada persistirá. É um instrumento que mobiliza não apenas a sociedade e os próprios entes federados, mas a pluralidade de organismos dos setores público e privado, eis que o abalo do Pacto Federativo afeta a profunda e complexa estrutura social revestida pelo verniz jurídico.

REFERÊNCIAS

AGRA, Walter Moura. **Curso de Direito Constitucional**. 9. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2018.

ALÉCIO, S. M. dos S.; MOTTA, I. D. da. DIREITOS DA PERSONALIDADE DAS PESSOAS EM SITUAÇÃO DE RUA E POLÍTICAS PÚBLICAS: MAPEAMENTO DOS PERÍODICOS CIENTÍFICOS JURÍDICOS BRASILEIROS QUALIFICADOS. **Revista Direitos Sociais e Políticas Públicas (UNIFAFIBE)**, [S. l.], v. 11, n. 1, p. 152–172, 2023.

ARAÚJO CHERSONI, F. de; GOULART, F. A. O UTILITARISMO HUMANISTA E AS INTERDIÇÕES DOS ESTABALECIMENTOS PENAIIS: O CASO DE SANTA CATARINA. **Revista de Constitucionalização do Direito Brasileiro**, [S. l.], v. 5, n. 1, p. 26–49, 2023.

ATALIBA, Geraldo. República e Constituição. 3. ed. São Paulo: Malheiros, 2011.

BALSAMO, Denis Fernando. **Intervenção federal no Brasil. 2013**. Dissertação (Mestrado em Direito do Estado), Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2013.

BONAVIDES, Paulo. **Curso Direito Constitucional**. 15. ed. São Paulo: Malheiros, 2004.

CAIRES MOREIRA, M.; ÁVILA, G. N. de. O PODER DE INFLUÊNCIA DA MÍDIA: UMA ANÁLISE DO CASO GOLEIRO BRUNO FERNANDES. **Revista de Constitucionalização do Direito Brasileiro**, [S. l.], v. 5, n. 1, p. 50–76, 2023.

CARVALHO, N. C. B. de; NUNES, D. H.; GIMENEZ, M. O TEMOR DAS JANELAS QUEBRADAS NA PRAÇA DA SÉ: A RESISTÊNCIA À APLICAÇÃO DO PRINCÍPIO DA INSIGNIFICÂNCIA NO TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO. **Revista de Constitucionalização do Direito Brasileiro**, [S. l.], v. 5, n. 1, p. 122–158, 2023.

CAVALCANTE BUHATEM FERNANDES, J. V.; BRUZACA, R. D. O INSTITUTO JURÍDICO DA POSSE E A PRESTAÇÃO JURISDICIONAL CONFERIDA AOS CONFLITOS FUNDIÁRIOS URBANOS COLETIVOS NA COMARCA DE SÃO JOSÉ DE RIBAMAR/MA. **Revista Direitos Sociais e Políticas Públicas (UNIFAFIBE)**, [S. l.], v. 11, n. 1, 2023.

CAVALCANTI, Amaro. **Regime federativo e a Republica brasileira**. Rio de Janeiro: Imprensa Nacional, 1900.

COUTINHO BECKER, E. M. .; GOMES RODRIGUES FERMENTÃO, C. A. A ADI 4275 DO STF ACENDEU UM FAROL NA PENUMBRA DA DOR DO CONSTRANGIMENTO PELO PRECONCEITO E INTOLERÂNCIA, PARA BRILHAR O DIREITO À DIGNIDADE HUMANA E DA PERSONALIDADE DOS TRANSEXUAIS. **Revista Direitos Sociais e Políticas Públicas (UNIFAFIBE)**, [S. l.], v. 11, n. 1, p. 41–69, 2023.

DALLARI, Dalmo de Abreu. **Elementos de Teoria Geral do Estado**. 32. ed. São Paulo: Saraiva, 2013.

DE MORAES RISSATO, G.; SILVA GALDINO CARDIN, V. DA POSSIBILIDADE DE ADOÇÃO DE CRIANÇAS REFUGIADAS DESACOMPANHADAS PARA GARANTIA AOS DIREITOS DA PERSONALIDADE. **Revista de Constitucionalização do Direito Brasileiro**, [S. l.], v. 5, n. 1, p. 1–25, 2023.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 32. ed. Forense: Rio de Janeiro, 2019.

FERREIRA BRITO, V. H.; FACHIN, Z. A. PRIVACIDADE E SEGREDO DIANTE DAS NOVAS TECNOLOGIAS MÉDICAS CONSENTIMENTO INFORMADO E A PROTEÇÃO DA PERSONALIDADE HUMANA. **Revista Direitos Sociais e Políticas Públicas (UNIFAFIBE)**, [S. l.], v. 11, n. 1, p. 173–192, 2023.

FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. **Curso de Direito Constitucional**. 30. ed. São Paulo: Saraiva, 2003.

FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. **Lições de Direito Constitucional**. São Paulo: Saraiva, 2017.

FRIEDRICH, D. B.; LEITE, L. M. F.; GRAEFF, G. de S. AÇÕES AFIRMATIVAS DE GÊNERO NA ESFERA POLÍTICA: UM BREVE RESGATE NA HISTÓRIA RECENTE DO BRASIL. **Revista Direitos Sociais e Políticas Públicas (UNIFAFIBE)**, [S. l.], v. 11, n. 1, p. 215–238, 2023.

KELSEN, Hans. **Teoria pura do Direito**. João Baptista Machado. 6. ed. São Paulo: Martins Fontes, 1998.

LEWANDOWSKI, Enrique Ricardo. Comentários aos arts. 34 a 36. In CANOTILHO, José Joaquim Gomes; et. al. **Comentários à Constituição do Brasil**. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2018.

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

MACIEL, L. P.; MOLLICA, R. DEMANDAS JUDICIAIS TRIBUTÁRIAS E O IMPACTO NO DIREITO CONCORRENCIAL. **Revista de Constitucionalização do Direito Brasileiro**, [S. l.], v. 5, n. 1, p. 159–185, 2023.

MARTINS-COSTA, Judith. **A boa-fé no Direito Privado: critérios para a sua aplicação**. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2018.

MELLO, Marcos Bernardes de. **Teoria do fato jurídico: plano da existência**. 22. ed. São Paulo: Saraiva, 2019.

MOREIRA, M. C.; SIQUEIRA, D. P. O DECLÍNIO ÉTICO NA PÓS-MODERNIDADE: ANÁLISE DO DISCURSO DE ÓDIO ONLINE SOB A PERSPECTIVA DOS DIREITOS DA PERSONALIDADE. **Revista Direitos Sociais e Políticas Públicas (UNIFAFIBE)**, [S. l.], v. 11, n. 1, p. 104–127, 2023.

NUNES, L. I.; BREGA FILHO, V. LIMITES AO CONTROLE JURISDICIONAL DE POLÍTICAS PÚBLICAS: EMBASAMENTO CIENTÍFICO COMO CRITÉRIO DE INTERPRETAÇÃO NO ENFRENTAMENTO DA PANDEMIA DA COVID-19. **Revista Direitos Sociais e Políticas Públicas (UNIFAFIBE)**, [S. l.], v. 11, n. 1, p. 1–22, 2023.

PÁDUA, Felipe Bizinoto Soares de. **O Estado Federal (Parte I): onde está, de onde veio e o que é**. Disponível em: <https://estadodedireito.com.br/o-estado-federal-parte-i-onde-esta-de-onde-veio-e-o-que-e/>. Acesso em 15 out. 2020a.

PÁDUA, Felipe Bizinoto Soares de. **Propósito federalista e o Município**. *Revista de Direito Constitucional e Internacional*. São Paulo, vol. 119, pp. 77-101, mai-jun 2020b.

PÁDUA, Felipe Bizinoto Soares de. **Teoria da lei complementar em sentido formal**. *Revista Âmbito Jurídico*. São Paulo, n. 200, ano XXIII, Setembro/2020. Disponível em: <https://ambitojuridico.com.br/cadernos/direito-constitucional/teoria-da-lei-complementar-em-sentido-formal/#:~:text=Diante%20dessa%20rela%C3%A7%C3%A3o%20de%20igualdade,formalmente%20complementar%20e%20materialmente%20ordin%C3%A1ria>. Acesso em 14 nov. 2020c.

PEDROSA, O. R.; SIQUEIRA, D. P. A CRIMINALIZAÇÃO DA HOMOTRANSFOBIA À LUZ DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL: A ADOÇÃO DA ANALOGIA IN MALAM PARTEM FACE À OMISSÃO DO PODER LEGISLATIVO BRASILEIRO. **Revista de Constitucionalização do Direito Brasileiro**, [S. l.], v. 5, n. 1, p. 101–121, 2023.

PONTES DE MIRANDA, Francisco Cavalcanti. **Comentários à Constituição de 1967, com a Emenda n. 1, de 1969: tomo 2**. 2. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1970.

PONTES DE MIRANDA, Francisco Cavalcanti. **Tratado de Direito Privado: tomo I**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2012a.

PONTES DE MIRANDA, Francisco Cavalcanti. **Tratado de Direito Privado: tomo XXIII**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2012b.

RODRIGUES DE ALMEIDA, F.; FERRAREZE MANDADORI, I. ESTADO DE EXCEÇÃO E CONSTITUCIONALISMO DEMOCRÁTICO: CONTEXTO DE CRISE DO LIBERALISMO REPRESENTATIVO DA AMÉRICA LATINA E A DEMOCRACIA COMO APARÊNCIA. **Revista de Constitucionalização do Direito Brasileiro**, [S. l.], v. 5, n. 1, p. 77–100, 2023.

RUSSOMANO, Rosah. **O princípio do federalismo na Constituição brasileira**. Rio de Janeiro: Freitas Bastos, 1965.

SALES, I. C.; LEHFELD, L. de S.; SILVA, J. B. POLÍTICA PÚBLICA AMBIENTAL E A NECESSIDADE DO MONITORAMENTO: UMA ANÁLISE A PARTIR DO PROGRAMA MUNICÍPIO VERDEAZUL. **Revista Direitos Sociais e Políticas Públicas (UNIFAFIBE)**, [S. l.], v. 11, n. 1, p. 23–40, 2023.

SANTOS, C. L. dos; SCHMIDT, J. P. JUVENTUDES, ELEIÇÕES E PARTIDOS POLÍTICOS: SUB-REPRESENTAÇÃO DE JOVENS NAS ELEIÇÕES DE 2010, 2014 E 2018. **Revista Direitos Sociais e Políticas Públicas (UNIFAFIBE)**, [S. l.], v. 11, n. 1, p. 128–151, 2023.

SARLET, Ingo Wolfgang; MARINONI, Luiz Guilherme; MITIDIERO, Daniel. **Curso de Direito Constitucional**. 5. ed. São Paulo: Saraiva, 2016.

SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional positivo**. 37. ed. São Paulo: Malheiros, 2014.

TORRES TEIXEIRA, S.; GONDIM CHAVES REGIS, L. A MITIGAÇÃO DA PRESUNÇÃO DE INOCÊNCIA NA DECISÃO MONOCRÁTICA DO PRESIDENTE DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL NA AP 969/DF À LUZ DA TEORIA GERAL DO PROCESSO PENAL. **Revista Direitos Sociais e Políticas Públicas (UNIFAFIBE)**, [S. l.], v. 11, n. 1, p. 193–214, 2023.



WEBER, Max. **Economia e sociedade**: vol. 2. Trad. Regis Barbosa e Karen Elsabe Barbosa. Brasília: UnB, 1999.