

**UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ
SETOR DE CIÊNCIAS JURÍDICAS
FACULDADE DE DIREITO**

**INTERVENÇÃO FEDERAL COMO FORMA DE GARANTIA DOS DIREITOS
HUMANOS**

**CURITIBA
2004**

LARISSA TAIS LEITE SILVA

**INTERVENÇÃO FEDERAL COMO FORMA DE GARANTIA DOS DIREITOS
HUMANOS**

Monografia apresentada ao Curso de Direito, Setor de Ciências Jurídicas, Universidade Federal do Paraná, como requisito parcial à obtenção do grau de Bacharel em Direito.

Orientadora: Prof^a Vera Karan de Chueiri.

**CURITIBA
2004**

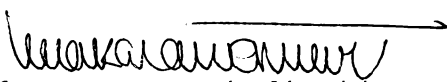
TERMO DE APROVAÇÃO

LARISSA TAIS LEITE SILVA

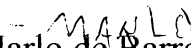
***INTERVENÇÃO FEDERAL COMO FORMA DE GARANTIA DOS
DIREITOS HUMANOS***

MONOGRAFIA APROVADA COM REQUISITO PARCIAL PARA OBTENÇÃO DO GRAU DE BACHAREL EM DIREITO, NA FACULDADE DE DIREITO, SETOR DE CIÊNCIAS JURÍDICAS, UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ, PELA BANCA EXAMINADORA FORMADA PELOS PROFESSORES:

Orientador:


Prof. Vera Karam de Chueiri
Departamento de Direito Público, UFPR


Prof. Elizeu de Moraes Correa
Departamento de Direito Público, UFPR


Prof. Luiz Marlo de Barros Silva
Departamento de Direito Público, UFPR

Curitiba, 28 de outubro 2004.

SUMÁRIO

RESUMO.....	iv
INTRODUÇÃO.....	1
I. FEDERALISMO.....	3
1. Federação: origem, definição e características.....	3
1.1. Origem.....	3
1.2. Definição.....	3
1.3. Características.....	5
1.3.a. Repartição de competências.....	5
1.3.b. Autonomia das entidades federadas.....	6
1.3.c. Participação dos membros nas decisões da União.....	8
1.4. Pressupostos de existência.....	9
2. Princípio Federativo.....	10
3. Autonomia e intervenção.....	12
II. INTERVENÇÃO FEDERAL NO DIREITO BRASILEIRO.....	14
1. Conceito e características.....	14
2. Direito Comparado.....	16
2.1. Estados Unidos da América.....	17
2.2. Alemanha.....	19
2.3. Argentina.....	20
3. Cronologia do instituto no direito brasileiro.....	22
3.1. Constituição de 1891.....	22
3.1.2. Reforma de 1926.....	23
3.2. Constituição de 1934.....	24
3.3. Constituição de 1937.....	26
3.4. Constituição de 1946.....	26
3.5. Constituições de 1967 e 1969.....	28
4. A intervenção federal no Direito Brasileiro atual (CF de 1988).....	30
4.1. Hipóteses autorizadoras de intervenção federal.....	31
4.2. Procedimentos formais.....	31
4.3. Amplitude, prazo e condições da Intervenção.....	33
4.4. O interventor.....	36
III. INTERVENÇÃO FEDERAL PARA DEFESA DOS DIREITOS HUMANOS.....	38
1. Considerações gerais.....	38
2. Pressupostos materiais.....	43
2.1. Lesões aos direitos da pessoa humana.....	43
2.2. Clima de insegurança global dos direitos humanos.....	45
2.3. Ação material ou omissão por conveniência, negligência ou impotência dos Poderes estaduais.....	45
3. Pressupostos formais.....	46
3.1. Provimento, pelo Supremo Tribunal Federal, de representação do Procurador – Geral da República.....	46
3.1.1. Legitimação do Ministério Público.....	47
3.1.2. Ação Direta Interventiva.....	48
3.1.3. Procedimento.....	49
3.1.4. Liminares.....	49
3.2. Requisição do Supremo Tribunal Federal ao Chefe do Poder Executivo.....	50
4. Casos práticos já ocorridos.....	51
4.1. Mato Grosso.....	51
4.2. Espírito Santo.....	53
4.4. Outras situações.....	60
CONCLUSÃO.....	62
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....	66

RESUMO

O presente trabalho pretende analisar o instituto da intervenção federal no direito brasileiro, com especial ênfase na hipótese da medida interventiva para a proteção dos direitos humanos. O primeiro capítulo tratará do federalismo brasileiro, apresentando a origem, definição, características e pressupostos de existência da Federação, o princípio federativo e a divergência entre autonomia e intervenção. Em seguida, o segundo capítulo trará uma análise do instituto da intervenção federal no direito brasileiro. Para tanto, serão traçados seu conceito e características, com uma comparação dos institutos provindos do direito comparado, e a cronologia do instituto no direito pátrio, finalizando com a apresentação das atuais delimitações, determinadas pela Constituição Federal de 1988. O último capítulo discute a hipótese de intervenção federal para a defesa dos direitos humanos. O presente trabalho reúne posicionamentos doutrinários e jurisprudenciais sobre o assunto para apresentar os pressupostos formais e materiais necessários para sua efetivação. Por fim, serão expostos os casos práticos já ocorridos no Brasil e elaborada breve conclusão sobre o assunto.

INTRODUÇÃO

A federação é a união permanente de Estados, indissolúvel, fazendo surgir um terceiro Estado, com a perda da soberania daqueles que se associaram originalmente. Trata-se de uma união de coletividades, consolidada por um diploma constitucional, que distribui competências e confere autonomia política, administrativa, legislativa e fiscal a essas coletividades. Os Estados, ao se associarem, sacrificam a sua soberania externa ao ente que resulta dessa união, denominado Estado Federal, que os representa no plano internacional.

A unidade do Estado Federal é garantida pelo princípio federativo. Trata-se de um princípio constitucional fundamental, que possui relevância jurídica diversa, apresentando eficácia plena e aplicabilidade imediata.

Por força do princípio federativo, decorre o entendimento de que as esferas da União e dos Estados federados devem ser respeitadas, suas competências bem delimitadas, convivendo harmonicamente entre si. Surgem aqui as idéias de descentralização política, de participação dos entes federados na vontade nacional e de autonomia das entidades.

Como se vê, a autonomia das entidades federadas é pressuposto essencial do sistema federalista, e deve ser respeitado ao máximo, sob pena de descaracterização e afronta ao próprio regime de Federação.

Todavia, em algumas situações esta autonomia pode ser suspensa, momento em que o ente central toma para si funções que seriam da competência exclusiva do ente federativo. São situações extremas, que colocam em risco a existência da própria Federação e que, por isso, devem ser controladas pela entidade central.

A essa suspensão da autonomia dos entes federados dá-se o nome de intervenção federal. Deve haver previsão expressa na Constituição local de hipóteses de incidência, bem como dos procedimentos formais e materiais que habilitam o Estado Federal a intervir nos Estados-membros.

Nesse sentido, procuraremos apresentar as principais características desse instrumento jurídico, apresentando sua evolução no Direito brasileiro, as modificações que sofreu em cada Constituição promulgada, os institutos

incorporados do direito comparado, e as atuais delimitações trazidas pela Constituição Federal de 1988.

A atual Carta Magna reverenciou novamente a forma federativa de Estado, prevendo a possibilidade de intervenção federal em seu art. 34 de forma excepcional, ou seja, a regra é a da não-intervenção, do respeito pela autonomia dos entes federados.

Os constituintes de 1988 reduziram a margem de discricionariedade das autoridades interventoras, em comparação com o que se via das demais Cartas anteriores. Retirou-se do texto hipóteses que abriam margem para abusos, tal como a licença para intervir em Estado que deixasse de adotar medidas ou executar planos econômicos do governo central, prevista na Constituição anterior. Por outro lado, foram incluídas na Lei Maior hipóteses que demonstram o caráter democrático e descentralizador do texto constitucional, como o disciplinamento mais rígido da intervenção de Estados nos Municípios, e a possibilidade da União intervir para assegurar os direitos da pessoa humana.

É exatamente na hipótese de intervenção para garantia dos direitos humanos que iremos focar nossos estudos, no terceiro capítulo deste trabalho.

Retomada tal previsão pela Carta de 1988, que já estava presente no texto da Reforma de 1926 e na Constituição de 1937, a garantia foi tida como salutar pela maioria da doutrina, entretanto, não obteve a atenção devida, sendo encarada com certo descaso pelos primeiros autores que apresentaram comentários à Constituição.

Contudo, ao contrário das previsões doutrinárias de falta de efetividade da medida interventiva, a hipótese constitucional já foi colocada em questão perante o Supremo Tribunal Federal, e suscitada em diversas ocasiões como forma de proteção aos direitos da pessoa humana.

Dessa forma, tendo em vista a utilidade prática demonstrada pela hipótese em questão, aliada aos poucos estudos especializados sobre ela, propomo-nos a analisar o tema, apontando os pressupostos de incidência e os casos práticos já registrados em nosso país, sem a intenção de esgotar o assunto, mas apenas de apresentar as idéias já expostas e os limites estabelecidos pela jurisprudência.

I. FEDERALISMO

1. Federação: origem, definição e características

1.1. Origem

A palavra *federalismo* vem do latim *foedus*, *foederis*, significando liga ou tratado. É esse o sentido de uma federação: união de estados ou grupos sociais organizados, com vistas à consecução de objetivos comuns.

A história mundial nos traz inúmeros casos de uniões de Estados, permanentes ou não, buscando objetivos comuns. Enrique Lewandowski cita, nesse sentido, a Liga Acaica, fundada no séc. IV a.C., que reunia doze cidades-estados gregas, de modo a se defenderem contra incursões de piratas no Golfo de Corinto. Tempos depois, surge a Liga Hanseática, que entre os séculos XIII e XV reuniu mais de cem cidades da Europa com a finalidade de desenvolver o comércio. Tais associações eram uniões precárias, coordenadas por uma autoridade central lassa, onde os partícipes possuíam plena liberdade de atuação e a possibilidade de abandonar a qualquer momento a união.

Os exemplos citados perfazem o que se denomina de *confederação*, conceituada pelo referido autor como:

uma união estável de entes políticos, estruturada para a consecução de fins específicos, cuja principal característica é a preservação da autodeterminação de seus membros e a possibilidade de secessão. O instrumento que lhe serve de base é o tratado, instrumento típico do direito internacional.¹

1.2. Definição

A federação, por sua vez, vem a ser a união permanente de Estados, indissolúvel, fazendo surgir um terceiro Estado, com a perda da soberania daqueles que se associaram originalmente. Doutrinariamente, a federação é considerada como uma forma de Estado. Trata-se de uma união de coletividades, consolidada por um diploma constitucional, que distribui competências e confere autonomia política, administrativa, legislativa e fiscal a essas coletividades. Os Estados, ao se

¹ LEWANDOWSKI, Enrique Ricardo. **Pressupostos materiais e formais da intervenção no Brasil**. São Paulo: RT, 1994, p. 13.

associarem, sacrificam a sua soberania externa ao ente que resulta dessa união, denominado Estado Federal, que os representa no plano internacional. Os Estados-membros devem participar da formação da vontade do Estado Federal, através de um órgão que funcione como casa representativa daqueles entes.

Celso Ribeiro Bastos afirma que a Federação é, por excelência, a forma de organização do Estado democrático. Seria um reflexo da tripartição dos Poderes de Montesquieu, eis que a Federação traz a descentralização do poder, e a ela serve o mesmo princípio de que “o poder repartido é mais difícil de ser arbitrário”². Afirma, ainda, que o Estado Federal é a forma mais sofisticada de se organizar o poder dentro do Estado, representando uma delicada divisão de competências entre o órgão do poder central, denominado “União”, e as organizações regionais, os “Estados-Membros”.

A experiência inicial de modelo de Federação veio dos Estados Unidos da América com a união das treze colônias. Após a independência da Inglaterra, viu-se que uma simples reunião das colônias americanas não seria suficiente para que estas se estruturassem verdadeiramente. Mostrava-se necessária uma unidade maior, com soberania própria para enfrentar as ameaças externas, bem como para fortalecer o próprio território americano, com a instituição de moeda única e esforços militares reunidos sob um único comando. Foi assim que, abrindo mão de suas soberanias externas, mas sem deixar de existir a autonomia de cada unidade, surgiu o modelo conhecido como Estado Federal.

Contrariamente ao tradicional modelo americano, todavia, surgiram outras Federações não nascidas de uma agregação de Estados preexistentes, mas sim da desagregação de um Estado unitário, como é o caso do Brasil.

Ensina Paulo Bonavides que as bases do Estado Federal assentam no direito constitucional e não no direito internacional.

Há Estado federal quando um poder constituinte, plenamente soberano, dispõe na Constituição federal os lineamentos básicos da organização federal, traça ali o raio de competência do Estado federal, dá forma às suas instituições e estatui órgãos legislativos com ampla competência para elaborar regras jurídicas de amplitude nacional, cujos destinatários diretos e imediatos não são os Estados-membros, mas as pessoas que vivem nestes, cidadãos sujeitos à observância tanto das leis específicas dos Estados-membros a que pertencem, como da legislação federal.³

² BASTOS, Celso Ribeiro. **Comentários à Constituição do Brasil**. São Paulo: Saraiva, 1988, v. 1, p. 215.

³ BONAVIDES, Paulo. **Ciência Política**. 10ª ed. São Paulo: Malheiros Editores Ltda, 2003.

1.3. Características

Determinar as características de um Estado federal não é tarefa simples, pois cada Federação possui uma fisionomia própria, determinada pelo ordenamento jurídico local. Como bem observa Roque Antonio Carrazza⁴, cada autor acaba por captar alguma peculiaridade que escapou aos demais, o que faz com que não exista unanimidade quanto aos atributos essenciais a um Estado Federal. Portanto, cumpre-nos apontar apenas aquelas características mais citadas pela doutrina, sem a pretensão de esgotar o extenso rol de opiniões a esse respeito. Seriam os requisitos básicos: a) repartição de competências; b) autonomia das entidades federadas; e c) participação dos membros nas decisões da União.

1.3.a. Repartição de competências

O primeiro atributo é a repartição de competências entre os entes federados. Constata-se que na Federação os cidadãos se apresentam submetidos a dois poderes políticos diferentes: o regional e o central. É delicado o funcionamento de um Estado Federal, visto que há duas ordens jurídicas distintas convivendo lado a lado, mas sendo aplicadas sobre o mesmo território e sobre os mesmos indivíduos.

Por competência, entende-se a “faculdade juridicamente atribuída a uma entidade ou a um órgão ou agente do Poder Público para emitir decisões”⁵. Essa repartição de competências ocorre na própria Constituição da federação. Fernando Muniz Santos⁶ atenta para o fato de que essa Constituição deve possuir “determinada qualidade, qual seja, a de ser uma lei específica, por ser elaborada de forma única, através de uma Assembléia Constituinte eleita para tal efeito, com normas particularmente exigentes quanto á sua alteração, estabelecidas no próprio texto.”

⁴ CARRAZZA, Roque Antonio. **Curso de Direito Constitucional Tributário**. 2º ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais Ltda, 1991, p. 62.

⁵ SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 19ª ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2001.

⁶ SANTOS, Fernando Muniz. **A intervenção federal no direito brasileiro**. Curitiba, 2001. 266 f. Tese (Doutorado em Direito do Estado) – Setor de Ciências Jurídicas, Universidade Federal do Paraná.

Há uma variedade de técnicas para se estabelecer a distribuição de competências, sendo as principais: a) atribuição dos poderes enumerados à União, cabendo os remanescentes aos Estados-membros, adotada pelos Estados Unidos da América e pela Suíça; b) atribuição de poderes enumerados aos Estados-membros, e dos remanescentes à União, utilizada pelo Canadá; c) atribuição de poderes enumerados para as duas esferas do governo, técnica adotada pela Índia.

O Brasil adota a primeira técnica, ou seja, enumera as competências da União, cabendo aos Estados os poderes remanescentes. Entretanto, essa regra comporta exceções, como ocorre em matéria tributária, onde a técnica adotada é a da enumeração para os três níveis de governo, ficando, porém, a União também com a competência residual.

As competências, desse modo estabelecidas, não podem ser alteradas facilmente, ao bel-prazer do legislador ordinário. A repartição não é imutável, pois pode haver emendas constitucionais, mas há uma grande dificuldade em modificá-las.

Faz-se mister ressaltar que é a repartição constitucional das competências entre os entes federados que estabelece condições para existir a chamada descentralização política e requisito essencial para a autonomia dos entes da federação.

1.3.b. Autonomia das entidades federadas

Em decorrência da característica acima mencionada, surge o segundo atributo de um Estado Federado: a autonomia política das entidades federadas. Trata-se de uma consequência da descentralização do Estado; ao repartir competências e destiná-las aos entes federativos, a Constituição do Estado possibilita-lhes a utilização dessas competências de forma autônoma, ou seja, sem a intromissão dos demais membros da federação.

Fernando Muniz Santos⁷ sustenta em sua tese a idéia de que “a Constituição não cria a autonomia dos entes federativo; ela apenas a possibilita, ao

⁷ SANTOS, Fernando Muniz. Op cit. p. 10

repartir competências, pois a autonomia político-administrativa seria a realização dinâmica, material, efetiva, dessa repartição de competências.”

A autonomia dos entes consubstancia-se em: autogoverno (autonomia política); auto-legislação (autonomia legislativa); auto-administração (autonomia administrativa); e autofinanciamento (autonomia financeira).

A autonomia política é resultante da possibilidade de escolha, pelo povo, de seus próprios representantes. É a escolha do chefe do Poder Executivo e dos membros do Poder Legislativo, tanto federais quanto estaduais, pelo modo determinado pela Constituição local.

A auto-legislação é a capacidade de ação e vontade próprias de que é dotado o Estado-membro. Alcança tais resultados no momento em que lhes é conferida a prerrogativa de se organizarem através de Constituições e leis próprias, de tal forma que ao governante da entidade é possível gerir a coisa pública regional de forma distinta do ente central. Trata-se do respeito às particularidades de cada ente federativo, que pode se reger por regras próprias, desde que não contrarie a Constituição daquela federação.

A faculdade designada constitucionalmente a um ente federativo para executar competências materiais é denominada autonomia administrativa. Não basta que o ente federativo possa legislar sobre determinadas matérias; deve também poder executá-las conforme sua maior conveniência. Essa autonomia permite que os entes federativos disponham “(...) sobre a administração de seus serviços, bem como sobre o seu pessoal administrativo, podendo criar os órgãos que achar necessários ao cumprimento de suas atribuições, inclusive outras pessoas jurídicas de direito público ou privado com capacidade administrativa.”⁸

A última forma de autonomia aqui analisada, a autonomia financeira dos entes federativos, talvez seja a mais importante, pois, obviamente, para que possam exercer suas faculdades políticas, legislativas e administrativas, os entes federativos devem dispor de condições financeiras para tal. Nesse sentido, afirma Lewandowski⁹ que:

⁸ CLÉVE, Clémerson Merlin e PEIXOTO, Marcela Soares. O Estado brasileiro: algumas linhas sobre a divisão de poderes na federação brasileira à luz da Constituição de 1988. **Revista de Informação Legislativa**, Brasília, a. 26, n. 104, p. 26.

⁹ LEWANDOWSKI, Enrique Ricardo. Op cit. p. 18

(...) provavelmente, a característica mais relevante do Estado Federal – pelo menos a que apresenta maiores consequências de ordem prática – ao lado da questão da distribuição de competências, seja a atribuição de rendas próprias às unidades federadas. Com efeito, é indispensável que o partícipe da federação, que exerce sua autonomia dentro de uma esfera de competência própria, seja contemplado com a necessária contrapartida financeira para fazer face às obrigações decorrentes do exercício pleno de suas atribuições.

Em suma, trata-se da possibilidade de cada ente auferir receitas próprias, arrecadadas autonomamente ou repassadas pela União, conforme determinado pelo texto constitucional, de modo que lhes seja garantido o exercício de suas faculdades de competências materiais, sem a interferência do poder central.

1.3.c. Participação dos membros nas decisões da União

Conforme já visto, tradicionalmente, a Federação é fruto da união de diversos entes, que abrem mão de sua soberania em favor do Estado Federal, mas que mantêm o direito de influir nas decisões deste que os representa. Assim sendo, há que se garantir a participação dessas entidades nas decisões da União. Isso ocorre através da criação de um órgão onde os Estados-membros possam se fazer representados, influenciando diretamente na tomada de decisões do ente federal.

Michel Temer¹⁰ afirma que:

(...) cada qual das unidades federadas deve participar, com sua manifestação, da vontade federal. Assim ocorrendo, as deliberações do órgão federal constituem, em verdade, a soma das decisões emanadas das vontades locais. Essas deliberações são tomadas por meio de órgão representativo das unidades federadas.

No Brasil, o órgão encarregado da representação dos Estados membros é o Senado Federal. Diferentemente do que ocorre com a Câmara dos Deputados, o número de senadores de cada Estado - membro não é determinado pela população local; todos os estados brasileiros possuem apenas três representantes no Senado, pois este não existe para representar a população local, mas a própria unidade federativa, devendo, portanto, haver igualdade de condições entre todos.

¹⁰ TEMER, Michel. **Elementos de Direito Constitucional**. 19ª ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2003, p. 60.

1.4. Pressupostos de existência

Ao lado dos requisitos caracterizadores da Federação, há autores que apontam elementos que seriam os pressupostos de sua existência. Nesse sentido, Carlos Mário Velloso, na esteira dos ensinamentos de Michel Temer, afirma serem necessários: “a) a rigidez constitucional; e b) a existência de um órgão constitucional incumbido do controle da constitucionalidade das leis.”¹¹

Afirma o Ministro que, se as competências das entidades políticas que compõem o Estado Federal não estiverem numa Constituição rígida e, de outro lado, se não existir um órgão constitucional incumbido do controle de constitucionalidade, não haverá federação.

No caso brasileiro, a rigidez constitucional transparece pelas dificuldades impostas a alterações de determinadas normas constitucionais, bem como pela impossibilidade de modificação das chamadas cláusulas pétreas.

O órgão encarregado do controle da constitucionalidade das leis é o Supremo Tribunal Federal. A Constituição Federal de 1988 estabeleceu, na realidade, o controle de constitucionalidade misto: difuso e concentrado. Dessa forma, não é apenas ao Supremo Tribunal que incumbe a observância da constitucionalidade das leis nacionais; todas as instâncias do Poder Judiciário podem declarar a inconstitucionalidade de uma norma, quando provocada por via incidental no processo.

Já o controle concentrado ou abstrato de constitucionalidade é de competência exclusiva do Supremo Tribunal Federal. Segundo Alexandre de Moraes¹², esse controle é exercido nos moldes preconizados por Hans Kelsen para o Tribunal Constitucional austríaco e adotados, posteriormente, pelo Tribunal Constitucional alemão, espanhol, italiano e português.

Por meio desse controle, busca-se a declaração de inconstitucionalidade da norma em tese, independentemente de caso concreto, com efeito *erga omnes*, a fim de garantir-se a segurança das relações jurídicas.

¹¹ VELLOSO, Carlos Mário. Estado Federal e Estados federados na Constituição Brasileira de 1988: do equilíbrio federativo. **Revista de Direito Administrativo**, Rio de Janeiro, v. 187, janeiro/março 1992, p. 8

¹² MORAES, Alexandre de. **Direito Constitucional**. 15ª ed. São Paulo: Atlas, 2004.

Carlos Mário Velloso¹³ afirma que o controle jurisdicional concentrado realiza-se no Brasil mediante:

a ação direta de inconstitucionalidade, desdobrando-se esta, no campo federal na ação interventiva – art. 36, III – cujo titular é o Procurador Geral da República e da competência exclusiva do Supremo Tribunal Federal art. 36, III; art. 129, IV), e nas ações diretas genéricas – inconstitucionalidade por ato comissivo, lei ou ato normativo federal ou estadual em tese (art. 102, I, a) e os legitimados para a sua propositura são os do art. 103, tendo a decisão efeitos erga omnes; inconstitucionalidade por omissão do legislador ou do administrador, omissão de lei ou ato normativo federal ou estadual, e os legitimados para a sua propositura são os mesmos da ação direta por ato comissivo (art. 103); os efeitos da decisão estão expressos no art. 103, § 2º.

2. Princípio Federativo

A expressão “princípios fundamentais” do Título I da Constituição exprime a noção de “mandamento nuclear de um sistema”¹⁴. José Afonso da Silva caracteriza os princípios que se traduzem em normas da Constituição ou que delas diretamente se inferem. Assim, com base nos ensinamentos de Gomes Canotilho, o jurista nacional divide os princípios constitucionais em duas categorias: os princípios jurídico-constitucionais e os princípios político-constitucionais.

Os princípios jurídico-constitucionais são os “informadores da ordem jurídica nacional. Decorrem de certas normas constitucionais e, não raro, constituem desdobramentos (ou princípios derivados) dos fundamentais.”

Já os princípios político-constitucionais são aqueles que concretizam as normas conformadoras do sistema constitucional positivo, que traduzem as opções políticas fundamentais sobre a forma de existência política da nação. São esses princípios fundamentais que constituem a matéria dos arts. 1º a 4º da Carta Magna.

Visam definir e caracterizar a coletividade política e o Estado, e, de acordo com a função ordenadora, inerente a todos os princípios da ordem jurídica, apresentam-se como regras matrizes que funcionam como critério de interpretação e de integração, trazendo coerência ao sistema.

Os princípios constitucionais fundamentais, ressalta José Afonso da Silva, além das características acima, possuem relevância jurídica diversa, pois têm eficácia plena e aplicabilidade imediata. Segundo ele “a expressão ‘República

¹³ VELLOSO, Carlos Mário, Op cit. p. 35.

¹⁴ SILVA, José Afonso da. Op cit. p. 93

Federativa do Brasil' é, em si, uma declaração normativa, que sintetiza as formas de Estado e de governo, sem relação predicativa ou de imputabilidade explícita, mas vale tanto quanto afirmar que o 'Brasil é uma República Federativa'¹⁵.

Um dos princípios constitucionais fundamentais, tal como visto acima, é o princípio federativo. Vê-se que o caput do art. 1º da Carta Magna já faz referência à República Federativa do Brasil. Não obstante, o art. 60, § 4º é claro ao estabelecer que: "Art. 60 (...) §4º Não será objeto de deliberação a proposta de emenda tendente a abolir: I – a forma federativa de Estado".

Significa que, enquanto estiver em vigência a atual Constituição, nenhuma tentativa de suprimir ou modificar nossa Federação será aceita.¹⁶No que diz respeito ao princípio federativo, Geraldo Ataliba¹⁷ afirma que a nossa Constituição é "rigidíssima", pois, nesse ponto, é inalterável. Não pode o Congresso Nacional sequer discutir qualquer projeto tendente à abolição desse princípio, tão importante e fundamental que recebeu um "tratamento sacro", erigido a "tabu jurídico" pelo constituinte. Trata-se de uma regra intocável, "na plena extensão do significado da palavra".

Por força do princípio federativo, decorre o entendimento de que as esferas da União e dos Estados federados devem ser respeitadas, suas competências bem delimitadas, convivendo harmonicamente entre si. Surge aqui a idéia de descentralização política e de participação dos entes federados na vontade nacional.

Nesse sentido, os Estados-membros são obrigados a obedecer e fazer obedecida a Constituição Federal. Por outro lado, como bem registra Carrazza¹⁸, por exigência do princípio federativo, que o Diploma Máximo considerou um dos pilares sob os quais se assenta o "edifício jurídico nacional", nem a União pode invadir a competência dos Estados, nem estes a da União. Do mesmo modo, aos Estados, porque juridicamente iguais entre si, é defeso se apossarem das competências uns dos outros.

¹⁵ ibidem, p. 98

¹⁶ Nesse sentido, Geraldo Ataliba, analisando disposição semelhante, quando da Constituição de 67, afirmou: "... o princípio federal, em suas mais essenciais exigências, só pode ser revogado por força de uma verdadeira revolução, que deite por terra o Texto Constitucional e ab-rogue categoricamente todo o sistema, a partir de suas bases. Só avassaladora revolução popular pode anular o princípio federal."

¹⁷ ATALIBA, Geraldo. **República e Constituição**. 2ª ed. São Paulo: Malheiros Editores, 1998, p. 38

¹⁸ CARRAZZA, Roque Antonio. **Curso de Direito Constitucional Tributário**, cit. p. 89

3. Autonomia e intervenção

O conceito de autonomia é bastante impreciso¹⁹, pois não há uma única concepção para determinar seu sentido, mas sim um conjunto de fatores que representa a idéia. Para se delimitar o conteúdo desse termo, deve-se ter em mente o somatório de quatro aspectos básicos: autogoverno, autolegislação, auto-administração e autofinanciamento.

A autonomia é um poder limitado que, de acordo com a origem, pode ser classificado como constitucional ou delegada. No primeiro caso, o ente descentralizado surge da Constituição do Estado. No segundo caso, surge e subsiste por conveniência do ente central.

A autonomia dos entes de uma Federação apresenta, além dos aspectos já mencionados²⁰, uma característica peculiar: a capacidade de elaborar sua própria Constituição, de organizar a si próprio, desde que, é claro, respeite os limites impostos pela Constituição Federal do Estado de que é membro.

Assim, tem-se que a autonomia é pressuposto básico do sistema federalista, e que deve ser respeitado ao máximo, sob pena de descaracterização e afronta ao próprio regime de Federação.

Todavia, em algumas situações esta autonomia pode ser suspensa, momento em que o ente central toma para si funções que seriam da competência exclusiva do ente federativo. São situações extremas, que colocam em risco a existência da própria Federação e que, por isso, devem ser controladas pela entidade central.

A essa suspensão da autonomia dos entes federados dá-se o nome de intervenção federal. Deve haver previsão expressa na Constituição Federal de hipóteses de incidência, bem como dos procedimentos formais e materiais que habilitam o Estado Federal a intervir nos Estados-membros.

Não se trata, portanto, de uma brecha no sistema para autorizar o ente central a interferir nas decisões dos Estados-membros; trata-se de uma forma de

¹⁹ José Afonso de Oliveira Baracho conceitua autonomia como sendo “conceito jurídico, pressupõe um poder de direito público não soberano, que pode, em virtude de direito próprio e não em virtude de delegação, estabelecer regras de direito obrigatórios.” **Teoria Geral do Federalismo**, Belo Horizonte, FUMRC/UCMG, 1982, p. 85

²⁰ cf. item 1.3.b.

controle dos entes federados, que, apesar de possuírem autonomia política, administrativa e financeira, estão subordinados a regras maiores, determinadas pela Constituição Federal. Em havendo inobservância a essas regras, se houver risco à manutenção da própria Federação, o Estado Federal poderá intervir para restabelecer a ordem local.

Como afirma Carlos Mário Velloso, o instituto da intervenção federal constitui-se em autêntico mecanismo capaz de tornar efetivo o equilíbrio federativo.²¹ Ressalta o autor, que a intervenção federal é o mecanismo mais doloroso para a garantia da Federação, sendo um “remédio para manifestações patológicas, casos extremos de tumores malignos no organismo federal”.

O mecanismo existe, em última análise, não para possibilitar a interferência do Estado Federal nas decisões dos Estados-membros, mas para evitar que os agentes públicos que os representam extrapolem suas competências, interferindo em esferas alheias ou recusando-se a observar as normas legais vigentes.

É necessário que existam meios de se obstar a prática de condutas lesivas à harmonia federativa e aos direitos dos cidadãos a ela pertencentes, caso contrário, tal como explicita Fernando Muniz Santos²²:

o federalismo se transformaria em uma forma de estado frágil, sem capacidade de sobreviver a momentos de crise. A federação deve estar ao abrigo daqueles que não sabem conviver sob a sua égide, especialmente os agentes públicos responsáveis pela construção das autonomias político-administrativas.

Diante desse quadro, passaremos à análise do instituto da intervenção federal no Brasil, com vistas a determinar sua dimensão e aplicabilidade no direito nacional.

²¹ VELLOSO, Carlos Mário. Op cit. p. 26.

²² SANTOS, Fernando Muniz. Op cit. p. 44

II. INTERVENÇÃO FEDERAL NO DIREITO BRASILEIRO

1. Conceito e características

O Estado Federal é marcado pelas diferentes forças que nele atuam. De um lado, há as forças que reforçam os vínculos associativos, fazendo prevalecer a vontade do todo sobre as partes; de outro lado, há o interesse individual de cada entidade federada, que tenta se sobrepor à vontade coletiva. Para a manutenção desse precário equilíbrio, Lewandowski explica que a técnica constitucional desenvolveu diferentes mecanismos, que vão desde a solução de lides internas por um tribunal especializado, até “a ultima ratio do sistema, consistente na intervenção federal do poder central nos entes federados objetivando a preservação da união.”²³

Considerando-se que a federação tem como uma de suas características a autonomia de seus Estados-membros, a ação interventiva do poder central deve ocorrer em pouquíssimas hipóteses, sempre limitada no tempo e com o intuito de preservar a união. O já referido autor afirma que a “intervenção constitui, pois, uma invasão da esfera de competências reservada às unidades federadas, em caráter temporário e excepcional, ‘para assegurar o grau de unidade e de uniformidade indispensável à sobrevivência da Federação’”.

A ação interventiva tem por finalidade a manutenção do pacto federativo, ou, conforme afirma Ernesto Leme, “...garantir a União na sua indissolubilidade e proteger os Estados, contra as ameaças, internas ou externas, que lhes sombreiem os horizontes.”²⁴

A doutrina afirma que existem dois tipos de intervenção: a intervenção reconstitutiva e a intervenção conservadora. A primeira objetiva a restauração das instituições locais subvertidas, como no caso da necessidade de se restabelecer a forma republicana de governo em um Estado-membro; a segunda visa a manutenção do *status quo* na unidade federada, como seria o caso de tentativa de secessão de uma entidade.

A natureza jurídica da intervenção federal é bastante discutida. Alguns autores, como Max Fleischmann, entendem ser ela uma medida de polícia; Edgard

²³ LEWANDOWSKI, Enrique Ricardo. Op Cit. p. 34

²⁴ Ernesto Leme *Apud* Fernando Muniz Santos.

Leoning a classifica como uma medida de segurança; Albert Haenel a define como um ato de administração; Pinto Ferreira afirma tratar-se de uma medida de natureza político-jurídica. Para a maioria da doutrina, a intervenção federal é essencialmente um ato político ou um ato de governo, com ampla discricionariedade, embora deva obrigatoriamente observar as determinações legais e sujeitar-se ao controle de legalidade pelo Judiciário e ao controle político pelo Legislativo.

Nesse sentido, afirma José Afonso da Silva: “A intervenção é o ato político que consiste na incursão da entidade interventora nos negócios da entidade que a suporta. Constitui o *punctum dolens* do Estado Federal, onde se entrecruzam as tendências unilateralistas e as tendências desagregantes.”²⁵

Apresenta-se como ato político porque, não obstante estar atrelada às imposições legais, devendo obedecer aos pressupostos materiais e formais estabelecidos pela Constituição Federal, a decretação da intervenção federal será precedida de uma avaliação a respeito da sua utilidade, necessidade e extensão por parte do agente público encarregado de tal ato. Trata-se de um juízo de valor, exercido com discricionariedade pelo agente público, embora haja uma série de procedimentos formais a se observar.

Os autores acatados afirmam que a decretação de intervenção federal é ato político no sentido, tão-somente da decisão de intervir, e não quanto ao procedimento a ser adotado, que deve ser baseado no devido processo legal e numa rígida caracterização dos pressupostos e condições jurídico-constitucionais da medida, tudo em observância aos princípios da razoabilidade, da proporcionalidade, e da subsidiariedade.

Ressalte-se que a intervenção federal visa afastar, ainda que temporariamente, a autonomia estadual ou parcela desta. Contudo, conforme lembra Michel Temer²⁶, a regra constitucional é a não intervenção, o que revela e realça a autonomia dos Estados. O autor ainda enfatiza o fato de que à União não é permitido intervir nos assuntos dos Estados-membros, pois estes não são inferiores a ela; são pessoas jurídicas iguais. Por isso, afirma: “Na verdade, quando a União intervém em dado Estado, todos os Estados estão intervindo conjuntamente; a União age, no caso, em nome da Federação”.

²⁵ SILVA, José Afonso da. Op Cit. p.

²⁶ TEMER, Michel. Op cit. p. 79

Fernando Muniz Santos afirma que o instituto da intervenção federal apresenta as seguintes características: finalidade de proteger o pacto federativo; coatividade imposta a um ente federativo por outro; ato político e discricionariedade.

A esta última característica, o autor apresenta uma exceção: nas hipóteses de requisições oriundas do Poder Judiciário, ao presidente da República não cabe examinar a procedência do pedido. Nesse caso, o ato teria natureza de ato vinculado. Afirma que “a lógica da intervenção requisitada pelo Poder Judiciário é distinta da que anima as demais, porque desloca o juízo sobre a conveniência e oportunidade da decretação para este Poder.”²⁷ Completa seu pensamento concluindo que o desrespeito a essa requisição, por parte do Presidente da República, configuraria crime de responsabilidade.

2. Direito Comparado

O instituto da intervenção federal tem sua origem nos Estados Unidos da América, que foi o primeiro país a prever a possibilidade da União interferir em esferas de competência das entidades federadas. Em 1791, com a aprovação da Lei Hamilton, que taxava a venda de whisky, um dos principais produtos de comercialização de muitos Estados, o descontentamento da população ocasionou um movimento contrário à lei na Pennsylvania. Para conter a rebelião, que protagonizou cenas de repúdio aos oficiais cobradores e incêndio a residências de autoridades federais, e fazer valer a lei federal, o governo central convocou milícias de outros quatro Estados federados.

Constitucionalmente, o instituto da intervenção federal surgiu na Constituição norte-americana de 1787, no art. 4º, seção 4, ao determinar que a União garantiria aos Estados-Membros a forma republicana de governo, a proteção contra invasões e a manutenção da ordem interna quando solicitado pelo Poder Legislativo, e no caso de estar impedido de se reunir, pelo Poder Executivo²⁸.

A figura do interventor, entretanto, não aparece na carta magna americana. Esta surge por construção da jurisprudência naquele país. Explicitamente, encontra

²⁷ SANTOS, Fernando Muniz. Op Cit. p. 58

²⁸ Nesse sentido, Francisco Bilac Moreira Pinto Filho, em **A intervenção federal e o federalismo brasileiro**. Rio de Janeiro; Editora Forense, 2002.

suas raízes no direito argentino. Fernando Muniz Santos afirma que “a figura do interventor é uma criação Argentina.”²⁹

Como se vê, o Direito brasileiro importou diversos institutos de outras jurisdições, motivo pelo qual é interessante traçar um paralelo entre as experiências nacionais e aquelas provindas do Direito comparado.

2.1. Estados Unidos da América

A intervenção federal encontra amparo na Constituição dos Estados Unidos no art. I, seção 8, item 15, e no art. IV, seção 4 da Constituição de 1787. O primeiro dispositivo autoriza o Congresso a “mobilizar a milícia para garantir o cumprimento das leis e repelir invasões”. O segundo determina: “Os Estados Unidos garantirão a cada Estado desta União a forma republicana de governo e defendê-lo-ão contra invasões; e, a pedido da legislatura ou do Executivo, estando aquela impossibilitada de se reunir, o defenderão em casos de comoção interna”.³⁰

Tais dispositivos, conforme afirma Lewandowski, são denominados pela doutrina norte-americana de cláusulas de garantia, pois devem ser interpretadas como um mecanismo de proteção das unidades federadas. Na esteira dos ensinamentos de Oswaldo Trigueiro, ressalta que a Constituição americana não outorgou competências para o Governo central intervir nos Estados-membros, e que as palavras “intervenção e interventor” não existem no direito positivo daquele país.

A competência para decretar a intervenção federal naquele país é sempre do Congresso. Há um entendimento firmado pela Suprema Corte no sentido de que a análise da conveniência e oportunidade da decretação da intervenção é uma questão política, portanto não contempla análise jurisdicional.³¹

²⁹ SANTOS, Fernando Muniz. Op Cit. p. 169

³⁰ “Art. I (...) Section. 8. The Congress shall have Power To lay and collect Taxes, Duties, Imposts and Excises, to pay the Debts and provide for the common Defense and general Welfare of the United States; but all Duties, Imposts and Excises shall be uniform throughout the United States; (...)15. To provide for calling forth the Militia to execute the Laws of the Union, suppress Insurrections and repel Invasions;” e “Art. IV (...) Section 4. 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.”

³¹ Jurisprudência da Suprema Corte firmada a partir do caso *Luther v. Borden*

Embora não receba essa denominação pelo direito positivo local, houve casos de intervenção federal nos Estados Unidos. O primeiro exemplo é a já mencionada *rebelião do whisky*, em 1794. Pode-se citar também a *Guerra da Secessão*, que durou de 1861 a 1864, e uma rebelião em Rhode Island, deflagrada em 1841.

Há registro de casos de intervenção federal ocasionadas por solicitação dos governantes estaduais quando da ocorrência de hipóteses de insurreições ou para sufocar a denominada violência doméstica (*domestic violence*). Ressalte-se que a requisição dos governantes não é indispensável, quando a violência doméstica coloca em perigo os bens da União ou impede o cumprimento das leis federais. Nesses casos, o Presidente pode enviar forças federais ao Estado, ainda que sob protesto das autoridades locais.

Pode-se citar, por exemplo, o envio de tropas a Chigago, em 1894, quando uma greve de ferroviários impedia o acesso de trens ao Estado de Illinois, que foi considerado pelo Congresso como uma afronta à liberdade de comércio interestadual ou ao transporte dos correios. Exemplo mais recente é o fato do presidente Eisenhower, em 1957, ter enviado tropas federais para debelar a violência no Estado de Arkansas, e para garantir o cumprimento da decisão judicial que ordenava a desagregação racial nas escolas secundárias locais.³²

Ainda que o instituto da intervenção federal tenha surgido nos Estados Unidos da América e que tenha sido invocado em algumas ocasiões, a competência interventiva do Estado Federal foi utilizada apenas em ocasiões excepcionais. Isso demonstra que há, naquele país, uma estabilidade político-institucional que evita o surgimento de rebeliões ou de conflitos federativos entre os Estados-membros.

Nesse sentido, Fernando Muniz cita Oswaldo Trigueiro:

Por um lado, a autonomia do Estado é, ali, um fato político positivo, e não mera ficção legal. Ela é hoje, sem dúvida, menor do que era ao tempo da fundação do regime, há duzentos anos. Mas o certo é que nunca sofreu, nem é presumível que venha a sofrer, restrições substanciais, através de intervenções violentas ou facciosas do Governo da União. Por outro lado, a formação democrática do país parece havê-lo imunizado contra as rebeliões perturbadoras da tranqüilidade pública.³³

³² Todos os exemplos foram retirados da obra de Enrique Ricardo Lewandowski.

³³ Oswaldo Trigueiro *Apud* Enrique Ricardo Lewandowski.

2.2. Alemanha

A intervenção federal constitui medida de longa data na experiência jurídico-política alemã. A Ata Final do Congresso de Viena, de 1815, apresentava em seus dispositivos a possibilidade do Governo central intervir nos membros da federação que não estivessem cumprindo os deveres confederativos, ficando a decisão a cargo da Assembléia Confederal.

Durante o II Reich, conferia-se ao governo central o direito de intervir nos *Länder* caso estes não cumprissem regularmente as obrigações constitucionais, sendo a competência de intervir conferida à Câmara Federal e a sua execução delegada ao Imperador. A Carta Magna silenciava sobre as medidas a serem tomadas, mas a doutrina alemã da época afirmava que todas as ações necessárias poderiam ser executadas, inclusive através da designação de um comissário do Governo Federal, que assumiria todos os poderes do Estado sob intervenção.³⁴

Sob a Constituição atual, vigente desde 1949, a intervenção federal na Alemanha somente pode ocorrer em situações restritas, expressamente determinadas pela Lei Fundamental, fazendo-se mister a ocorrência de pressupostos materiais e formais por ela previstos. O pressuposto material seria o descumprimento, por parte de um *Land*, de uma obrigação federal. Do ponto de vista formal, exige-se uma decisão do Poder Executivo, respaldada pelo Parlamento.

Não há previsão constitucional sobre as medidas que poderão ser adotadas em caso de intervenção federal. Tampouco a jurisprudência daquele país se posicionou sobre o assunto, pois não existe precedente sob a égide do atual regime constitucional. Todavia, a doutrina, buscando preencher essa lacuna, afirma que os meios de execução da intervenção devem se ajustar aos critérios de necessidade e proporcionalidade, referenciados “não só à gravidade do descumprimento (da obrigação por parte do Estado), como também à importância e significação do resultado que se pretenda obter”.³⁵

O Poder Judiciário não pode reavaliar a decisão do Poder central de intervir em um *Land*, pois esta é considerada uma decisão política, que escapa às competências do Judiciário. Pode, entretanto, o Alto Tribunal examinar os

³⁴ nesse sentido, Enoch Alberti Rovira *Apud* Enrique Ricardo Lewandowski

³⁵ *idem*

pressupostos formais e materiais da execução e a adequação das medidas adotadas ao caso concreto.

A peculiaridade do sistema que permite que o Estado Federal possa influir nos assuntos internos da Alemanha reside no fato de que há, naquela ordem-constitucional, a previsão de três institutos distintos: inspeção federal, coação federal e intervenção federal, conforme art. 28, alínea 3 da Constituição.

A inspeção federal é o direito de informação do Governo Federal que o autoriza a enviar delegados às autoridades estaduais e a requisitar reparos em violações do direito federal. Caso esses meios sejam insuficientes, o Governo pode se valer da coação federal, que seria a adoção de medidas necessárias para obrigar o Estado-membro ao cumprimento de suas obrigações. Por fim, há a figura da intervenção federal, a ser utilizada quando houver ameaça à ordem fundamental liberal democrática dentro de uma das unidades federadas.

Como bem explicita Fernando Muniz Santos:

a intervenção federal supõe a prestação de ajuda, por parte do Estado Federal, a um Estado-membro cuja ordem constitucional está ameaçada, com o intuito de restabelecer a ordem. Ao contrário da coação federal, que supõe a intervenção para submeter o Estado-membro e fazê-lo cumprir obrigações federais que tenha desatendido.³⁶

2.3. Argentina

A Constituição da Argentina apresenta em seu art. 5º uma garantia federal, que estabelece que o governo federal deve garantir às províncias a fruição e o exercício de suas instituições.

O art. 6º da Carta Magna regula as hipóteses de intervenção federal, que seriam: garantir a forma republicana de governo ou repelir invasões externas e, mediante requisição de suas autoridades constituídas, para mantê-las ou restabelecê-las, caso tenham sido depostas por sedição ou por invasão de outra Província.³⁷

³⁶ SANTOS, Fernando Muniz. Op. Cit. p. 73

³⁷ "Artículo 6º El Gobierno Federal interviene en el territorio de las provincias para garantizar la forma republicana de gobierno, o repeler invasiones exteriores, y a requisición de sus autoridades constituidas para sostenerlas o restablecerlas, si hubiesen sido depuestas por la sedición, o por invasión de otra provincia."

Lewandowski, relembrando a lição de Bidart Campos, afirma que a intervenção federal de que trata o art. 5º daquela Constituição é fundada numa garantia federal, o que “configura simultaneamente um direito e uma obrigação do governo central, visto que tanto pode significar uma sanção contra uma província que atente contra a harmonia do concerto federativo, como uma ação de reconstrução de suas instituições.”³⁸

A maioria da doutrina entende que a competência para decretação do ato intervencionista é do Congresso, admitindo-se que o Executivo o faça excepcionalmente, em situações de emergência. Já a nomeação do interventor compete exclusivamente ao chefe do Poder Executivo, eis que trata-se de um funcionário do governo federal, que irá atuar em nome do Presidente da República.

Pode haver nomeação de interventor para atuar em substituição aos chefes de qualquer um dos Poderes estaduais. Seus poderes deverão ser determinados de acordo com o caso concreto, restritivamente, apenas para possibilitar-lhe alcançar as finalidades da medida. Ao substituir as autoridades do Poder que sofreu a intervenção, o interventor acata suas competências, com exceção do caso do Poder Judiciário, quando o interventor limitar-se-á a reorganizar a administração da justiça, sem possibilidade de modificar decisões judiciais.

O interventor deve respeitar os ditames da Constituição e leis locais, sendo que seus atos estão sujeitos à apreciação do Poder Judiciário. A doutrina não exclui a responsabilidade pessoal do interventor, de natureza civil ou penal, quando este utiliza os poderes que possui de forma exorbitante.

Registre-se que o instituto da intervenção federal na Argentina, embora revestido de um caráter de instituto garantidor da federação nacional, foi muito utilizado naquele país por motivos meramente políticos, em total descompasso com a sua real finalidade. Lewandowski, citando as lições de Oswaldo Trigueiro e Juan Gonzáles Calderon, afirma que a intervenção, na Argentina:

(...) encontra-se ‘arraigada na vida política, aceita pelo costume e justificada pela doutrina constitucional’, sendo utilizada com frequência por motivos meramente políticos, ‘para mudar o governo estabelecido ou submetê-lo a controle mais rígido’, assinalando que em um período de cinquenta anos registraram-se mais de cem intervenções.³⁹

³⁸ LEWANDOWSKI, Enrique Ricardo. Op. Cit. p. 56

³⁹ LEWANDOWSKI, Enrique Ricardo. Op. cit. p. 58

3. Cronologia do instituto no direito brasileiro

3.1. Constituição de 1891

O texto da primeira Constituição republicana do Brasil já previa o instituto da intervenção federal⁴⁰. Trata-se de um texto considerado objetivo e simplório, que elencava as hipóteses de Intervenção, mas não estabelecia qual dos Poderes poderia decreta-la, não havia a previsão da figura do interventor e tampouco a determinação da competência para examinar a procedência ou necessidade da Intervenção.

O texto constitucional determinava que a intervenção não poderia ocorrer “em negócios peculiares aos Estados”. O constituinte quis, com essa expressão, demonstrar que o Governo Federal não poderia intervir nos negócios dos Estados membros quando desejasse; somente poderia retirar-lhes a autonomia quando ocorresse situação incompatível com a segurança coletiva ou com os princípios constitucionais vigentes.

Uma das principais polêmicas surgidas em torno do instituto referia-se à obrigatoriedade ou não de intervir o Governo Federal diante da ocorrência das hipóteses constitucionais elencadas. Dessa discussão, participaram Rui Barbosa e Epiácio Pessoa, entendendo o primeiro que se tratava de uma faculdade do Governo Federal, ao passo que o segundo afirmava ser esta uma verdadeira obrigação das autoridades por ela responsáveis.⁴¹

As hipóteses de intervenção contidas na Constituição de 1891 não foram objeto de maiores divergências doutrinárias. Entretanto, a forma como foram colocadas pelo constituinte deu margem a abusos por parte das autoridades responsáveis. Este é o caso do art. 6º, 2º, que determinava ser possível a intervenção para manter a forma republicana.

⁴⁰ “Art. 6º. O Governo Federal não poderá intervir nos negócios peculiares aos Estados, salvo: 1º) Para repelir invasão estrangeira, ou de um Estado em outro; 2º) Para manter a forma republicana federativa; 3º) Para restabelecer a ordem e a tranqüilidade nos Estados, à requisição dos respectivos governos; 4º) Para assegurar a execução das leis e sentenças federais.” (Constituição Federal de 1891)

⁴¹ A discussão está registrada na obra “O art. 6º da Constituição e a intervenção de 1920 na Bahia”, de Rui Barbosa.

Tal hipótese estaria concretizada quando algum dos poderes locais – Executivo, Legislativo ou Judiciário – afrontasse a atuação dos demais, ou quando um representante eleito recusava-se a deixar o cargo ao final de seu mandato.

Ocorre que uma situação comum à época era a existência de “dualidade de governadores ou de Assembléias”, sendo este, segundo Carlos Maximiliano, “um recurso de política, adremente preparado para coonestar o apelo aos poderes nacionais, tanto que se não deu jamais em relação à Câmara Federal”.⁴² A forma sintética, pouco esclarecida, do referido inciso, deu ensejo a diversos abusos por parte das autoridades responsáveis, pois admitia que qualquer divergência entre Poderes autorizasse a intervenção.

Durante a vigência da Constituição de 1891 foram registrados diversos casos de intervenção federal. Conforme assinala Fernando Muniz Santos, por diversas vezes, o Estado Federal agiu de modo pouco isento, sendo que as intervenções se davam, na realidade, para impor candidatos derrotados nas eleições ou impedir a posse de candidatos eleitos, sob o pretexto de restabelecer a ordem pública ou manter a forma republicana de governo.

Outra fonte de divergências entre os Estados-membros da época foram os problemas relacionados aos limites geográficos. A questão mais complexa da época, que inclusive suscitou intervenção federal, foi a chamada “Guerra do Contestado”, entre Paraná e Santa Catarina, que se desenrolou entre 1900 e 1917, versando sobre uma disputa de terras no centro e oeste catarinense, sul e sudoeste paranaense.

3.1.2. Reforma de 1926

Devido aos inúmeros problemas surgidos por conta da falta de especificidade do constituinte, fez-se necessária a Reforma de 1926, que veio para clarear as dúvidas e suprir as omissões que surgiam nos poderes originários quando emergiam as hipóteses de intervenção.

A Reforma de 1926 ratificou as hipóteses já previstas pelo art. 6º da carta magna, manteve a regra da não intervenção, e ainda inseriu a possibilidade de

⁴² Carlos Maximiliano *Apud* Enrique Ricardo Lewandowski

intervenção federal para assegurar a integridade nacional e o respeito a doze princípios constitucionais ali elencados, bem como o exercício dos poderes públicos estaduais.

Além disso, no que tange ao procedimento interventivo, restou estabelecido um maior contato entre os Poderes e foram delimitadas as competências para decretação da intervenção e para a fiscalização do ato interventivo e seus desdobramentos em cada uma das hipóteses apresentadas na norma constitucional.

Embora tenha surgido com o intuito de determinar expressamente os casos de intervenção federal para evitar os abusos pelo Estado Federal que vinham ocorrendo, a Reforma de 1926, afirma Lewandoski, na realidade:

(...) ampliou as possibilidades de a União intervir nos Estados, em evidente prejuízo para a autonomia dos entes federados, num casuísmo temperado apenas nos três parágrafos acrescentados ao art. 6º, os quais delimitavam a competência dos distintos Poderes para decretar a medida, em cada uma das hipóteses previstas no dispositivo em tela.⁴³⁴⁴

De qualquer modo, não foi possível serem testados, na prática, os efeitos da Reforma, eis que esta teve curta duração, sendo desconsiderada após quatro anos de vigência, devido à Revolução de 1930.

3.2. Constituição de 1934

Com o triunfo da Revolução de 1930, Getúlio Vargas interveio em todos os Estados brasileiros, colocando ali seus homens de confiança, em total desrespeito à autonomia dos Estados-membros. Entretanto, não encontrou um ambiente muito receptivo por parte da população brasileira, que conclamava a necessidade de uma nova Constituição.

Dessa forma, ainda que a contragosto, Vargas convocou a Constituinte de 1933⁴⁵, a qual significou o retorno a um regime federativo no país, embora alterando seu substrato ideológico, para instaurar aqui o federalismo cooperativo.

No que se refere à ação interventiva, a Constituição de 1934 não alterou grandemente o regime já delimitado pela Reforma de 1926⁴⁶, mas procurou

⁴³ LEWANDOSKI, Enrique Ricardo. Op. cit. p. 70

⁴⁴ em sentido contrário, Francisco Bilac entende que “vemos que o texto da Reforma foi benfazejo, embora tardio” em sua obra “A intervenção federal e o federalismo brasileiro”

⁴⁵ Nesse sentido, Francisco Bilac Moreira Pinto Filho, cit. p. 122

esmiuçar ainda mais as hipóteses de cabimento de intervenção federal, eis que trouxe sete hipóteses e oito parágrafos ao tratar do instituto.

A grande mudança trazida pela nova Carta Magna foi a elevação constitucional da figura do interventor, já aceito pela jurisprudência do Supremo Tribunal Federal desde a Constituição anterior. A competência para nomear o interventor era do Congresso Nacional, podendo ser delegada ao Presidente da República.

Outra importante inovação foi a introdução, no sistema jurídico brasileiro, da ação direta interventiva. Segundo Fernando Muniz Santos:

pelo §1º, a intervenção federal para assegurar a observância de princípios constitucionais, elencados no art. 7º, n.I, seria decretada por lei federal, que lhe fixaria a amplitude e a duração, prorrogável por nova lei. Ademais, nos termos do §2º, ocorrendo a ofensa aos princípios constitucionais estabelecidos no art. 7º, n.I, a intervenção só se efetuaria depois que o Supremo Tribunal Federal, mediante provocação do Procurador Geral da República, tomasse conhecimento da lei que a tenha decretado e lhe declarasse a constitucionalidade. Ou seja, o Supremo Tribunal Federal deveria declarar a constitucionalidade da lei interventiva, caso contrário, esta seria inconstitucional. Abre-se espaço, a partir de então, para a introdução no sistema constitucional brasileiro do controle abstrato de constitucionalidade das leis e atos normativos.⁴⁷

A Constituição de 1934 possuiu um caráter bastante democrático e delimitou as hipóteses de intervenção federal, visando amenizar os abusos cometidos pelas autoridades em face das anteriores Cartas. Ocorre que tal regime teve curta duração, tendo sido esmagado pelo golpe de Estado de 1937, em razão do que não foi testado, na prática, o regime por ela determinado. Com o golpe de Getúlio Vargas, instaurou-se uma ditadura que retirou a autonomia dos entes federados, tendo sido decretada a intervenção em todos os Estados brasileiros, com exceção de Minas Gerais.⁴⁸

⁴⁶ “A Carta de 1934 é consideravelmente mais centralizante que a de 1891, emendada em 1926; porém no instituto da intervenção não inovou em substância, senão em especificação. Colaborou sobretudo para a linguagem determinativa do artigo a experiência do regime republicano e a história das nossas crises políticas, agasalhadas na imprecisão do texto precedente” Pedro Calmon, em “Intervenção Federal”, *Apud* Fernando Muniz Santos, p. 82.

⁴⁷ SANTOS, Fernando Muniz. Cit. p. 83

⁴⁸ informação retirada do livro de LEWANDOWSKI, p. 75.

3.3. Constituição de 1937

A Constituição de 1937 ficou conhecida como “a polaca”, devido a sua inspiração fascista do regime polonês. Teve por objetivo principal fortalecer o Poder Executivo, tendo sido retirada grande parte da autonomia dos entes federados.

Na realidade, a Carta de 1937 não teve aplicação. Como explica José Afonso da Silva:

muitos de seus dispositivos permaneceram letra morta. Houve ditadura pura e simples, com todo o Poder Executivo e Legislativo concentrado nas mãos do Presidente da República, que legislava por via de decretos-leis que ele próprio depois aplicava, como órgão do Executivo.⁴⁹

Seguindo a inspiração ditatorial ditada pelo regime getulista, a Constituição de 1937, pela primeira vez no sistema jurídico republicano do Brasil, não previu a idéia da não-intervenção. Em substituição à tradicional regra segundo a qual a União não interviria nos Estados, encontrava-se no art. 9º a seguinte locução: “O Governo Federal intervirá nos Estados...”.

Lewandowski ressalta que o “espírito antifederativo e autoritário do texto era evidente”⁵⁰, eis que a decretação da intervenção ficava ao inteiro arbítrio da União. Ainda, lembra o autor que, pela primeira vez, a figura do interventor foi equiparada ao Chefe do Executivo estadual.

Na realidade, a Carta de 1937 nunca ingressou no mundo jurídico, pois sua eficácia dependia da aprovação de um plebiscito popular, jamais realizado. Por oito anos – período de 1937 a 1945 – o Presidente da República acumulou em suas mãos poderes absolutos, sendo que os entes federados não gozaram da menor liberdade de ação, numa total supressão de autonomia.

3.4. Constituição de 1946

O momento histórico originado pelo fim da II Guerra Mundial trouxe a tona movimentos no sentido da redemocratização do Brasil. Ocorria no mundo todo a

⁴⁹ SILVA, José Afonso. Op. Cit., p. 83

⁵⁰ LEWANDOWSKI, Enrique Ricardo. Op. Cit. p. 76

recomposição dos princípios constitucionais, com a reformulação de constituição ou promulgação de outras, o que em muito influenciou a redemocratização brasileira.

Diante da impossibilidade de se manter um regime ditatorial no país, instaurou-se a Assembléia Constituinte em 02.02.1946. As normas da Constituição por ela elaboradas demonstram um caráter bastante democrático, tendo sido baseada nas Constituições de 1891 e 1934. Esse teria sido o maior erro da Carta Magna, segundo José Afonso da Silva, pois:

(...) nasceu de costas para o futuro, fitando saudosamente regimes anteriores, que provaram mal. Talvez isso explique o fato de não ter conseguido realizar-se plenamente. Mas, assim mesmo, não deixou de cumprir sua tarefa de redemocratização, propiciando condições para o desenvolvimento do país durante os vinte anos em que o regeu.⁵¹

Com a redemocratização, restaurou-se a autonomia dos Estados, o que se refletiu no instituto da intervenção federal. Em primeiro lugar, restabeleceu-se o princípio da não-intervenção da União nos Estados. A intervenção federal somente poderia ocorrer nas hipóteses expressamente determinadas pelo texto constitucional.

O constituinte, visando a proteção dos Estados, delimitou de forma bastante minuciosa do art.8º ao 14 o processo de intervenção federal. Retirou-se do Poder Executivo grande parte das competências para a decretação do ato interventivo. Ao Presidente somente era possibilitado intervir, por iniciativa própria, nas hipóteses de manter a integridade nacional, repelir invasão ou pôr termo à guerra civil. Nas demais, a medida dependia de apreciação do Congresso ou de requisição do Supremo Tribunal Federal.

Outro avanço positivo do texto, afirma Lewandowski, “consistiu em explicitar-se no texto magno que a intervenção não afastava necessariamente as autoridades locais e que, se tal ocorresse, estas retornariam ao exercício dos respectivos cargos, cessados os motivos determinantes da medida.”⁵²

É interessante notar que, durante os dezessete anos de vigência da Constituição de 1946, não houve registro de qualquer caso de intervenção federal. Isso se deve a vários fatores, lembrados por Oswaldo Trigueiro, tais como: “a existência da justiça eleitoral, que evitava as dualidades de Governadores ou de Assembléias; o pluralismo partidário, que dificultava a aprovação das intervenções

⁵¹ SILVA, José Afonso. Op. Cit. p. 85

⁵² LEWANDOWSKI, Enrique Ricardo. Op. Cit. p. 78

inconstitucionais; os acordos e alianças entre partidos, que estimularam a sua coexistência pacífica.”⁵³

Além dos fatores já citados, há que se ressaltar que a Constituição de 1946 abandonou o modelo dualista de federalismo no país, aproximando a federação brasileira dos contornos cooperativos. Com isso, a União recebeu grande parte das competências, com predomínio sobre os entes federados, especialmente nos campos econômico e financeiro, o que dificultava, obviamente, qualquer pretensão de rebeldia dos Estados perante o Governo central.

Fernando Muniz Santos afirma que:

(...) em decorrência dessa mudança de paradigmas as hipóteses de atrito entre Estados-membros e entre estes e a União foram consideravelmente reduzidos, tornando esporádica a utilização do instituto. Aliás, esse é um paradoxo que passa a se tornar nítido a partir dessa época: o regime da intervenção federal, apesar de minucioso, menos relevante se torna.⁵⁴

3.5. Constituições de 1967 e 1969

Com o Golpe Militar de 1964, o Brasil volta a conhecer um período de ditadura, com a suspensão de direitos individuais e autonomia política dos entes federados. O primeiro documento jurídico do período foi o Ato Institucional n. 1, que não se manifestou sobre o instituto da intervenção federal. Em seguida, entretanto, foi baixado o Ato Institucional n. 2, que tratou do assunto de modo a ampliar sobremaneira os poderes do Governo central nessa matéria, em considerável redução da autonomia dos Estados-membros.⁵⁵

Com o advento da Constituição de 1967, o instituto da intervenção federal é novamente tratado de forma bastante minuciosa e casuística, sendo interessante notar que a referida Carta manteve os “contornos básicos do instituto alinhavados na Constituição anterior, paradoxalmente preservando e até ampliando algumas cautelas importantes.”⁵⁶

⁵³ *Apud* LEWANDOWSKI, p. 79

⁵⁴ SANTOS, Fernando Muniz. *Op. Cit.* p. 85

⁵⁵ afirma-se isso porque o art. 17 do referido diploma estabeleceu que, além das hipóteses previstas na Constituição de 1946, o Presidente da República poderia intervir nos Estados, por prazo indeterminado, “para assegurar a execução de lei federal” e “para prevenir ou reprimir a subversão da ordem”.

⁵⁶ LEWANDOWSKI, Enrique Ricardo. *Op. Cit.* p. 80

Embora bastante minuciosas, as disposições sobre o instituto da intervenção federal pela Carta de 1967 tiveram duração efêmera, pois, em 13.12.1968 foi substituída pelo Ato Institucional n. 5, que conferiu ao Presidente, em seu art. 3º,⁵⁷ o poder de decretar a intervenção nos Estados e Municípios, sem as limitações previstas no texto constitucional.

O ato n. 5/68 foi convalidado pela Emenda Constitucional n. 1 de 1969. Considerando-se a profundidade das modificações ocasionadas pelo dispositivo, os constitucionalistas afirmam que, tecnicamente, não se tratou de emenda, mas de nova constituição.

Com relação ao instituto da intervenção federal, a Emenda n. 1/69 pouca coisa modificou, sendo apenas de se ressaltar que trouxe uma nova hipótese de intervenção federal em seu art. 10, III, qual seja, para pôr termo à “corrupção no poder público estadual”, cuja interpretação comportava alto grau de subjetividade.

Em termos práticos, assinala Fernando Muniz Santos:

(...) a intervenção federal continuou a ser praticamente ilimitada, visto que essa Emenda manteve em vigor o disposto no Ato Institucional nº 05, o qual permaneceu regulando as relações entre Estado Federal, Estados-membros e Municípios até ser revogado pelo art. 3º da Emenda Constitucional nº 11, de 13 de outubro de 1978.⁵⁸

Cumprе assinalar, por fim, que durante a vigência das Constituições de 1967 e 1969, não foi registrada intervenção federal em qualquer Estado brasileiro, pelo simples fato de que esta não era necessária. Como se sabe, durante o período governado pelos militares, as eleições estaduais foram controladas pelo Governo central, sendo que os governadores eram apontados oficialmente pelo Presidente da República. Ainda, vale lembrar que até o início de 1979 os governadores poderiam ser demitidos pelo Presidente, com fundamento nas faculdades excepcionais que lhe foram conferidas pelo Ato Institucional n. 5.

Ainda, outro fator a ser registrado é que, com a crescente centralização de competências nas mãos da União, os Estados membros se tornavam cada vez mais

⁵⁷ “Art. 3º O Presidente da República, no interesse nacional, poderá decretar a Intervenção nos Estados e Municípios, sem as limitações previstas na Constituição.

Parágrafo Único: Os Interventores nos Estados e Municípios serão nomeados pelo Presidente da República e exercerão todas as funções e atribuições que caibam, respectivamente, aos Governadores ou Prefeitos, e gozarão das prerrogativas, vencimentos e vantagens fixados em lei.” (Ato Institucional n. 5)

⁵⁸ SANTOS, Fernando Muniz. Op. Cit. p. 88

dependentes em termos econômicos do Governo central, em consequência do que os empréstimos, investimentos e auxílios financeiros se transformaram em meios de coerção muito mais eficazes do que a intervenção federal em si.

4. A intervenção federal no Direito Brasileiro atual (Constituição Federal de 1988).

Com o fim do regime ditatorial militar que se prolongou por mais de duas décadas no país, foi promulgada em 1988 a atual Constituição Federal, que se apresenta como uma Constituição social, onde a ordem democrática e os princípios individuais do cidadão aparecem como elementos basilares do sistema jurídico.

Reverenciada a forma federativa de Estado, a Constituição previu a possibilidade de intervenção federal em seu art. 34 de forma excepcional, ou seja, a regra é a da não-intervenção, do respeito pela autonomia dos entes federados. Como explica Fernando Muniz Santos, “o princípio da não-intervenção é o próprio princípio federativo, citado mais uma vez pelo legislador constituinte porque este buscou ressaltar uma das suas características mais relevantes, qual seja, a autonomia político-administrativa”.⁵⁹

Significa que, fora das hipóteses previstas pelo art. 34 da Carta Magna, qualquer tipo de agressão às autonomias político-administrativas é inadmissível, sendo que os procedimentos em casos de intervenção devem seguir o que dispõem os arts. 35 e 36, sob pena de afronta ao princípio do devido processo legal.

Ainda, a Constituição estabeleceu as competências para decretação da intervenção federal para cada uma das hipóteses previstas. Assim, a decretação pode partir do Presidente da República, devendo ser apreciada pelo Congresso Nacional, ou condicionada à requisição do Supremo Tribunal Federal, do Superior Tribunal de Justiça ou do Tribunal Superior Eleitoral.

Há também a previsão de necessidade de propositura de ação direta interventiva para assegurar a observância de princípios constitucionais, nos termos do art. 36, III, a qual se sujeita ao provimento, pelo Supremo Tribunal Federal, e à representação do Procurador Geral da República.

⁵⁹ Ibidem p. 94

Os constituintes de 1988 reduziram a margem de discricionariedade das autoridades interventoras, em comparação com o que se via das demais Cartas anteriores. Retirou-se do texto hipóteses que abriam margem para abusos, tal como a licença para intervir em Estado que deixasse de adotar medidas ou executar planos econômicos do governo central, prevista na Constituição anterior. Por outro lado, foram incluídas na Lei Maior hipóteses que demonstram o caráter democrático e descentralizador do texto constitucional, como o disciplinamento mais rígido da intervenção de Estados nos Municípios, e a possibilidade da União intervir para assegurar os direitos da pessoa humana.

O Constituinte de 1988, diante dos inúmeros exemplos históricos de abusos cometidos por autoridades públicas, tentou delimitar ao máximo as hipóteses de utilização da intervenção federal e condiciona-la à observância de pressupostos materiais e formais, previstos pelos arts. 34 a 36 da Carta Magna, conforme se verá.

4.1. Hipóteses autorizadas de intervenção federal

De acordo com o art. 34 da Carta Magna, a União não intervirá nos Estados, exceto para: 1) manter a integridade social; 2) repelir invasão estrangeira ou de uma unidade da Federação em outra; 3) pôr termo a grave perturbação da ordem pública; 4) garantir o livre exercício de qualquer dos Poderes nas Unidades da Federação; 5) reorganizar as finanças da unidade da Federação que suspender o pagamento da dívida fundada por mais de dois anos e entregar aos Municípios receitas tributárias, dentro dos prazos estabelecidos em lei; 6) prover a execução da lei, ordem ou decisão judicial; e 7) assegurar a observância dos princípios que explicita.

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

4.2. Procedimentos formais

Considerando-se a gravidade dos efeitos da decretação de intervenção federal em um Estado-membro, não basta apenas a existência de hipóteses

autorizadoras, deve haver também a observância a uma série de procedimentos formais, que servem para garantir a segurança das esferas atingidas e os princípios decorrentes do devido processo legal.

Assim, a Constituição prevê, na primeira parte do inciso IV art. 35, bem como no art. 36, em seus incisos e parágrafos, regras que definem o procedimento interventivo.

Segundo afirma Fernando Muniz Santos, as normas autorizadoras da intervenção federal devem ser interpretadas restritivamente. “Por sua vez, as regras procedimentais do art. 36 devem ser interpretadas de modo a se resguardar o devido processo legal, em seu sentido procedimental.”⁶⁰

Analisando-se o referido artigo, vê-se que a competência para decretar a intervenção federal é sempre do Presidente da República, sendo este ato caracterizado como discricionário ou vinculado, dependendo da hipótese em que se baseia.

A competência é discricionária nas hipóteses do art. 34, I, II, III e V. Também denominada “intervenção de ofício”, trata-se de uma iniciativa incondicionada do Chefe do Poder Executivo, “porque não necessita seja de requisição seja de solicitação, em face da urgência da medida e da gravidade da situação fática.”⁶¹. Assim, cabe a decretação de intervenção federal está incondicionada para os casos de: ofensa à integridade nacional; invasão estrangeira ou de uma unidade da Federação em outra; comprometimento da ordem pública; reorganizar as finanças da unidade federada, nos casos previstos.

Já as hipóteses previstas no art. 34, IV, VI e VII, bem como no art. 35, IV, estão condicionadas a solicitação ou requisição oriunda de outro Poder. Trata-se de iniciativa condicionada, na qual, embora a decretação seja também de competência do Chefe do Poder Executivo, este não pode agir de ofício, considerando apenas seu próprio juízo de oportunidade e conveniência.

O art. 36, I estabelece que deverá ocorrer solicitação do Poder Legislativo, Executivo ou Judiciário para a decretação de intervenção federal que vise garantir a livre atuação de qualquer dos Poderes federados. Esclarece Lewandowski que, nesse caso, não está o Presidente obrigado a intervir, pois “cuida-se de mera

⁶⁰ SANTOS, Fernando Muniz. Op. Cit. p. 98

⁶¹ Ibidem p. 154

'solicitação', termo que contrasta com o imperativo da palavra 'requisição', empregada no caso de exercer-se coação contra o Judiciário, hipótese em que a competência presidencial é vinculada"⁶².

Com relação às hipóteses de desobediência a lei, ordem ou decisão judicial (nos termos do art. 35, IV e do art. 36, II), a intervenção está condicionada à requisição do Supremo Tribunal Federal, do Tribunal Superior Eleitoral, do Superior Tribunal de Justiça ou do Tribunal de Justiça estadual. Nesse caso, não há solicitação, mas sim requisição por parte do Poder Judiciário. Este é um ato vinculado, pois a deliberação acerca da relevância e necessidade da intervenção federal já foi objeto do julgamento. Pontes de Miranda esclarece que : "o decreto do Presidente da República é, então, integrativo do julgamento, como o ato do cumprase que se apõe às cartas precatórias."⁶³

Outra hipótese de requisição judicial da intervenção é a disciplinada no art. 36, III. Segundo consta, a medida será desencadeada através de Ação Interventiva proposta pelo Procurador-Geral da República ao Supremo Tribunal Federal, para garantir a observância dos princípios constitucionais sensíveis. "Provida a representação ministerial e requisitada a intervenção, incumbe ao Presidente decretá-la, sem maiores delongas, por constituir, no que lhe concerne, ato vinculado, que independe de apreciação quanto ao mérito."⁶⁴

Por fim, o art. 36, IV traz a última hipótese de requisição do Judiciário, que ocorre quando um dos entes federados deixar de cumprir a lei federal. Nesse caso, aplica-se o mesmo procedimento da hipótese anterior, com a diferença de que a requisição caberá ao Superior Tribunal de Justiça, após ter sido dado provimento a representação do Procurador-Geral da República para este fim.

4.3. Amplitude, prazo e condições da Intervenção

A competência para decretação do ato interventivo é exclusiva do Chefe do Poder Executivo, que a exerce, na maioria das vezes, com ampla discricionariedade, segundo critérios de conveniência e oportunidade. Contudo, a liberdade de

⁶² LEWANDOWSKI, Enrique Ricardo. Op. Cit. p. 123

⁶³ MIRANDA, Pontes de. *Apud* Fernando Muniz Santos, p. 158

⁶⁴ LEWANDOWSKI, Enrique Ricardo. Op. Cit. p. 127

deliberação não significa que o agente responsável pela decretação possa fazê-lo com absoluta discricionariedade. O art. 36, § 1º determina que o decreto interventivo deverá respeitar os seguintes pressupostos: amplitude, prazo e condições de execução.

Entende-se por amplitude a abrangência do decreto, ou seja, a área que sentirá os efeitos da intervenção, especificando-se o Estado ou município, e Poder ou Poderes sobre os quais incide. O prazo é a duração da medida, que deve ser certo e determinado. Isso não significa que o decreto deva especificar um lapso temporal em dias, pois é possível condicionar seu fim ao atingimento de um objetivo. “O que não se tolera é a intervenção com prazo ilimitado, decretada em termos genéricos, posto que tal vulneraria a autonomia da unidade federada objeto da medida.”⁶⁵ Por fim, tem-se que o decreto deve especificar as condições da medida, ou seja, as instruções e regras que orientarão a ação. Devem ser explicitados os meios pelos quais a intervenção será concretizada e órgãos envolvidos na operação.

Todos esses pressupostos devem estar obrigatoriamente presentes no decreto interventivo, que será submetido ao crivo do Poder Legislativo, sob pena de desaprovação da medida. A falta desses requisitos ocasiona a nulidade do ato, passível de verificação pelo Poder Legislativo ou Judiciário. “Afim tais pressupostos são a garantia de que a medida interventiva não será utilizada em desacordo com os preceitos constitucionais e legais.”⁶⁶

A Constituição Federal, visando evitar os abusos e poder por parte do Chefe do Executivo, condicionou a efetivação da intervenção federal à análise de diversos órgãos.

Primeiramente, tem-se que a decretação do ato interventivo está condicionado à prévia consulta ao Conselho da República (art. 90, I) e ao Conselho de Defesa Nacional (art. 91, §1º, II). Tais órgãos são consultivos, e, por essa natureza, não poderiam condicionar o juízo do Presidente da República.

Desse modo, os seus pareceres não vinculam a conduta do Chefe do Poder Executivo federal, que pode decretar a intervenção independentemente do posicionamento desses órgãos. Aliás, não há nada que imponha a observância desses órgãos nem na Constituição, nem na Lei nº 8041, de 5 de junho de 1990 (que dispõe sobre o Conselho da

⁶⁵ LEWANDOWSKI, Enrique Ricardo. Op. Cit., p. 131

⁶⁶ SANTOS, Fernando Muniz. Op. Cit. p. 167

República), ou mesmo na Lei nº 8183, de 11 de abril de 1991 (que dispõe sobre o Conselho de Defesa Nacional).⁶⁷

Com a decretação do ato interventivo por parte do Chefe do Poder Executivo, este passa a produzir efeitos desde a sua edição, tendo em vista o caráter de urgência da medida. De qualquer modo, é submetido à apreciação do Parlamento, exceto nas hipóteses ressalvadas no texto constitucional. Conforme anota Lewandowski, são três as possíveis conseqüências da apreciação do ato pelo Legislativo:

1) os parlamentares podem aprová-lo, autorizando a continuidade da intervenção até o atingimento de seus fins; 2) podem, de outro lado, aprová-lo, suspendendo de imediato a medida, situação que gerará efeitos ex nunc; 3) podem, por fim, rejeitá-lo integralmente, suspendendo a intervenção e declarando ilegais, ex tunc, os atos de intervenção.⁶⁸

Caso rejeitado pelo Congresso, o ato interventivo será inconstitucional. Caso o Chefe do Executivo, em desrespeito à decisão do Legislativo, mantenha a intervenção, estará cometendo crime de responsabilidade, inclusive porque não há possibilidade de veto presidencial a essa decisão do Legislativo.

Registre-se, por fim, que a intervenção federal não tem a finalidade de destituir as autoridades de seus cargos. Trata-se, como já dito anteriormente, de um instrumento constitucional para manter a unidade da Federação. Por isso, vencido o prazo estabelecido pelo decreto interventivo ou cessados os motivos que a ensejaram, as autoridades afastadas voltarão a seus cargos, salvo impedimento legal.

Em alguns casos, a simples suspensão do ato impugnado é suficiente para o restabelecimento da normalidade. Entretanto, há ocasiões em que se torna necessário o afastamento das autoridades de seus cargos, quando será necessária a nomeação de um interventor, pessoa designada pelo Presidente da República, que atuará em nome desse, com o encargo de substituir a autoridade afastada e restabelecer os princípios determinados pela Federação.

⁶⁷ SANTOS, Fernando Muniz. Op. Cit. p. 168

⁶⁸ LEWANDOWSKI, Enrique Ricardo. Op. Cit. p. 132

4.4. O interventor

A figura do interventor é uma criação argentina, em decorrência das necessidades que a prática interventiva enfrentou naquele país "...as intervenções eram feitas menos para casos simples do que para reorganizar Províncias em plena desordem, nas quais o corretivo in casu nada valeria, pela multiplicidade efeitos, que feriam os interesses vitais do Governo central".⁶⁹

No sistema jurídico nacional, a figura do interventor não foi prevista na Constituição de 1891, o que trouxe vários problemas práticos e discussões doutrinárias, de tal forma que a doutrina majoritária entendeu por admitir sua existência. E o fez com base na teoria dos poderes implícitos de Marshall, segundo o qual, sempre que a Constituição "atribui um poder expresso para determinado fim, confere, de maneira implícita, os meios de alcançá-lo."⁷⁰

A Constituição de 1934 supriu a falha do texto anterior ao trazer explicitamente a figura do interventor para a ordem jurídica. A subsequente Carta de 1937, por sua vez, atribuiu ao interventor as mesmas funções que fossem de competência do governador ou que lhe fossem cometidas pelo Presidente da República.

Atualmente, a figura do interventor está prevista pelo art. 36, § 1º da Constituição. Embora não haja deliberação expressa do constituinte acerca dos poderes conferidos a esse agente, entende-se que suas atribuições variam de acordo com a amplitude, prazo e condições previstas no decreto interventivo.

Segundo Pedro Calmon o interventor federal é um "agente do governo central, que, em seu nome, reorganiza as províncias em desordem, exercendo direto e excepcional mandato."⁷¹ Fernando Muniz Santos afirma que o interventor federal é um agente público, porém não um agente político, mas sim "um particular em colaboração com a Administração, mais precisamente, um gestor de negócios públicos."⁷²

⁶⁹ MIRANDA, Pontes de. *Apud* Fernando Muniz Santos, p. 169

⁷⁰ LEWANDOWSKI, Enrique Ricardo. *Op. cit.* p. 134

⁷¹ CALMON, Pedro. *Apud* Fernando Muniz Santos. P. 170

⁷² SANTOS, Fernando Muniz. *Op. Cit.* p. 170

O mesmo autor explica que “a necessidade de nomeação do interventor decorre da extensão dos atos a serem praticados durante a intervenção”⁷³. Caso seja necessário o afastamento de um agente público, cujas competências serão assumidas por agente da União, em homenagem à idéia de especialização entre os distintos entes, deve ser nomeado um interventor.

A idéia de especialização entre os distintos entes e órgãos dos Poderes Públicos auxilia a justificar a nomeação do interventor caso a medida interventiva se protraia no tempo. Não é aconselhável que o Presidente da República ou o Governador do Estado-membro acumulem funções que um agente público pertencente aos quadros de outro ente federativo, a qualquer tempo.⁷⁴

Quanto às funções exercidas pelo interventor, o entendimento doutrinário é no sentido de que estas deverão estar contidas no decreto interventivo, sendo-lhe, ainda, cabíveis todas as funções inerentes à autoridade que estará substituindo, podendo exercer as funções executivas ou legislativas em sua plenitude. A única vedação está no caso da intervenção incidir sobre o Poder Judiciário. Nessa hipótese, o interventor estará capacitado apenas a realizar os atos administrativos cabíveis ao chefe daquele Poder, sendo-lhe vedado interferir em decisões judiciais, que somente podem ser tomadas pelos magistrados.

Dessa forma, vê-se que os poderes do interventor não são excepcionais; ao contrário, compete a ele apenas exercer as funções regularmente atribuídas às autoridades que está temporariamente substituindo.

Por fim, Lewandowski salienta que o interventor não pode figurar como sujeito ativo de crime de responsabilidade ou de infrações político-administrativas, não se sujeitando, portanto, ao processo de *impeachment*. “Isso se explica porque, na verdade, o interventor não ocupa cargo, nem exerce mandato, sendo mero executor de um conjunto de providências destinadas a restaurar a normalidade institucional em determinado ente federado, por conta da União ou do Estado, conforme a situação.”⁷⁵

⁷³ Ibidem, p. 171

⁷⁴ Ibidem, p. 172

⁷⁵ LEWANDOWSKI, Enrique Ricardo. Op. Cit., p. 136

III. INTERVENÇÃO FEDERAL PARA DEFESA DOS DIREITOS HUMANOS

1. Considerações gerais

Ao se reunirem em uma federação, os Estados-membros abdicam de sua soberania externa em favor do Estado Federal, mas mantém sua autonomia. Podem, portanto, exercer livremente as decisões políticas, legislativas, administrativas e financeiras de sua competência. Entretanto, para que se mantenha o pacto federativo, é necessário que as entidades federadas observem algumas regras, de modo a se garantir a estabilidade e unidade da Federação.

As regras a serem observadas são, basicamente, as normas constantes do texto constitucional. Caso sejam desrespeitadas pelo Estado-membro, há alguns mecanismos previstos para assegurá-las, de modo a garantir que o pacto indissolúvel da Federação não seja posto em risco, tais como: controle de constitucionalidade de ato normativo, através das Ações Diretas de Inconstitucionalidade ou de Inconstitucionalidade por omissão, ou no campo federal, da Ação Direta Interventiva.

Conforme se denota do texto constitucional, há a previsão de intervenção federal em Estados que não estejam observando os princípios constitucionais sensíveis ali enumerados. O art. 34, VII os descreve:

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

Trata-se de uma medida bastante drástica, eis que afasta a autonomia do ente federado, sujeitando-o às decisões da União.

A princípio, uma leitura desatenta dessa hipótese constitucional poderia dar margem a dúvidas quanto à legitimidade da norma, afinal, com a intervenção, os governantes democraticamente eleitos pela população são afastados, dando lugar a um interventor escolhido pelo governo central.

Entretanto, é notório que a Constituição Federal se traduz no diploma disciplinador da ordem federativa, e a ela devem submeter-se todas as entidades que a constituem, sob pena de se transformar a Federação em uma forma de Estado frágil, que não poderia sobreviver a crises ou afrontas de seus membros.

Por tal motivo, devem os Estados-membros seguir rigorosamente os ditames constitucionais, e, no caso de desrespeito a eles, a Carta Magna impõe sanções, sendo a hipótese de intervenção federal a mais drástica delas.

A previsão de uma medida tão agressiva se justifica diante da importância dos princípios ali arrolados. Não se trata de afirmar que as demais normas constitucionais não são relevantes ou que poderiam ser desrespeitadas sem maiores prejuízos para o Estado-membro.⁷⁶ O que ocorre é que os princípios arrolados pelo art. 34 traduzem o que a doutrina denomina de “princípios constitucionais sensíveis”, exatamente “pela enérgica reação resultante da sua ofensa, muito mais do que pelo fato de estarem explicitados no texto constitucional”⁷⁷.

O Ministro Célio Borja⁷⁸, lembrando uma lição de Biscaretti di Ruffia a respeito dos princípios gerais da ordem jurídica positiva do Estado, afirma que “são, esses princípios, eficazes desde logo, porque eles são ínsitos ao Estado. Se se admite a violação deles, admite-se a dissolução do Estado, admite-se que o Estado possa ser desfeito, possa ter a sua Constituição violada, as suas instituições comprometidas.”

Um dos princípios apontados pela Constituição, na alínea “b” do art. 37, são os direitos da pessoa humana. A inserção desta garantia não é uma novidade do Constituinte de 1988. A previsão de intervenção federal causada por ofensa a direitos e garantias individuais já estava presente no texto da Reforma de 1926 e na Constituição de 1937.

⁷⁶ Fernando Muniz Santos afirma que “Pontes de Miranda critica a taxatividade dos princípios constitucionais passíveis de ensejar a intervenção federal, seja a feita pelos tratadistas, seja a feita pelas próprias Constituições. Segundo o autor, a escolha sempre pareceu uma ‘...hieraquização arbitrária do conteúdo da Constituição, como se houvesse textos violáveis, impunemente, pelos Estados-membros, e textos cuja infração teria como consequência a intervenção federal.” Op. Cit. p. 136

⁷⁷ SANTOS, Fernando Muniz. Op. Cit. p. 137

⁷⁸ BRASIL, Supremo Tribunal Federal. Intervenção Federal (IF) nº 114-5/MT. Procurador-Geral da República vs. Estado do Mato Grosso. Tribunal Pleno. Relator Min. Néri da Silveira. Unânime. Julgado em 13 de março de 1991. In: LEX – Jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, São Paulo, ano 19, março de 1997, vol. 219, p. 362.

Fernando Muniz Santos, com relação à hipótese acima referida, afirma que “apesar do seu retorno ser saudado como salutar, a maioria dos autores ora consultados vê com pessimismo, quando não com sarcasmo, a realização prática dessa hipótese interventiva. Por conseguinte, fornecem poucos subsídios para compreendê-la”⁷⁹.

Assiste razão à afirmativa do autor. Da análise de diversas obras de comentários à Constituição Federal de 1988, pudemos confirmar o entendimento de que pouco crédito se dava à hipótese prevista.

Tal é o posicionamento de Ferreira Pinto, concordando com Wolgran Junqueira Ferreira:

d) direitos da pessoa humana. Trata-se de intenção ideológica e de dispositivo programático. O respeito à pessoa humana mereceu a consideração do legislador constituinte, mas não é fácil materializá-lo. Com ironia e senso de humor crítico, diz Wolgran Junqueira Ferreira (Comentários à Constituição de 1988, cit., v. 1, p. 444): ‘Não é apenas pela tortura que se viola a pessoa humana. O próprio salário mínimo é uma violência à pessoa humana. A promessa de inflação zero que depois se transforma em inflação de dois dígitos atenta contra os direitos da pessoa humana.’⁸⁰

Apesar do descaso com que foi tratada pela doutrina, a hipótese constitucional já foi colocada em questão perante o Supremo Tribunal Federal, e suscitada em diversas ocasiões por entidades de proteção aos direitos da pessoa humana ou por representantes políticos de Estados-membros.

A inobservância aos direitos humanos baseou o pedido de intervenção no Estado do Mato Grosso, na Ação de Intervenção Federal nº 114-5, julgada pelo Tribunal Pleno do Supremo Tribunal Federal em 13 de março de 1991.⁸¹ Naquela ocasião, três presos foram mortos através de linchamento, com requintes de crueldade, quando já estavam sob a guarda da polícia local. Diante da impossibilidade demonstrada pelo Estado de garantir a vida dos presos, o Procurador Geral da República houve por bem requerer a intervenção no Estado-membro. A ação foi julgada improcedente, mas foi conhecida e analisado seu mérito, de modo que o Supremo, nessa ocasião, modificou seu entendimento quanto ao cabimento da Ação Direta Interventiva e delimitou os requisitos para efetivação da hipótese interventiva.

⁷⁹ SANTOS, Fernando Muniz. Op. Cit. p. 141

⁸⁰ FERREIRA, Pinto. **Comentários à Constituição Brasileira**. v. 2. São Paulo: Saraiva, 1989, p. 351

⁸¹ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Intervenção Federal (IF) nº 114-5/MT. Op. Cit.

Em outros episódios mais recentes, a intervenção federal com base em desrespeito aos direitos humanos foi solicitada por membros da sociedade civil, por juristas e por representantes políticos. Pode-se citar os casos do Distrito Federal, em 2000; do Espírito Santo, em 2002; e do Rio de Janeiro, em 2004.

Em nenhuma dessas ocasiões a hipótese interventiva foi efetivada. Entretanto, a doutrina passou a com ela se preocupar, como se denota da afirmação de Geraldo Vieira Simões Filho: “Retornado ao Estado o tema da intervenção federal, ele requer o adequado esclarecimento técnico, especialmente na mídia, para não ficar ao sabor das versões, sem o devido agasalho conceitual.”⁸²

O cabimento de intervenção federal para garantia dos direitos humanos foi analisado pelo Ministro Carlos Mário Velloso⁸³ em seu voto, no referido acórdão. Segundo ele, o alcance das normas constitucionais deve ser entendido com extensão e eficácia muito maiores do que o das normas comuns, pois “os direitos e garantias individuais constituem o princípio maior do sistema constitucional brasileiro.” Por isso, deve-se emprestar ao dispositivo constitucional constante do art. 34, VII, “b” a maior carga de efetividade possível. Termina seu pensamento afirmando que :

Sou federalista, Senhor Presidente, quero ver realizada, no Brasil, a federação. Mas antes de ser federalista, sou ser humano. E devo compreender que a Constituição, que consagra essa forma de Estado, quer que a federação sirva ao homem, porque deixa expresso que a República Federativa do Brasil, que se constitui em Estado Democrático de Direito, tem como fundamento a dignidade da pessoa humana (art. 1º, III). Por isso, se o Estado-membro desrespeita essa dignidade, ou não faz por fazer respeitados os direitos da pessoa humana, tenho como autorizada a medida patológica da intervenção federal. Assim quer a Constituição.

Na realidade, a hipótese de intervenção federal estabelecida pelo art. 34, VII, “b” perfaz um instrumento de proteção aos direitos humanos, efetivado através da propositura de uma Ação Direta Interventiva perante o Supremo Tribunal Federal. Nesse caso específico, ao contrário do que ocorre com a maioria das hipóteses interventivas, a decisão acerca do cabimento de intervenção federal não está a critério do Chefe do Poder Executivo; por versar sobre direitos da pessoa humana, a valoração do ato está na competência da Corte Máxima deste país, que irá deliberar

⁸² SIMÕES FILHO, Geraldo Vieira. **Intervenção federal: verdade e mito**. Disponível em: <<http://www.npj.ufes.br>>. Acesso em: 28 jun. 2004.

⁸³ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Intervenção Federal (IF) nº 114-5/MT*, Op. cit. p. 348.

sobre o pedido e, em caso de julgá-lo procedente, enviará requisição ao Chefe do Poder Executivo, o qual estará vinculado à decisão.

Trata-se de um juízo político por parte do Supremo. Nas palavras do Ministro Célio Borja⁸⁴: “cabe ao Supremo Tribunal, em juízo político – já não mais em jurisdição constitucional, porque antes era apenas jurisdição constitucional, mas agora também em juízo político – dizer se requisita ou não a intervenção ao Presidente, se dá ou não provimento ao que pede o Procurador – Geral.”

Trata-se de um juízo político porque a Suprema Corte não irá analisar apenas a existência dos pressupostos mínimos necessários para a incidência da norma. Por se tratar a intervenção federal de uma medida bastante drástica, que atenta contra a autonomia das entidades federadas, deve-se analisar não apenas a existência de fatos justificadores, mas também decidir se os efeitos da efetivação da medida não seriam mais maléficos do que interessantes à população.

José Afonso da Silva afirma que os pressupostos da intervenção federal são “situações críticas que põem em risco a segurança do Estado, o equilíbrio federativo, as finanças estaduais e a estabilidade da ordem constitucional.”⁸⁵ Segundo ele, a hipótese de intervenção para garantia dos direitos humanos tem por finalidade a defesa da ordem constitucional.

Devido ao caráter garantidor dos direitos e liberdades fundamentais, Lewandowski entende que admite-se, “em caráter excepcional, uma interpretação extensiva do dispositivo constitucional em tela, até porque a dignidade humana figura como um dos fundamentos da República Federativa do Brasil, nos termos do art. 1º, I, da Carta Magna.”⁸⁶

Já a Ação Direta Interventiva, que proporciona o pedido de intervenção federal para a defesa dos direitos humanos, é descrita por Fernando Muniz Santos como sendo “...um remédio constitucional, uma ação de nítido cunho saneador que, julgada procedente, fundamenta requisição e posterior decreto interventivo, rompendo a autonomia do Estado-membro para impedir a continuidade (ou o início) de violações aos direitos humanos.”⁸⁷

⁸⁴ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Intervenção Federal (IF) nº 114-5/MT, Op cit. p. 362

⁸⁵ SILVA, José Afonso da. Op Cit. p. 488

⁸⁶ LEWANDOWSKI, Enrique Ricardo. Op Cit. p. 113

⁸⁷ SANTOS, Fernando Muniz. Op Cit. p. 214

Diante da importância demonstrada pela hipótese interventiva em questão, aliada aos poucos estudos doutrinários sobre ela, propomo-nos a analisar o tema, apontando os pressupostos de incidência e os casos práticos já registrados em nosso país.

2. Pressupostos materiais

Com base no entendimento do Supremo Tribunal Federal, pode-se afirmar que os pressupostos materiais para o cabimento do pedido de intervenção federal com base em desrespeito aos direitos da pessoa humana são: ocorrência de lesões aos direitos individuais da pessoa humana; clima de insegurança global dos direitos humanos; e ação material ou omissão por conveniência, negligência ou impotência dos Poderes estaduais.

2.1. Lesões aos direitos da pessoa humana

A expressão “direitos humanos”, embora universalizada, é bastante criticada pela doutrina e de difícil delimitação por parte da jurisprudência. De modo geral pode ser entendida como concernentes a um bem ou atributo essencial à condição humana ou à dignidade do ser humano, cuja negação importa na degeneração da espécie.

Celso Ribeiro Bastos entende que a proteção aqui refere-se a direitos tanto de pessoas físicas como de pessoas jurídicas.⁸⁸ Já o Ministro Célio Borja afirma que o titular do direito deve ser um indivíduo, ou seja, limita a hipótese de incidência da norma apenas a lesões de direitos de pessoas físicas, ao afirmar que “o bem assim tutelado, predica-se de um indivíduo, portanto, de um titular.”⁸⁹

A Constituição brasileira mostra-se extremamente preocupada com os direitos fundamentais do homem, os direitos humanos. Tanto é que os direitos fundamentais foram colocados no início da Constituição, em seus arts. 5º (direitos e deveres individuais e coletivos), 6º, 7º, 8º, 9º, 10 e 11 (direitos sociais e coletivos),

⁸⁸ BASTOS, Celso Ribeiro. Op. cit, p. 346

⁸⁹ BRASIL, Supremo Tribunal Federal. Intervenção Federal (IF) nº 114-5/MT, Op cit. p. 362.

12 (direito à nacionalidade), 14 a 17 (direitos políticos), sem prejuízo de outros direitos que venham a ser incluídos nesse rol por meio de princípios ou tratados internacionais (art. 5º, §2º).

Na intenção de resguardar tais direitos, o constituinte previu a hipótese de intervenção federal para o caso de atentados contra essas garantias. Para a efetivação da medida, faz-se mister a ocorrência de fatos violadores dos direitos da pessoa humana de “extrema e inequívoca gravidade”.

Outra observação digna de nota é feita por Geraldo Vieira Simões Filhos, ao afirmar que a violação dos direitos e liberdades fundamentais deve ser provinda dos Estados ou Distrito Federal. Isto requer estrita, taxativa demonstração, “uma vez que não pode fundamentar a intervenção a ocorrência – a despeito do manifesto empenho governamental contra ditas agressões – de ofensa a esses direitos por parte de pessoas e instituições existentes no Estado, mas que não representem o Estado.”⁹⁰

Conforme afirma o autor, as lesões aos direitos humanos devem ser providas do próprio Estado. Isso não significa, contudo, que apenas um ato de instituição governamental pode ensejar a hipótese interventiva. Parece-nos que, de acordo com o entendimento emanado pela Suprema Corte, também a omissão das autoridades diante de fatos de extrema gravidade pode ser enquadrada no artigo.

Realmente, não seria possível afirmar-se que qualquer atentado a direitos humanos é suficiente para se admitir uma medida tão drástica quanto a intervenção federal. Todos os dias, em todos os Estados brasileiros, os membros da sociedade civil praticam atos que ferem os direitos fundamentais de outros indivíduos. Não seria razoável, portanto, argumentar-se que tais atos seriam suficientes para que o Estado sofresse um golpe em sua autonomia. Todavia, caso esses atos sejam constantes, e o Estado não se mostre interessado ou capaz de resolvê-los, a hipótese interventiva pode ser suscitada.

⁹⁰ SIMÕES FILHO, Geraldo Vieira. Op Cit. p. 3

2.2. Clima de insegurança global dos direitos humanos

O fato, além de extremamente grave, não pode ser isolado. Deve haver repetidos episódios de violação dos direitos da pessoa humana para justificar a intervenção federal. Este posicionamento foi unânime no julgamento do Supremo Tribunal Federal.

Nesse sentido, afirma o Ministro Sepúlveda Pertence: “O que é necessário, a meu ver, é que haja uma situação de fato de insegurança global dos direitos humanos, desde que imputável não apenas a atos jurídicos estatais, mas à ação material ou à omissão por conivência, por negligência ou por impotência, dos poderes estaduais, responsáveis.”

Diante desse posicionamento, Fernando Muniz Santos⁹¹ apresenta duas possíveis interpretações decorrentes desse requisito: I) o Procurador-Geral da República precisa fazer prova nos autos da existência de recorrentes lesões aos direitos humanos; II) os casos de intervenção com base em desrespeito aos direitos humanos se mostram muito próximos aos que dispõe o art. 34, III, possibilitando ao Procurador Geral da República suprir eventual desinteresse do Presidente da República em intervir quando de grave perturbação da ordem pública, eis que, nessas situações, é extremamente comum o desrespeito aos direitos humanos.

2.3. Ação material ou omissão por conveniência, negligência ou impotência dos Poderes estaduais

O ato atentatório aos direitos humanos deve ser causado pelos Poderes estaduais, ainda que de forma omissiva. Pode ser através de ato normativo inconstitucional, ou por meio de ações materiais.

O importante, como já dito acima, é que sejam causados pelas autoridades responsáveis, pois o objetivo da intervenção federal, em última análise, não é punir os Estados infratores, mas sim restabelecer a ordem constitucional, o que é feito anulando-se a norma questionada, ou, se necessário, com a substituição das autoridades por um interventor. Assim, se as lesões aos direitos não forem causados

⁹¹ SANTOS, Fernando Muniz. Op. Cit. p. 143

pelas autoridades, de nada iria adiantar substituí-las por pessoa em nome da União, eis que este nada poderia fazer para modificar o quadro vigente.

É válido frisar, ainda, que o fato ensejador da intervenção não precisa ser necessariamente comissivo. A contínua omissão das autoridades também pode causar um clima de “global insegurança dos direitos humanos”, o que perfaz um dos requisitos necessários para a intervenção federal.

3. Pressupostos formais

Como ocorre em todas as hipóteses de intervenção federal, tanto a decretação da medida quanto sua execução devem estar sempre afetas ao Chefe do Poder Executivo, já que ele é o comandante das Forças Armadas do país. Entretanto, em alguns casos, não basta apenas a iniciativa do Presidente da República para que se desenvolva o ato interventivo. Na hipótese prevista pelo art. 34, VII, “b”, além dos requisitos gerais inerentes a um processo de intervenção federal, ainda estão presentes: a necessidade de provimento, pelo Supremo Tribunal Federal, de representação do Procurador - Geral da República (art. 36, III); e a requisição do Supremo Tribunal Federal ao Chefe do Poder Executivo. Com isso, o Constituinte visou garantir a autonomia dos Estados membros, que somente será retirada pela União caso presentes os requisitos expressamente citados na Constituição Federal, e que ocorram os procedimentos formais necessários, com vistas a garantir o devido processo legal e a ampla defesa das entidades federadas.

3.1. Provimento, pelo Supremo Tribunal Federal, de representação do Procurador – Geral da República

No caso de desrespeito aos direitos humanos, cabe ao Ministério Público⁹² desencadear o processo de intervenção. Pode o Procurador – Geral da República

⁹² Celso Ribeiro Bastos lembra que a representação interventiva deste inciso pressupõe o cabimento da representação feita pelo procurador-geral da República perante o Supremo Tribunal Federal:

“Art. 103. Podem propor a ação de inconstitucionalidade:

VI – o Procurador – Geral da República;

(...)

Art. 129. São funções institucionais do Ministério Público:

agir de ofício, após ter ciência do desrespeito a direitos fundamentais, ou pode ele ser provocado por terceiros.

Qualquer cidadão pode levar ao conhecimento do Ministério Público o desrespeito aos princípios constitucionais, não estando, contudo, o órgão vinculado a agir pelo simples fato de ter tomado conhecimento de tais fatos. Como já visto, o ato de intervenção federal possui natureza política e, portanto, deve ser feita uma análise quanto ao interesse da federação nesse ato. Entretanto, há autores que sustentam que, em determinados casos, o Procurador – Geral da República estaria obrigado a agir. Seria o caso de provocação por parte do Presidente da República e das autoridades legitimadas ao controle de constitucionalidade das leis (art. 103), já que nos casos do art. 34, VII há desrespeito a princípios constitucionais⁹³.

3.1.1. Legitimação do Ministério Público

A legitimação do Chefe do Ministério Público para desencadear a representação que visa o decreto interventivo em um Estado – membro é criticada por alguns autores.

Clémerson Merlin Cléve afirma que cabe à Advocacia – Geral da União representar judicial e extrajudicialmente os interesses da União. Entretanto, o Constituinte não levou em conta a existência desse órgão e deixou nas mãos do Procurador-Geral da República o poder de provocar a tutela jurisdicional em casos de conflitos federativos.

Copiou, na verdade, os dispositivos das Constituições anteriores sem atinar para o fato de que, agora, a União conta com um Advogado-Geral. (...) A Constituição é contraditória quando, primeiro, veda aos membros do Ministério Público o exercício da representação judicial de entidades públicas (art. 129, IX, da CF) para, depois, dar ao Procurador – Geral da República a titularidade da ação direta interventiva (art. 36, da CF).⁹⁴

IV – promover a ação de inconstitucionalidade ou representação para fins de intervenção da União e dos Estados, nos casos previstos nesta Constituição.”

⁹³ Tal entendimento é exposto por Francisco Bilac Moreira Pinto Filho, seguindo as lições de Pontes de Miranda. Op Cit. p. 399

⁹⁴ CLÉVE, Clémerson Merlin. **A fiscalização abstrata de constitucionalidade no direito brasileiro**. 2º ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2000, p. 130

3.1.2. Ação Direta Interventiva

Apesar de ser tratada pela Constituição como “representação”, e pela maioria da doutrina como “representação interventiva”, o procedimento instaurado com vistas a decretação da intervenção federal se trata, na realidade, de verdadeira ação.

Como ensina o prof. Clémerson Merlin Cléve, trata-se de um verdadeiro litígio, no qual são partes a União e o Estado-membro, que provocam o Judiciário a decidir um caso concreto. “A função do Supremo Tribunal Federal não é responder uma consulta; é decidir um caso concreto, embora, neste caso, por meio de ação direta⁹⁵”.

Ainda, afirma que a Ação Direta Interventiva não perfaz um processo de natureza objetiva, pois tais processos, como os de fiscalização abstrata de normas, “não conhecem partes e podem ser instaurados independentemente da demonstração de um interesse jurídico específico”. Os processos de natureza objetiva visam a preservação da ordem jurídica e de uma situação hipotética, não se decide um caso concreto.

Tudo ocorre de forma diferente numa Ação Interventiva. Aqui, o objeto da ação não é a decretação da nulidade de um ato normativo do Estado-membro, mas sim a solução de um conflito federativo, do desrespeito da unidade federada às regras do Estado Federal, e que pode desembocar numa intervenção federal.⁹⁶

Embora a hipótese interventiva se refira a um caso de desrespeito a princípios constitucionais, na Ação Direta Interventiva a declaração de inconstitucionalidade não é objeto principal da ação (uma declaração em tese), mas constitui apenas um mecanismo de solução do conflito federativo, é apenas uma das etapas do julgamento da lide. “Procedente a ação direta (provida a representação, para usar a linguagem da Constituição), nem por isso estará nulificado o ato estadual. Daí porque a consequência da decisão é, não a nulidade do ato inquinado, mas sim a decretação da intervenção federal no Estado.⁹⁷”

⁹⁵ Cléve, Clémerson Merlin. Op. Cit. p. 101

⁹⁶ Nesse sentido, afirma Gilmar Ferreira Mendes que “não se tem aqui, pois, um processo objetivo (*objektives Verfahren*), mas a judicialização de conflito federativo atinente à observância de deveres jurídicos especiais, impostos pelo ordenamento federal ao Estado-Membro.”

⁹⁷ CLÉVE, Clémerson Merlin. Op cit, p. 102

3.1.3. Procedimento

O procedimento foi regulado pela Lei 2.271/54 e, após, pela Lei 4.337/64. Também o Regimento Interno do Supremo Tribunal Federal, em seus arts. 175 e 350, IV, traz disposições sobre o assunto.

Cabe ao Procurador-Geral da República promover a Ação Direta Interventiva perante o Supremo Tribunal Federal. Caso o conhecimento da inconstitucionalidade resulte de representação que lhe seja dirigida por interessado, o Procurador-Geral da República terá o prazo de 30 dias, a contar da data do recebimento da representação, para apresentar a Ação.

Distribuída a Ação Interventiva, o relator designado ouvirá, em 30 dias, os órgãos responsáveis pelos atos impugnados, e terá o mesmo prazo para apresentar um relatório, cujas cópias serão remetidas para todos os Ministros. Na data designada pelo Presidente para o julgamento (Pleno), poderão fazer uso da palavra para sustentação oral o Procurador-Geral da República e o procurador dos órgãos estaduais interessados.

O Supremo Tribunal Federal, após conhecer da Ação, julgará seu mérito e, caso a decisão final for pela inconstitucionalidade do ato impugnado, o Presidente da Corte comunicará os órgãos estaduais interessados, e, após publicado o acórdão, será dado conhecimento ao Presidente da República, que deverá baixar decreto suspendendo a execução do ato.

3.1.4. Liminares

A Lei 2.271/54 determinava que se aplicavam a Ação Direta Interventiva os mesmos dispositivos referentes ao mandado de segurança. Com base nisso, inúmeras vezes foram concedidas liminares em processos interventivos.⁹⁸ Entretanto, a concessão de liminar nesses casos é bastante questionável.

Sabe-se que a Ação Interventiva visa solucionar um conflito entre entes federativos, que poderá ter por resultado a decretação da intervenção federal em um

⁹⁸ informação retirada da obra de Clémerson Merlin Cléve, com base em Themístocles Brandão Cavalcanti

Estado-membro. Dessa forma, qual seria a finalidade de uma medida liminar? Não se pode antecipar os efeitos de uma intervenção, pois:

a decisão final não produz outro efeito senão aquele de autorizar (ação procedente) ou desautorizar (ação improcedente) a intervenção! A menos que a liminar seja concedida para o fim de, antecipando os efeitos da decisão final, autorizar a decretação, pelo Presidente, da suspensão do ato viciado ou da intervenção federal, o que não parece razoável.⁹⁹

A lei apontada foi revogada pela 4.337/64, que não admite, expressamente, a concessão de liminares na ação interventiva. O legislador evitou a questão, adotando outro caminho: em situações de urgência, previu que “pode o relator pedir dispensa da audiência escrita dos interessados e solicitar o julgamento imediato, medida mais acertada, sem dúvida, do que a liminar¹⁰⁰.”

3.2. Requisição do Supremo Tribunal Federal ao Chefe do Poder Executivo

A hipótese de intervenção com base na inobservância dos direitos humanos é um caso de iniciativa condicionada. Significa que o Chefe do Poder Executivo não exerce com exclusividade o juízo de oportunidade e conveniência a respeito da decretação; a intervenção está condicionada à requisição oriunda do Supremo Tribunal Federal.

A doutrina ensina que a requisição é o suporte legal para a intervenção federal na hipótese do art. 34, VII, “b”. Nesse sentido, afirma José Cretella Jr¹⁰¹: “Sem o prius da solicitação ou da requisição (...) não será editado o decreto pelo Chefe da Nação por falta de suporte legal.”

A requisição por parte do Supremo Tribunal Federal é vinculante, ou seja, não resta margem à discricionariedade por parte do Chefe do Poder Executivo quanto ao cabimento da intervenção, eis que tal decisão já foi tomada durante o julgamento da Ação Direta Interventiva, cabendo ao Presidente da República tão-somente expedir o decreto interventivo.

Discussão interessante é a suscitada por Pontes de Miranda no que tange ao Congresso Nacional em face da intervenção requisitada pelo Poder Judiciário.

⁹⁹ CLÉVE, Clémerson Merlin. Op cit. p. 104

¹⁰⁰ CAVALCANTI, Themístocles Brandão. *Apud* Clémerson Merlin Cléve. Cit. p. 105

¹⁰¹ CRETELLA JR, José. *Apud* Fernando Muniz Santos, op cit., p. 157

Poderia o Legislativo questionar essa medida? Enrique Ricardo Lewandowski afirma que:

entendia o juriconsulto, ao examinar hipótese análoga prevista no art. 10, IV e VI da Constituição de 1967, emendada em 1969, que não poderia o Congresso Nacional suspender a intervenção, sendo também desnecessária a sua aprovação, salvo 'se houver processo de responsabilidade do membro ou membros do Poder Judiciário, que a requisitaram, ou se o Presidente da República interveio sem a provocação devida'.¹⁰²

O mesmo raciocínio é válido para as regras da Constituição de 1988. Não poderia o Poder Legislativo obstar o cumprimento de uma decisão judicial, sob pena de afronta ao princípio da separação dos Poderes. Entretanto, cumpre-lhe o dever de observar a legalidade dos procedimentos adotados, e, existindo qualquer vício ou desvio de finalidade na decretação da intervenção, o Congresso Nacional poderá suspendê-la a qualquer tempo, com fundamento no art. 49, IV.

4. Casos práticos já ocorridos

Uma intervenção federal fundamentada na hipótese do art. 34, VII, "b", isto é, no desrespeito a direitos humanos, nunca foi concretizada. Entretanto, já houve requisição formulada pelo Procurador-Geral da República e casos em que membros da sociedade civil suscitaram a medida.

Citaremos alguns desses episódios, com o intuito de demonstrar que, apesar de ter sido esquecido por grande parte da doutrina, o instituto da intervenção federal tem cabimento em diversas hipóteses e poderia ser de grande utilidade para a defesa dos direitos humanos no Brasil.

4.1. Mato Grosso

Em novembro de 1990, no município matogrossense de Matupã, policiais civis e militares conseguiram fazer com que três ladrões depusessem seus revólveres e saíssem de uma residência onde mantinham crianças e adultos como reféns, que, todavia, foram libertados pelos ladrões durante as conversações entre estes e o Capitão da Polícia Militar que comandava a operação.

¹⁰² LEWANDOWSKI, Enrique Ricardo. Op cit. p. 126

Imagens exibidas por redes de televisão que acompanharam o caso mostram que, ao saírem da residência, os presos foram colocados em um automóvel acompanhados por policiais, que, até aí, os protegiam contra dezenas de pessoas cujo desejo de linchá-los era explícito.

Em seguida, porém, aparecem os três presos em outro local, fora do veículo, acompanhados por policiais, já apresentando lesões corporais e sendo um deles chutado por um miliciano.

Mais adiante, os três presos já aparecem semivivos, jogados, juntos, no chão, tendo pela frente dezenas de pessoas que gritavam, desejando a morte dos três. Em seguida, é atirada gasolina sobre os inertes homens e é ateado fogo em seus corpos.

Tais imagens foram veiculadas por redes de televisão em âmbito nacional, causando grande impacto pelo teor das reportagens, que retratavam a ausência de elementar respeito à pessoa humana e a inexistência de condições mínimas, no Estado do Mato Grosso, de se ter assegurado o respeito ao primordial direito da pessoa humana, o direito à vida.

Diante desse quadro, o Procurador-Geral da República apresentou representação ao Supremo Tribunal Federal requerendo a intervenção federal no Estado do Mato Grosso, com o seguinte fundamento: “6. Se há um grave e efetivo comprometimento da ordem pública, estampado nas informações oriundas do Ministério Público matogrossense, é indubitoso que, nas circunstâncias presentes ali, hoje, a intervenção se torna indispensável, ao menos para assegurar os direitos da pessoa humana.”

A Intervenção Federal nº 114-5/MT foi julgada pelos Ministros do Supremo Tribunal Federal, em Sessão Plenária, no dia 13 de março de 1991, tendo sido conhecida por maioria de votos, e indeferido o pedido, por unanimidade.

Como bem assinalou o relator, Ministro Néri da Silveira¹⁰³, a matéria apresentada “ao que parece, é inédita na Corte: pedido de intervenção federal em um Estado, em razão de ato de extrema violência acontecido em município do interior da Unidade da Federação.” Entendeu que não poderia ser deferido o pedido, pois um só episódio não seria suficiente para a União intervir no Estado-membro,

¹⁰³ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Intervenção Federal (IF) nº 114-5/MT, op cit. p. 347.

mas louvou “o esforço para reprimir a violência, por parte do Ministério Público Federal, tendo à frente seu ilustre Chefe, o Dr. Procurador-Geral da República.”

Nesse julgamento, segundo o Ministro Carlos Mário Velloso, “um dos mais importantes da sua história, o Supremo Tribunal Federal deixa abertas as suas portas – portas, aliás, que nunca estiveram fechadas ao clamor da liberdade – também para essa forma de tornar efetivos os direitos humanos e assim efetiva a Constituição.”

A decisão da Suprema Corte modificou o antigo entendimento, de modo a aceitar a representação baseada não apenas em atos normativos, mas também com base em atos e omissões dos órgãos governamentais. Ainda, tal acórdão apresentou alguns requisitos para a efetivação da intervenção federal por inobservância de direitos humanos, os quais foram descritos como elementos materiais dessa hipótese.

4.2. Espírito Santo

Em 04 de julho de 2002, o Conselho de Defesa dos Direitos da Pessoa Humana (CDDPH) pediu a intervenção federal no Estado do Espírito Santo, acatando representação do Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil, que denunciava a existência de uma organização chamada "Scuderie Le Cocq", a incluir cerca de 900 sócios (90 policiais civis, 91 policiais militares, 33 advogados, 21 delegados, 1 juiz, um promotor, comerciantes, fiscais entre outros), que agiria a comandar um esquadrão da morte.

O Estado do Espírito Santo apresenta índices altíssimos de criminalidade, tendo liderado as estatísticas de ocorrência de crimes dolosos contra a vida no Brasil no período de 1999 a 2002. Um relatório apresentado pelo governo estadual afirma que a taxa de mortes violentas no Espírito Santo foi de 70,99 por 100.000 habitantes em 1997, e 90,97 por 100.000 em 2001.¹⁰⁴

A ONG Justiça Global elaborou um relatório sobre a situação dos defensores dos direitos humanos naquele estado, visando assessorar o trabalho do

¹⁰⁴ dados extraído do relatório da ONG Justiça Global, **Crise de Direitos Humanos no Espírito Santo: ameaças e violência contra os defensores de direitos humanos**. Julho a outubro de 2002. Disponível em: <<http://www.global.org.br/portugues/modules.php?name=News&file=article&sid=67>> Acesso em: 10 abril 2004.

CDDPH para avaliar o cabimento de uma possível intervenção federal no Estado do Espírito Santo. Tal documento relata a gravidade da situação, detalhando as ameaças e pressões institucionais sofridas por atores da sociedade civil e por representantes de órgãos do Estado encarregados da segurança pública, entre eles o Ministério Público, o Poder Judiciário e a Polícia, assim como autoridades do Poder Executivo e do Poder Legislativo.

Além do elevado índice de criminalidade, a presença endêmica do crime organizado no Estado causa preocupação. O relatório afirma que:

na maioria dos homicídios, as investigações feitas pelas autoridades estaduais não evoluíram e não indicaram os autores dos crimes, devido à ameaça do crime organizado. O alcance dessas quadrilhas não se reduz somente ao cometimento de crimes; ele atinge até os três poderes de governo estadual. Um grupo de extermínio em particular, denominado *Scuderie Detetive Le Cocq* (SDLC), 'incorpora, em seus quadros de associados, centenas de policiais (civis, militares e federais), serventuários da justiça, delegados, advogados (...) funcionários da administração pública, promotores de justiça e até juízes de direito, desembargadores, políticos, empresários e comerciantes' utilizando-se de meios e recursos próprios das milícias e de contribuições empresariais.¹⁰⁵

A *Scuderie Detetive Le Cocq* é uma instituição legalmente estabelecida, que assume abertamente uma "origem policial" e possui Registro Civil no Espírito Santo. Segundo as organizações ligadas aos direitos da pessoa humana, esta organização é profundamente envolvida nos assim chamados assassinatos de "limpeza social" (extermínio de meninos de rua), extorsões e outras formas de corrupção.

Em 1996, o Ministério Público Federal pediu a dissolução do SDLC perante a Justiça Federal do Espírito Santo, mas o caso ainda não foi concluído. Ainda, a referida instituição já foi condenada por vários crimes. Em 1992, uma comissão estadual, estabelecida para apurar o crime organizado no Espírito Santo, condenou o SDLC por crimes graves, incluindo assassinatos políticos. Também o CDDPH, Conselho ligado ao Ministério da Justiça, reconheceu os esforços da Comissão e publicou, em 1994, uma condenação ampla contra as atividades vinculadas ao crime organizado no Estado e enviou quarenta recomendações a serem observadas por autoridades estaduais.

¹⁰⁵ Ibidem, p. 7.

A Comissão estadual a que nos referimos foi dissolvida pelo então governador Albuíno Azeredo, em 1994. As recomendações enviadas pelo CDDPH também não propulsaram mudanças no Estado.

Em 1999, a Câmara Federal instaurou uma CPI sobre o narcotráfico no Espírito Santo. O relatório final aponta a ocorrência de vários homicídios realizados por motivação política, e exigiu providências, tais como: que o Ministério Público promovesse a reabertura de eventuais inquéritos arquivados; quebra dos sigilos bancários, telefônicos e fiscais dos envolvidos; o imediato afastamento dos policiais civis e militares comprometidos com o crime organizado, narcotráfico e homicídio; que fossem enviados esforços junto à Justiça Federal, com vistas a acelerar o processo que visa a dissolução da Sociedade *Scuderie Detetive Le Cocq*, ante seu grau de nocividade para a sociedade.

As autoridades do Espírito Santo, mais uma vez, não tomaram providências para atender a essas solicitações.

Em 2002, conforme consta da representação apresentada pela OAB, a subversão criminosa do governo estadual havia se tornado tão grave que a única saída encontrada foi requerer que a União interviesse no Estado do Espírito Santo para estabilizar a situação. A OAB justificou seu pedido por tais medidas constitucionais extraordinárias com base na falta de vontade política dos agentes públicos do Estado do Espírito Santo para erradicar a ameaça pela SDLC à ordem pública e à defesa dos direitos dos cidadãos do Estado, conforme previsão do art. 34, VII, "b" da Constituição Federal.

Diante da representação encaminhada pela Ordem dos Advogados do Brasil, e com base no relatório apresentado pela ONG Justiça Global, o Conselho de Defesa dos Direitos da Pessoa Humana (CDDPH) apresentou a Resolução nº 15 de 04 de julho de 2002, que afirmava:

Aprovar o Relatório sobre a representação do Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil solicitando a intervenção federal no Estado do Espírito Santo, elaborado pelos Conselheiros Luís Roberto Barroso, Flávia Cristina Piovesan e Belisário dos Santos Junior. Recomendar, com base em documentos, depoimentos, denúncias, informações colhidas e nas considerações e conclusões produzidas pelo Relatório:

I – que sejam efetivados os procedimentos objetivando a intervenção federal no Estado do Espírito Santo, em decorrência do entendimento de que estão ali presentes situações que justificam a referida medida excepcional, em conformidade com o previsto no art. 34, da Constituição Federal;

II – que a intervenção federal no Estado do Espírito Santo tenha a sua incidência no Executivo e na presidência e mesa diretora da Assembléia Legislativa, com os objetivos de:

- a) produzir a efetiva investigação das atividades do crime organizado no Estado, inclusive as que possuam repercussão interestadual, como narcotráfico, lavagem de dinheiro, sonegação fiscal;
- b) obter a efetiva apuração de crimes de homicídio, especialmente os que são cometidos mediante execução sumária e os que são atribuídos ao crime organizado, e a conseqüente identificação e responsabilização dos autores, sejam executores ou mandantes;
- c) garantir a livre circulação de informações que possam viabilizar a prevenção e a repressão à criminalidade;
- d) garantir a livre ação dos agentes públicos no exercício de suas respectivas atribuições que tenham correlação com a apuração de crimes ou com a repressão das atividades da criminalidade organizada;
- e) garantir a integridade física de pessoas coagidas ou ameaçadas em virtude de denunciar ou terem denunciado violações a direitos humanos ou de colaborar para a identificação ou repressão de atividade criminosa;
- f) executar toda e qualquer medida para o pleno restabelecimento da ordem pública e das garantias ao exercício dos direitos humanos.¹⁰⁶

Na reunião em que foi apresentada a resolução do CDDPH estiveram presentes representantes de diversas entidades de defesa dos direitos humanos, a OAB e o procurador-geral da República, Geraldo Brindeiro, que garantiu as providências necessárias para que o pedido fosse encaminhado ao Supremo Tribunal Federal.

Entretanto, no dia 09 de julho de 2002, o procurador-geral da República arquivou o pedido, sem esclarecer qual a razão (jurídica ou política) de sua decisão. A posição de Brindeiro não só indignou as pessoas e entidades atingidas no Espírito Santo, como também as organizações de Direitos Humanos de todo o país e ainda um segmento das autoridades federais. Tal atitude motivou o pedido de demissão do Ministro da Justiça, Miguel Reale Júnior. Em solidariedade a Reale Júnior, também pediram demissão o diretor-geral da Polícia Federal, Itanor Carneiro, o Secretário de Direitos Humanos do Ministério da Justiça, Paulo Sérgio Pinheiro, o secretário Nacional de Justiça, João Benedito de Azevedo Marques, o secretário Nacional de Segurança Pública, Cláudio Tuti, o chefe de gabinete do Ministério da Justiça, José Osvaldo Vieira, e o diretor do Denatran, Benedito Chiaradia.

O pedido de intervenção federal no Estado do Espírito Santo causou grande repercussão no cenário nacional, como se vê do artigo de autoria do deputado Orlando Fantazzini (PT-SP):

Podemos considerar a recente a intervenção que não houve no Espírito Santo sob o prisma do intenso debate que a sociedade brasileira tem travado quanto ao papel da União no combate à criminalidade. Se a autoridade local mostra-se impotente e se o crime organizado ultrapassa fronteiras estaduais e até nacionais, torna-se necessário coordenar e

¹⁰⁶ Disponível em: <<http://www.mj.gov.br>> - resoluções 2002. Acesso em: 27 out. 2003.

uniformizar as ações das diferentes esferas de governo. A maneira como essa coordenação deve se dar vem sendo discutida pelo Congresso Nacional, pelos Estados e, principalmente, pelos eleitores brasileiros.

Muitas pessoas disseram que, se a União interviesse no Espírito Santo, teria que fazê-lo também em São Paulo e no Rio de Janeiro. Os defensores desse argumento parecem não compreender os motivos de uma intervenção federal. Não são os índices de violência que justificam a intervenção. Nunca se esperou da União que chegasse a Vitória e, num passe de mágica, acabasse com o crime organizado. Se isso fosse possível, acredito que todos defenderíamos qualquer intervenção, onde quer que fosse. O objetivo da intervenção não seria acabar com a criminalidade, e sim restaurar a integridade das únicas instituições em que capixabas e brasileiros podem depositar suas esperanças: as instituições da ordem democrática.

A população capixaba, principal vítima de todo o descalabro, sabe que o principal acusado de chefiar o crime organizado, através da chamada Scuderie Le Coq, é o presidente da Assembléia Legislativa. Sabe também que o governador foi salvo do *impeachment* por esse grupo criminoso, que o transformou em seu refém. No Espírito Santo, o núcleo dirigente do crime organizado está infiltrado no próprio aparelho de Estado – nos poderes Judiciário, Executivo e Legislativo. Essa não é uma avaliação pessoal. Trata-se de uma realidade fartamente documentada em processos e investigações realizadas nos últimos anos, entre os quais a CPI do Narcotráfico e os trabalhos do Conselho de Defesa dos Direitos da Pessoa Humana. Acumula-se a impunidade em numerosos casos de extermínio de pessoas, ameaças de morte, tráfico de drogas e armas, corrupção e jogos de azar ilegais. O dinheiro e a intimidação calam políticos e magistrados, enquanto cidadãos que denunciam os abusos são executados ou forçados a abandonar seus lares. Nessas circunstâncias, o que se há de esperar da autoridade local?

A intervenção federal para assegurar a prevalência dos direitos humanos está respaldada por instrumentos internacionais e pela Constituição brasileira. Se fosse decretada no Espírito Santo, traria o benefício do afastamento imediato do governador e do presidente da Assembléia Legislativa, facilitando o desmonte do esquema político que sustenta o crime organizado. Entretanto, ainda que permaneçam obscuras as razões que impediram o Presidente e o Procurador Geral da República de promover a intervenção, resta apostar em formas alternativas, porém eficazes, de atuação da União.¹⁰⁷

4.3. Rio de Janeiro

O Estado do Rio de Janeiro, tal como a maioria dos estados brasileiros, sofre com o problema do tráfico e falta de controle das favelas. Entretanto, diante de uma guerra entre traficantes de drogas das favelas do Vidigal e da Rocinha, em abril de 2004, a situação adquiriu contornos nunca antes vivenciados, de violência e medo da população local.

Durante o confronto, em menos de 72 horas, dez pessoas morreram por causa de confrontos entre traficantes e policiais. Segundo a polícia, a origem do

¹⁰⁷ FANTAZZINI, Orlando. Ação Federal no Espírito Santo. **Correio da Cidadania**, Brasília, 17 ago. 2002. Disponível em: < <http://www.correiodacidade.com.br/ed309/politica6.htm> >. Acesso em: 09 set. 2003.

confronto seria a disputa por pontos de venda drogas na Rocinha entre gangues rivais¹⁰⁸.

Poucos dias depois, os traficantes deram mais uma amostra de seu poder e falta de temor ao Estado: no dia 03 de maio, cinco homens armados com fuzis invadiram o Depósito da Aeronáutica no Rio de Janeiro e roubaram 22 fuzis HK-33, uma pistola e uma Kombi, com a qual fugiram. O Exército informou que o local foi atacado por duas vezes esse ano e teve outras armas roubadas.

A situação acima descrita levou o atual Ministro da Justiça Márcio Thomaz Bastos a reconhecer que o tráfico impôs um "toque de recolher" à população do Rio de Janeiro e recomendou o envio de tropas federais ao Rio, "em caráter emergencial", dizendo que a tranqüilidade da população estaria comprometida.

A caótica situação ensejou o pronunciamento da Ordem dos Advogados do Brasil, que, em nota oficial, considerou que a invasão de traficantes ao quartel da Aeronáutica 'expõe a vulnerabilidade do Estado brasileiro', e conclamou uma atitude por parte da União, afirmando que "O episódio, por todas essas razões, extrapola o âmbito do Estado do Rio e reclama ação enérgica e imediata do Governo Federal, por envolver uma das Armas da República"¹⁰⁹.

O posicionamento do governo federal causou grande insatisfação nas autoridades do Rio de Janeiro, gerando uma série de discussões públicas entre as esferas que, ao final, não chegaram a um acordo sobre um possível auxílio da União àquele estado.

A governadora Rosinha Matheus afirmou que o estado do Rio de Janeiro não aceitaria qualquer forma de interferência do Governo Central, mas admitiu a necessidade de maior contingente policial, motivo pelo qual requisitou o envio, em caráter temporário, de 4 mil homens do Exército.

Iniciaram-se as negociações visando o envio de tropas federais para aquele estado, sob a afirmação de que seria apenas uma forma de cooperação. Entretanto, não foi possível encontrar fundamento jurídico que apoiasse a utilização das Forças Armadas para suprir o policiamento estadual.

¹⁰⁸ SOBE para dez número de mortos em conflito no Rio. **Folha Online**, São Paulo, 12 abril 2004. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/fo/fo/cotidiano/ult95u92732.shtml>>. Acesso em 15 abril 2004.

¹⁰⁹ nota oficial do presidente nacional da OAB, Roberto Busat. **Terra**, Rio de Janeiro, 04 maio 2004. Disponível em: <<http://noticias.terra.com.br/brasil/interna/0,,OI303335-EI316,00.html>>. Acesso em: 30 agosto 2004.

O Ministério Público Militar posicionou-se contrariamente ao envio de tropas ao Rio de Janeiro. Em nota oficial, divulgada no dia 03 de maio de 2004, explicita que:

Juridicamente, também não há respaldo legal para a convocação das Forças Armadas, a título de 'colaboração', para participar na segurança pública. A Constituição Federal prevê a possibilidade de um governador de Estado solicitar ao presidente da República o emprego de tropas militares somente em casos de intervenção, estado de defesa ou de sítio. Todas essas recomendações do MPM são um alerta para que não se repitam situações ocorridas num passado recente, quando as Forças Armadas foram convocadas com esses mesmos fins, não os alcançando, e gerando uma série de inquéritos militares¹¹⁰.

Como se vê, o quadro de desrespeito aos direitos humanos no Rio de Janeiro é extremamente grave e requer a interferência do Estado Federal. Entretanto, por questões de interesses políticos, tanto o governo federal quanto o estadual se recusavam a falar em intervenção federal, embora essa fosse a única alternativa viável para a situação.

Conforme entendimento emanado pelo Ministério Público Militar, as forças armadas somente poderiam ser convocadas em caso de intervenção federal, estado de sítio ou guerra. A alternativa aqui seria a decretação da intervenção federal, mas a medida não foi sequer cogitada pelas autoridades, embora tenha sido bastante discutida pela sociedade civil através da imprensa. Quem sofre com a falta da medida é a população local, que continua a ter seus direitos mais fundamentais ameaçados, quais sejam: o direito de ir e vir, liberdade de expressão e até mesmo o direito à vida, decididos não mais pelo Estado brasileiro, mas sim por traficantes locais.

Este é um caso em que o Procurador-Geral da República, caso entendesse ser necessária a medida interventiva para normalizar a situação de desrespeito aos direitos fundamentais dos cidadãos, poderia apresentar representação ao Supremo Tribunal Federal, independentemente da conviência dos poderes estaduais ou do Governo Central.

¹¹⁰ nota oficial divulgada pelo Ministério Público Militar. **Terra**, Rio de Janeiro, 04 maio 2004 Disponível em: <<http://noticias.terra.com.br/brasil/interna/0,,O1303151-E1316,00.html>>. Acesso em: 05 maio 2004.

4.4. Outras situações

Em 1999, a representante da Anistia Internacional, Júlia Rochest, divulgou sua intenção de pedir ao então presidente da República, Fernando Henrique Cardoso, a intervenção federal no Piauí por conta do alto índice de criminalidade, torturas contra presidiários e violência praticada pela polícia. A representante declarou que iria descrever ao governo federal a situação de insegurança no Estado, destacando a preocupação da Anistia Internacional com a violência e o desrespeito aos direitos humanos¹¹¹.

Também no Distrito Federal já se solicitou que a União interviesse para o afastamento do governador. Em outubro de 2000, uma comissão de dez integrantes do PT, PSB, PPS, PCB e PSTU — entre representantes e presidentes de partidos — entregou ao Procurador-geral da República uma representação em que narram motivos para a decretação de intervenção federal naquela unidade federativa. Entre os fatos narrados estão as declarações do então governador, Joaquim Roriz, que, em duas diferentes ocasiões, afirmou que seus adversários corriam risco de vida e que ele não teria responsabilidade sobre o que lhes acontecesse.

Para a oposição, nos dois casos o governador teria incitado a violência contra quem adota uma postura crítica contra seu governo. Argumentaram os presidentes de partidos no pedido entregue ao procurador-geral da República, Geraldo Brindeiro:

Além de confundir insatisfação popular com manifestação política adversária, ao promover a incitação ao crime e ao ameaçar as pessoas em cerimônias públicas, o representado (Roriz) revela absoluta intolerância e preocupante desequilíbrio, expondo ao risco a população do DF, bem como revela sua absoluta incapacidade de garantir segurança a todos os habitantes do DF.

O deputado distrital Wasny de Roure, presidente regional do PT, alegou que o governador feriu o artigo 34 da Constituição Federal, no que se refere a garantias

¹¹¹ MELO, Gilberto. Anistia pedirá intervenção no Piauí. **Agência Estado**, Brasília, 29 jun. 1999. Disponível em: <http://www11.agemado.com.br/redacao/integras99/jun/26/14.htm>> Acesso em: 20 mar. 2004.

individuais e direitos humanos. “A Constituição prevê intervenção federal no caso de violação destes princípios”, afirma o petista¹¹².

Em nenhum dos casos citados a representação foi levada ao conhecimento do Supremo Tribunal Federal, por questões jurídicas ou meramente políticas.

¹¹² CAMPOS, Ana Maria. Oposição quer intervenção federal. **Correio Braziliense**, Brasília, 27 out. 2000. Disponível em: <http://www2.correioweb.com.br/cw/2000-10-27/mat_14499.htm>. Acesso em: 24 mar. 2004.

CONCLUSÃO

O presente trabalho teve por objetivo analisar o instituto da intervenção federal no Direito brasileiro, especialmente na hipótese de se aplicar a medida interventiva como forma de garantia dos direitos humanos, com base no art. 34, VII, “b” da Constituição Federal.

O que pudemos concluir dos estudos realizados no decorrer do trabalho é que a intervenção federal é um instituto essencial ao regime federalista. Seria impossível se imaginar a continuidade do Estado Federal sem que houvesse um mecanismo de defesa contra as eventuais anomalias dos entes federativos.

Ocorre que este instituto, por consistir na retirada da autonomia dos Estados-membros, já foi muito utilizado de forma abusiva, com a única e exclusiva intenção do chefe do Poder Executivo de interferir na competência estadual, por sua conveniência política. Como bem afirmado por Enrique Ricardo Lewandowski, a intervenção federal foi especialmente aceita com grande entusiasmo nos países latinos, eis que os ditadores viram nela uma brecha legal para atuar com poderes ilimitados em seus países.

O Brasil tem em sua história diversos episódios de ações interventivas do Poder Central, sendo que, sua maioria absoluta, deu-se por razões bastante distintas de resolução de conflitos federativos. Por esse motivo, a expressão “intervenção federal” passou a trazer consigo um sentido bastante pejorativo, um sentimento que assusta aqueles que lutam por um Estado Democrático.

Entretanto, os estudos nos demonstram que não deveria ser esta a concepção do instituto. Ao analisá-lo em seus contornos jurídicos, tal como foi construído pela doutrina especializada e pela Constituição Federal de 1988, vemos que a intervenção federal é, na realidade, um mecanismo essencial para a manutenção do Estado Federal e do pacto federativo. Desde que sejam observados todos os requisitos materiais e formais exigidos pelo texto constitucional, não há que se temer pela ordem democrática, pois esta estará certamente assegurada.

Contudo, tal como afirmado, não é este um tema de grande aceitação, eis que as experiências nacionais não são encorajadoras. O que vemos, aliás, é que a intervenção tem sido substituída por outras formas de pressão nos Estados-membros, especialmente no campo financeiro. Ainda, outro fator a ser registrado é

que, com a crescente centralização de competências nas mãos da União, os Estados membros se tornaram cada vez mais dependentes em termos econômicos do Governo central, em consequência do que os empréstimos, investimentos e auxílios financeiros atualmente se apresentam como meios de coerção muito mais eficazes do que a intervenção federal em si.

A autonomia das entidades federadas é essencial ao sistema federativo e sua negação equivale a negar a existência da federação. Dessa forma, a regra constitucional é da não-intervenção. Trata-se do respeito aos limites impostos pelo princípio federativo, que garante a expressa repartição de competências entre os entes federativos, bem como determina a inexistência de superioridade entre eles.

Entretanto, os Estados-membros, para se integrarem ao pacto federativo, devem observar determinadas normas, em especial aquelas impostas pela Constituição Federal. Se isso não ocorrer, ou seja, em caso de desrespeito às normas basilares do Estado, o Poder Central necessita de uma forma de controle dessas entidades, que se dá através da intervenção federal.

O mecanismo existe, em última análise, não para possibilitar a interferência do Estado Federal nas decisões dos Estados-membros, mas para evitar que os agentes públicos que os representam extrapolem suas competências, interferindo em esferas alheias ou recusando-se a observar as normas legais vigentes.

O Constituinte de 1988 construiu um sistema bastante seguro para a execução de medidas interventivas. Suprimiu hipóteses que abriam margem para abusos, reduziu a margem de discricionariedade das autoridades interventoras e impôs uma série de procedimentos formais a serem observados, com vistas a garantir o devido processo legal no procedimento. Entre as inovações trazidas pela Carta Magna está a inserção da possibilidade de intervenção federal em caso de inobservância dos direitos da pessoa humana.

A hipótese está em consonância com o espírito democrático e garantidor da Constituição. Apesar disso, sua utilização foi tratada com certo descaso pela doutrina. Os autores, em sua maioria, entendiam ser esta de difícil efetivação, eis que a expressão “direitos humanos” não é de fácil conceituação.

Contrariamente aos prognósticos pessimistas, contudo, a hipótese constitucional já foi colocada em questão perante o Supremo Tribunal Federal, e

suscitada em diversas ocasiões por entidades de proteção aos direitos da pessoa humana ou por representantes políticos de Estados-membros.

Em nenhuma dessas ocasiões a hipótese interventiva foi efetivada. Entretanto, a doutrina passou a com ela se preocupar, e a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal determinou limites e requisitos a serem observados para a consecução da medida.

Com base nessas fontes, podemos concluir que o pedido de intervenção federal com base no art. 34, VII, "b" perfaz um instrumento de defesa dos direitos humanos. Por essa característica, não cabe ao Chefe do Poder Executivo decidir sobre seu cabimento. Os pressupostos formais da medida são: iniciativa condicionada a pedido do Ministério Público, através de Ação Direta Interventiva proposta pelo Procurador-Geral da República; a decisão acerca de sua procedência pelo Supremo Tribunal Federal e posterior requisição ao Presidente da República. Ressalte-se que a Suprema Corte, em seu papel de guardião da Constituição Federal, deverá exercer um juízo não apenas jurídico, mas também político para determinar o cabimento da medida.

Trata-se de um juízo político porque o Supremo Tribunal Federal não irá analisar apenas a existência dos pressupostos mínimos necessários para a incidência da norma. Por se tratar a intervenção federal de uma medida bastante drástica, que atenta contra a autonomia das entidades federadas, deve-se analisar não apenas a existência de fatos justificadores, mas também decidir se os efeitos da efetivação da medida não seriam mais maléficos do que interessantes à população.

Já os pressupostos materiais para o cabimento do pedido de intervenção federal com base em desrespeito aos direitos da pessoa humana são: ocorrência de lesões aos direitos individuais da pessoa humana; clima de insegurança global dos direitos humanos; e ação material ou omissão por conveniência, negligência ou impotência dos Poderes estaduais.

Além desses requisitos apresentados pelo Supremo Tribunal Federal, coadunamos com o entendimento de Geraldo Vieira Simões Filho, quando afirma que as lesões aos direitos humanos devem ser provindas do próprio Estado. Isso não significa, contudo, que apenas um ato de instituição governamental pode ensejar a hipótese interventiva. Parece-nos que, de acordo com o entendimento

emanado pela Suprema Corte, também a omissão das autoridades diante de fatos de extrema gravidade pode ser enquadrada no artigo.

O importante é que sejam causadas pelas autoridades responsáveis, pois o objetivo da intervenção federal, em última análise, não é punir os Estados infratores, mas sim restabelecer a ordem constitucional, o que é feito anulando-se a norma questionada, ou, se necessário, com a substituição das autoridades por um interventor. Assim, se as lesões aos direitos não forem causadas pelas autoridades, de nada iria adiantar substituí-las por pessoa em nome da União, eis que este nada poderia fazer para modificar o quadro vigente.

Dessa forma, desde que devidamente observados os requisitos formais exigidos pelo texto constitucional, podemos concluir que a intervenção federal com base no art. 34, VII, "b" se apresenta como mais uma forma de garantia dos direitos humanos, que pode ser de grande utilidade para evitar os abusos de governantes estaduais ou o descaso de autoridades aos problemas enfrentados pela sociedade brasileira.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ATALIBA, Geraldo. **República e Constituição**. 2ª ed. São Paulo: Malheiros Editores, 1998.

BARACHO, José Afonso de Oliveira. **Teoria Geral do Federalismo**. Belo Horizonte: FUMRC/UCMG, 1982.

BARROSO, Luís Roberto. **Interpretação e Aplicação da Constituição**. 5ª ed. São Paulo: Saraiva, 2003.

BASTOS, Celso Ribeiro. **Comentários à Constituição do Brasil**. São Paulo: Saraiva, 1988, v.1.

BONAVIDES, Paulo. **Ciência Política**. 10ª ed. São Paulo: Malheiros Editores Ltda, 2003.

BRASIL, Supremo Tribunal Federal. Intervenção Federal (IF) nº 114-5/MT. Procurador-Geral da República vs. Estado do Mato Grosso. Tribunal Pleno. Relator Min. Néri da Silveira. Unânime. Julgado em 13 de março de 1991. In: LEX – Jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, São Paulo, ano 19, março de 1997, vol. 219.

CAMPOS, Ana Maria. Oposição quer intervenção federal. **Correio Braziliense**, Brasília, 27 out. 2000. Disponível em: <http://www2.correioweb.com.br/cw/2000-10-27/mat_14499.htm>. Acesso em: 24 mar. 2004

CARRAZZA, Roque Antonio. **Curso de Direito Constitucional Tributário**. 2ª ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais Ltda, 1991.

CLÉVE, Clémerson Merlin e PEIXOTO, Marcela Soares. O Estado brasileiro: algumas linhas sobre a divisão de poderes na federação brasileira à luz da Constituição de 1988, in: **Revista de Informação Legislativa**, ano 26, nº 104, p. 21-42, 1989.

CLÉVE, Clémerson Merlin. **A fiscalização abstrata de constitucionalidade no direito brasileiro**. 2ª ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2000.

FANTAZZINI, Orlando. Ação Federal no Espírito Santo. **Correio da Cidadania**, Brasília, 17 ago. 2002. Disponível em: <<http://www.correiocidadania.com.br/ed309/politica6.htm>>. Acesso em: 09 set. 2003.

FERREIRA, Pinto. **Comentários à Constituição Brasileira**. São Paulo: Saraiva, 1989, v. 2.

FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. **Comentários à Constituição de 1988**. São Paulo: Saraiva, 2000 – v. 1.

Folha Online. Sobe para dez número de mortos em conflito no Rio. São Paulo, 12 abril 2004. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/folha/cotidiano/ult95u92732.shtml>>. Acesso em 15 abril 2004.

LEWANDOWSKI, Enrique Ricardo. **Pressupostos Materiais e Formais da intervenção no Brasil.** São Paulo: RT, 1994.

MARTINS, Cristiano Franco. **Princípio federativo e mudança constitucional: limites e possibilidades na Constituição Federal de 1988.** Rio de Janeiro: Editora Lúmen Júris, 2003.

MARTINS NETO, João dos Passos. **Direitos Fundamentais: Conceito, função e tipos.** São Paulo: RT, 2003.

MELO, Gilberto. Anistia pedirá intervenção no Piauí. **Agência Estado**, Brasília, 29 jun. 1999. Disponível em: <http://www11.agemado.com.br/redacao/integras99/jun/26/14.htm>> Acesso em: 20 mar. 2004.

MORAES, Alexandre de. **Direito Constitucional.** 15ª ed. São Paulo: Atlas.

ONG Justiça Global, **Crise de Direitos Humanos no Espírito Santo: ameaças e violência contra os defensores de direitos humanos.** Julho a outubro de 2002. Disponível em: <<http://www.global.org.br/portugues/modules.php?name=News&file=article&sid=67>> Acesso em: 10 abril 2004.

PINTO FILHO, Francisco Bilac Moreira. **A intervenção federal e o federalismo brasileiro.** Rio de Janeiro; Editora Forense, 2002.

SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo.** 19ª ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2001.

SIMÕES FILHO, Geraldo Vieira. **Intervenção federal: verdade e mito.** Disponível em: <<http://www.npj.ufes.br>>. Acesso em: 28 jun. 2004.

SANTOS, Fernando Muniz. **A intervenção federal no direito brasileiro.** Curitiba, 2001. 266 f. Tese (Doutorado em Direito do Estado) – Setor de Ciências Jurídicas, Universidade Federal do Paraná.

TEMER, Michel. **Elementos de Direito Constitucional.** 19ª ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2003.

VELLOSO, Carlos Mário da Silva. Estado Federal e Estados Federados na Constituição de 1988: do equilíbrio federativo, in: Rio de Janeiro, **Revista de Direito Administrativo**, vol. 187, p. 1-36, 1992.

VELLOSO, Carlos Mário da Silva. Intervenção da União nos Estados e municípios, in: São Paulo, **Boletim de Direito Administrativo**, nº 5, 1997, Editora NDJ.

MINISTÉRIO DA JUSTIÇA. Resoluções 2002. Disponível em: <<http://www.mj.gov.br.html>> Acesso em: 27 out. 2003.

Terra, Rio de Janeiro, 04 maio 2004. Disponível em: <<http://http://noticias.terra.com.br/brasil/interna/0,,OI303335-EI316,00.html>>. Acesso em: 30 ago. 2004.

Terra, Rio de Janeiro, 04 maio 2004 Disponível em: <<http://http://noticias.terra.com.br/brasil/interna/0,,OI303151-EI316,00.html>>. Acesso em: 05 maio 2004