

**INTERVENÇÃO FEDERAL:
ANÁLISE SOBRE AUTONOMIA DOS ENTES DA FEDERAÇÃO**

***FEDERAL INTERVENTION:
ANALYSIS OF THE AUTONOMY OF FEDERAL ENTITIES***

***INTERVENCIÓN FEDERAL:
ANÁLISIS DE LA AUTONOMÍA DE LAS ENTIDADES
FEDERALES***

Adenilza Ribeiro de Lima¹

RESUMO: O presente trabalho aborda o tema da Intervenção Federal analisando a autonomia dos entes da federação, tendo como base uma contextualização histórica, que abrange relatos do século IV a.C. até a atualidade. Buscando compreender os termos da legalidade, legitimidade e da ação dos poderes, seja no Estado federativo, formado pelos entes que o compõem, sejam nos próprios entes, ou nos municípios. Especificou-se suas características principais e competências, suas autonomias, abrangendo a tomada de decisões e os procedimentos para a intervenção federal e estadual. Foi possível compreender que a intervenção federal só é decretada em "*ultima ratio*", ou seja, como última medida, almejando garantir a manutenção da própria federação, tendo em vista que é em situações extremas que há elementos que podem comprometer a estrutura do pacto federativo. No caso da intervenção federal no Estado do Rio de Janeiro percebe-se que há um caráter mais político do que jurídico. Isso porque envolveu impasses entre governantes. Os níveis de violência não foram reduzidos conforme o esperado. Em alguns casos a ação armada se apresenta brutal e desproporcional com a realidade fática, como, por exemplo, o aumento no número de homicídios.

PALAVRAS-CHAVE: Intervenção, Estado, Município, Segurança e Sociedade.

ABSTRACT: This paper addresses the theme of Federal Intervention by analyzing the autonomy of the federation's entities, based on a historical context, which covers reports from the 4th century BC to the present day. Seeking to understand the terms of the legality, legitimacy and the action of the powers, whether in the federative state, formed by the entities that compose it, whether in their own, or in the municipalities. Their main characteristics and competencies, their autonomy, were specified, encompassing decision making and procedures for federal and state intervention. It was possible to understand that federal intervention is only decreed in "*ultima ratio*", that is, as a last measure, aiming to ensure the maintenance of the federation itself, considering that in extreme situations there are elements that can compromise the structure of the federative pact. In the case of federal intervention in the state of Rio de Janeiro, it is clear that there is a political rather than legal character. This is because it involved deadlocks between rulers. Levels of violence were not reduced as expected. In some

¹ Acadêmica do Curso do Direito da Faculdade Insted.

cases armed action is brutal and disproportionate to the factual reality, such as the increase in the number of homicides.

KEYWORDS: Intervention, State, Municipality, Security and Society.

RESUMEN: Esta obra aborda el tema de la Intervención Federal analizando la autonomía de las entidades federativas, a partir de un contexto histórico que abarca relatos desde el siglo IV a.C. hasta nuestros días. Busca comprender los términos de legalidad, legitimidad y actuación de los poderes, sea en el estado federativo, formado por las entidades que lo componen, sea en las propias entidades, sea en los municipios. Se especificaron sus principales características y competencias, así como su autonomía, abarcando la toma de decisiones y los procedimientos de intervención federal y estatal. Se pudo entender que la intervención federal sólo se da en «ultima ratio», es decir, como última medida, con el objetivo de garantizar el mantenimiento de la propia federación, ya que es en situaciones extremas cuando existen elementos que pueden poner en riesgo la estructura del pacto federativo. En el caso de la intervención federal en el estado de Río de Janeiro, se observa que fue más política que jurídica. Esto se debe a que implicó impasses entre los líderes del gobierno. Los niveles de violencia no se redujeron como se esperaba. En algunos casos, la acción armada ha sido brutal y desproporcionada a la realidad, como el aumento del número de homicidios.

PALABRAS CLAVE: Intervención, Estado, Municipio, Seguridad y Sociedad.

1 INTRODUÇÃO

Tendo em vista o alto índice de criminalidade presente no Estado do Rio de Janeiro, bem como sua crise financeira e administrativa, em 2018, o então Presidente do Brasil, Michel Temer, decretou uma Intervenção Federal.

Neste sentido, o objetivo do presente trabalho monográfico foi analisar o histórico do federalismo e analisar a autonomia dos entes da Federação frente ao procedimento de Intervenção Federal. Para tanto, o trabalho foi dividido em três capítulos.

A metodologia utilizada consistiu em consultas à doutrinas constitucionais, bem como à artigos científicos e monografias que discutissem o instituto da Intervenção Federal no ordenamento brasileiro, com foco na Intervenção Federal realizada no Rio de Janeiro em 2018. Ademais, analisou-se a Constituição Federal e a jurisprudência relativa ao assunto.

A pesquisa se caracteriza por ser uma abordagem fenomenológica-hermenêutica, uma vez que almeja compreender o entendimento dos estudiosos

do Direito, dos legisladores e julgadores quanto à temática proposta, sendo, portanto, uma pesquisa qualitativa.

O ponto de partida foi a compreensão da federação, e logo quando se pensa neste termo, deve-se ter como significado uma união de estado ou de grupos sociais na consecução de objetivos comuns a todos. Assim sendo, o primeiro capítulo objetivou discorrer sobre o conceito de federalismo e seus principais aspectos teóricos-constitucionais, tendo em vista que o federalismo brasileiro é resultado de um misto de modelos federativos, principalmente o modelo norte-americano.

Abordou-se, ainda, a distribuição de competências e a autonomia dos entes federativos, atributos essenciais para a caracterização de um Estado Federal, conforme entendimento de diversos doutrinadores ao longo deste trabalho.

No segundo capítulo, o objetivo foi analisar o federalismo na Constituição Federal de 1988, com um posterior estudo acerca da repartição de competências dos entes federativos, muito prezado pela Carta Magna Brasileira, pois é um instrumento que consolida o espírito federalista pátrio.

Tendo em vista o caráter excepcional do instituto da intervenção federal, o terceiro capítulo dedicou-se a analisar atentamente, sob a ótica constitucional, os objetivos do referido instituto, suas hipóteses e o polêmico caso da intervenção federal no Estado do Rio de Janeiro.

2 FEDERALISMO

Por mais que com a atual globalização da economia vários teóricos e a própria mídia disseminem a ideia de que vivemos em um mundo sem fronteiras, na qual a figura estatal perde força e papel imperativo, a história e os fatos cotidianos demonstram o contrário, isto é, o Estado ainda tem uma função reguladora muito presente nas relações sociais. Em outros termos, “não existem países livres da interferência do Estado” (LIMA, 2008, p. 02).

Neste sentido, o Estado “é um produto da Sociedade, [...] conquanto variadas as suas manifestações no decorrer da História, sempre existiram como expressão de uma organização social dotada de poder para regular a conduta de grupos” (DALLARI, 1998, p. 21 *apud* GOMES, 2017, p. 10).

Desse modo, não se deve perder de vista que o papel do Estado é proporcionar ao povo seu bem-estar, garantindo a organização social através de um caráter intervencionista.

A doutrina criou três classificações para o Estado: Estado unitário puro; Estado unitário descentralizado administrativamente e Estado unitário descentralizado administrativa e politicamente (LENZA, 2009 *apud* GOMES, 2017, p. 11).

No Brasil, tais classificações não são adotadas, uma vez que o arcabouço jurídico nacional acolheu como forma de Estado, o Federalismo, disposto nos artigos 1º e 18 da Constituição Federal de 1988.

Neste contexto, o presente capítulo objetiva discorrer sobre o conceito de federalismo e seus principais aspectos teóricos-constitucionais.

2.1 Federação: Definições e Características

O termo federalismo tem origem do latim *foedus, doederis*, que significa liga ou tratado. Assim, quando se pensa em federação deve-se ter como significado uma união de estado ou de grupos sociais na consecução de objetivos comuns a todos.

Assim dispunha o artigo 1º da Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil de 1891:

Art. 1º. A Nação brasileira adota como forma de governo, sob o regime representativo, a República Federativa proclamada a 15 de novembro de 1889, e constitui-se, por união perpétua e indissolúvel das suas antigas províncias, em Estados Unidos do Brasil (BRASIL, 1891).

O referido artigo é claro ao dispor que o Brasil, neste contexto, aderiu aos princípios federativos. Neste sentido, toda e qualquer ação dos estados-

membros deveriam respeitar princípios constitucionais do poder central – a União.

Ainda, sobre as atribuições dos estados e municípios na Constituição de 1891, destaca Anacleto (2008, p. 34):

Os Estados podiam decretar impostos com exclusividade sobre a exportação de mercadorias de sua própria produção, sobre imóveis rurais e urbanos, sobre transmissão de propriedade, sobre indústrias e profissões, taxa de selo quanto aos atos por eles emanados e negócios de sua economia, contribuições concernentes aos seus telégrafos e correios. À União cabia criar impostos sobre a importação de procedência estrangeira, taxas de selo, taxas de correios e telégrafos federais. Incumbia a União prestar socorro aos Estados que o solicitasse em caso de calamidade pública, e ainda, intervir em negócios peculiares aos Estados nas hipóteses: para repelir invasão estrangeira, ou de um Estado em outro; para manter a forma republicana federativa; para restabelecer a ordem e a tranquilidade nos Estados, a requisição dos respectivos governos, e para assegurar a execução das leis e sentenças federais. Os municípios, por seu turno, teriam assegurada sua autonomia e respeito ao seu peculiar interesse; e ao Supremo Tribunal Federal competia as causas e conflitos entre a União e os Estados, ou entre estes uns com os outros.

Atualmente, no Estado Brasileiro, a Federação funciona como um instrumento político utilizado para manter a descentralização do exercício institucional historicamente estabelecido. Um exemplo claro da relevância do princípio federativo nas relações jurídicas-constitucionais, são as chamadas cláusulas pétreas, que garante que qualquer modificação no texto constitucional necessita de um procedimento especial. Isso porque, “não se pode ter como válida qualquer norma que agrida, restrinja ou anule o princípio da autonomia, interferindo no âmbito de atuação autônoma dos entes federados” (AGUIAR, 1995, p. 103 *apud* GOMES, 2017, p. 14).

Para ratificar a solidez do federalismo em solo brasileiro é preciso compreender algumas das suas principais características, como veremos a seguir.

2.2 Características de um Estado Federativo

Diante do exposto pode-se pensar que determinar as características de um estado federal é uma tarefa fácil, pelo contrário, pelo fato de cada federação

ter sua própria estrutura, determinar um padrão unânime para esse tipo de governo torna-se uma tarefa bastante árdua.

É correto afirmar que o Estado Federal expressa um modo de ser do Estado (daí se dizer que é uma forma de Estado) em que se divisa uma organização descentralizada, tanto administrativa quanto politicamente, erigida sobre uma repartição de competências entre o governo central e os locais, consagrada na Constituição Federal, em que os Estados Federados participam das deliberações da União, sem dispor do direito de secessão. No Estado Federal, de regra, há uma Suprema Corte com jurisdição nacional e é previsto um mecanismo de intervenção federal, como procedimento assecutorio da unidade física e da identidade jurídica da Federação.

Todavia, mesmo com essa divergência de entendimento acerca dessas características, existem algumas que são citadas pela maioria dos doutrinadores. De acordo com Silva (2004), "os requisitos básicos de um Estado Federal são: a) distribuição de competências; b) autonomia dada às entidades federadas; e c) participação dos federados na tomada de decisões da União".

2.3 Sobre a distribuição de competências

Antes mesmo de entrar no mérito da distribuição de competências, cumpre traçar uma breve definição de competência. Neste sentido, corrobora Anacleto (2008, p. 44-45):

Competência é a esfera delimitada de poder que se outorga a um órgão ou entidade estatal, mediante a especificação de matérias sobre as quais se exerce o poder de governo, sendo que a repartição de poderes autônomos constitui o núcleo do conceito do Estado federal.

O primeiro atributo característico de um Estado Federal é a distribuição de competências entre os entes da federação. Diante do exposto, pode-se determinar que os cidadãos da federação sejam submetidos a dois poderes políticos distintos: o poder regional e o central.

O que marca o conceito de descentralização é a ideia de uma estrutura jurídica única, mas pluralista, uma vez que a manifestação política no Estado se dá, por excelência, pela capacidade para criar o direito e para organizar as instituições políticas segundo o sistema único positivado. Assim, a descentralização política define uma pluralidade de ordens jurídicas, ordenando-se e coordenando-se numa estrutura total,

conformada por ordens jurídicas acopladas harmoniosa e complementarmente (REIS, 2000, p. 22).

De acordo com Silva (2001, p. 56), “essa atribuição de competências é expressamente descrita na própria Constituição da federação”, assim, ela deve possuir as descrições de todas as obrigações dos entes da federação, estipulando seus graus e atuações e suas limitações, além de expressar as exigências necessárias para a sua alteração.

2.4 Autonomia dos Entes da Federação

De acordo com o supracitado, a distribuição de competências faz surgir outra característica de suma importância para o Estado Federativo, a autonomia dada aos entes da federação. Em resumo, essa característica é fruto direto da descentralização do Estado, pois ao repartir as competências entre os entes, consequentemente, tira-se do governo central parte do poder e o divide entre as unidades da federação. Como já foi dito, esse processo de divisão deve estar descrito na Constituição do Estado.

Na mesma linha de raciocínio, Silva (2004, s.p.) afirma que,

A autonomia dos entes da federação relaciona-se em: autogoverno, que seria a autonomia política; auto legislação que seria a autonomia legislativa; autoadministração, autonomia administrativa do ente e por fim autofinanciamento, que seria autonomia financeira.

A autonomia política dada aos entes da federação é caracterizada pela possibilidade de o povo escolher quais serão seus representantes. A população apta a escolher, determinará qual serão o chefe do Poder Executivo e também os membros do Poder Legislativo, tanto nas esferas municipais, estaduais e federais, conforme determinado em sua Constituição.

2.5 A tomada de decisões dentro do governo federativo

Conforme já foi descrito, o termo Federação exprime a ideia de união de diversos entes, que optaram por abrir mão de sua soberania em favor de um

maior poder representativo, ou seja, um Estado Federal, mas que mesmo assim, tem suas parcelas de representatividade perante as decisões da União. Dessa forma, um verdadeiro governo federativo é aquele que garanta o direito aos Estados-membros de participarem das decisões que afetaram a todos. De acordo com Temer (2008, p. 63):

[...] 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. Atribui-se-lhe, costumeiramente, o nome de "Senado Federal".

Quando se analisa o caso Brasil, é possível verificar como é organizada a tomada de decisões dentro do governo Federativo, diferentemente do que ocorre na Câmara dos Deputados, cujo número de representante de cada estado é proporcional ao número de habitantes em seu território, a Câmara Federal não utiliza esse critério para determinar a quantidade de representantes, de acordo com o § 1º do Art. 46 da Constituição Federal do Brasil de 1988, "cada Estado e o Distrito Federal elegerão três Senadores, com mandato de oito anos", dessa forma, pode-se determinar que a ideia do Senado Federal é de proporcionar uma igualdade de condições entre os entes da federação.

2.5.1 Pressuposto de existência do Estado Federativo

Após determinar as características gerais de um Estado Federativo é de suma importância determinar quais são os elementos necessários para a sua subsistência. De acordo com Temer (2008, p. 65) "esses elementos são: a) a rigidez constitucional e b) a existência de um órgão constitucional incumbido do controle de constitucionalidade das leis".

De um modo geral, pode-se afirmar que são características essenciais do Federalismo:

- 1ª - É necessária a existência de uma Constituição, ou lei máxima, que institua a forma de Estado Federativo;
- 2ª - Existem duas ou mais esferas de governo, federal ou estadual (em alguns países, como o Brasil - o município deve ser incluído), dotados

de autonomia financeira (disposição de recursos financeiros próprios para seus gastos), autonomia administrativa (capacidade de auto-organização dos serviços públicos) e autonomia política (possibilidade de eleição de seus próprios governantes). Frisa-se, desse modo, que os Federados podem elaborar suas próprias Constituições e são dotados de Poder Legislativo, Executivo e Judiciário;

3ª - Os entes da federação são indissociáveis;

4ª - A repartição de competência é praticada entre os elementos da federação; (CASSEB, 1999, s.p. *apud* LIMA, 2008, p. 04).

Sobre a rigidez constitucional, é importante destacar que quando os Estado-membros optam por abrir mão de sua soberania para se torna uma única Nação, o faz amparado em uma Constituição previamente determinada e aprovada pelos Estado-membros, dessa forma, é de se esperar que os termos aprovados e aceitos possuam uma maior rigidez.

Segundo Silva (2004, p. 09), “ainda é importante destacar, que todas as instâncias do Poder Judiciário podem declarar a inconstitucionalidade de algum ato do Poderes Legislativo e Executivo em suas referidas esferas”, quando provocada por via incidental no processo, cabendo em última estância, o Supremo Tribunal Federal julgar tais atos. Ainda, no que diz respeito ao Supremo Tribunal Federal, dispõe Silva (2004, p. 09):

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.

Por fim, verifica-se que é o Supremo Tribunal Federal o guardião da Constituição, pois não há outro órgão que mais conhecia e que possa tomar decisões acerca da constitucionalidade dos atos dos Três Poderes da Federação.

2.6 Princípio Federativo

Quando tratado o assunto “princípio” deve-se ter em mente que este significa o pilar de sustentação de determinado sistema. Como o sistema Federativo é implantando através de uma Constituição, esses se tornam princípios constitucionais (SILVA, 2001 *apud* SILVA, 2004, p. 10).

Neste sentido, “os princípios constitucionais podem ser divididos em duas categorias: os princípios jurídico-constitucionais e os princípios político-constitucionais” (SILVA, 2001 *apud* SILVA, 2004, p. 10).

Os princípios jurídico-constitucionais são princípios constitucionais gerais informadores da ordem jurídica nacional. Em regra, são princípios derivados dos princípios políticos constitucionais. São os princípios da igualdade, da constitucionalidade, do juiz natural, das garantias constitucionais, entre outros (SILVA, 2004).

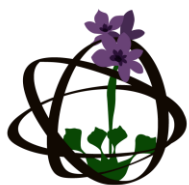
Já o princípio político-constitucional são os constituídos por decisões políticas fundamentais concretizadas em normas conformadoras do sistema constitucional positivo (normas-princípios). São matérias tratadas nos artigos 1º ao 4º da Constituição Federal de 1988 (SILVA, 2004).

Nesta senda, cumpre destacar o artigo 60 da Constituição Federal de 1988, que assegura o princípio federativo ao dispor que “Art. 60 [...] §4º Não será objeto de deliberação a proposta de emenda tendente a abolir: I- a forma federativa de Estado” (BRASIL, 1988).

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 ideia de descentralização política e de participação dos entes federados na vontade nacional (SILVA, 2004, p. 11).

Na história do Brasil, a partir do ano de 1993, algumas emendas constitucionais modificaram o modelo de federalismo proposto originalmente no texto constitucional. Vejamos o compilado de emendas constitucionais abordados no trabalho de Anacleto (2008, p. 57 – 58):

1. Emenda Constituição n. 3, de 17 de março de 1993:
 - i. alterou o § 6º do art. 150, para acrescentar a regra de que isenções, incentivos e benefícios fiscais concedidos ou revogados relativos ao ICMS atenda aos critérios estabelecidos em lei complementar para que os Estados e o Distrito Federal deliberem.
 - ii. Extinguiu o adicional de até cinco por cento do imposto de renda pago à União, incidente sobre lucros, ganhos e rendimentos de capital – previsto no inciso II do art. 155 - de competência dos Estados e Distrito Federal.
 - iii. Extinguiu a incidência do ISS sobre operações relativas a energia elétrica, combustíveis líquidos e gasosos, lubrificantes e minerais do País – previsto no § 3º do art. 155 - de competência dos Municípios.



iv. Extinguiu o imposto sobre vendas a varejo de combustíveis líquidos e gasosos, exceto óleo diesel – previsto no inciso III do art. 156 - de competência dos Municípios.

v. Excluiu a regra de que o ISS não excluía a incidência do ICMS sobre a mesma operação – prevista no § 3º do art. 156180 – de competência dos Estados.

vi. Criação pela União do imposto sobre movimentação ou transmissão de valores e de créditos e direitos de natureza financeira (IPMF) – art. 2º da EC n. 3, de 17/3/1993.

2. Emenda Constitucional de Revisão n. 1, de 1º de março de 1994, institui o Fundo Social de Emergência incluindo os artigos 71, 72 e 73 no Ato das Disposições Constitucionais Transitórias.

3. Emenda Constitucional n. 10, de 4 de março de 1996, prorrogação do Fundo Social de Emergência cuja denominação mudou para Fundo de Estabilização Fiscal a partir do início do exercício financeiro de 1996 (art. 71, § 2º do ADCT).

4. Emenda Constitucional n. 12, de 15 de agosto de 1996, permite a União instituir contribuição provisória sobre movimentação ou transmissão de valores e de créditos e direitos de natureza financeira incluindo o art. 74 no Ato das Disposições Constitucionais Transitórias.

5. Emenda Constitucional n. 14, de 12 de setembro de 1996, que modifica vários dispositivos da Constituição Federal que afetam Estados e Municípios:

6. Emenda Constituição n. 15, de 12 de setembro de 1996, dispõe sobre a criação, incorporação, a fusão e o desmembramento de municípios.

7. EC n. 17, de 22 de novembro de 1997, prorrogação do Fundo de Estabilização Fiscal.

8. EC n. 20, de 15 de dezembro de 1998, que autorizou a União a utilizar os recursos provenientes das contribuições sociais para a realização de despesas distintas do pagamento de benefícios do regime geral de previdência social de que trata o art. 201 – inciso XI acrescentado ao art. 167.

9. EC n. 21, de 18 de março de 1999, que prorrogou por trinta e seis meses a cobrança da CPMF.

10. EC n. 25, de 14 de fevereiro de 2000, que instituiu limites para os subsídios dos vereadores e para o total da despesa do Poder Legislativo Municipal.

11. EC n. 27, de 21 de março de 2000, que desvincula de órgão, fundo ou despesa, as receitas da União.

12. EC n. 29, de 13 de setembro de 2000, que cria novas hipóteses de intervenção federal nos Estados e no Distrito Federal, e dos Estados nos Municípios em face de não aplicação do mínimo exigido na manutenção e desenvolvimento do ensino.

13. EC n. 31, de 14 de dezembro de 2000, criação do Fundo de Combate e Erradicação da Pobreza, inclusive pelos Estados e Municípios.

14. EC n. 33, de 11 de dezembro de 2001, alterou a redação do § 3º do art. 155, com a redação dada pela EC n. 3, de 1993, para substituir a vedação de tributo para imposto, e permitir a criação de contribuições de intervenção no domínio econômico pela União Federal (§ 4º do art. 177 – criado na

EC 33/01) sobre energia elétrica, serviços de telecomunicações, derivados de petróleo, combustíveis e minerais do País, sendo que as regras necessárias à aplicação do ICMS sobre combustíveis e

lubrificantes serão estabelecidas mediante deliberação dos Estados e do Distrito Federal (§ 2º, XII, g, do art. 155).

15. EC n. 37, de 12 de junho de 2002, cria:

i. Regras para as isenções dos municípios;

ii. Prorroga o prazo da CPMF;

iii. Fixa as alíquotas mínimas para o ISS – art. 88, I do ADCT

iv. Proíbe isenção, incentivos e benefícios fiscais – art. 88, II do ADCT;

16. EC 42, de 19 de dezembro de 2003 – Altera o Sistema Tributário Nacional e dá outras providências;

17. EC 43, de 15 de abril de 2004 – prorroga a aplicação, por parte da União, de percentuais mínimos do total dos recursos destinados à irrigação nas Regiões Centro-Oeste e Nordeste;

18. EC 44, 30 de junho de 2004 – Altera o Sistema Tributário Nacional e dá outras providências;

19. EC 53, de 19 de dezembro de 2006 – Dá nova redação aos arts. 7º, 23, 30, 206, 208, 211 e 212 da Constituição Federal e ao art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias;

20. EC 55, de 20 de setembro de 2007 – Altera o art. 159 da Constituição Federal, aumentando a entrega de recursos pela União ao Fundo de Participação dos Municípios.

21. EC n. 56, de 20 de dezembro de 2007 – Prorroga o prazo previsto no *caput* do art. 76 do Ato das

Disposições Constitucionais Transitórias e dá outras providências.

Percebe-se que as emendas ora citadas tratam de assuntos de esfera federal que recaem sobre a esfera estadual. São assuntos tratados dentro dos limites constitucionais e que ensejam prévia discussão e rigidez procedimental, isso porque alterar a Carta Magna é tarefa que exige cuidado e atenção.

2.7 Autonomia e intervenção federativa

Segundo Baracho (1982, p. 60), “há uma grande dificuldade de se conceituar autonomia”, visto a imprecisão sobre suas exatas características, isso ocorre, porque para essa finalidade é necessário a análise de vários fatores correlacionados que juntos determinaram uma ideia real do que seria autonomia. Quando se pretende analisar a autonomia de um ente dentro de uma federação é de suma importância a análise conjunta dos quatro aspectos já citados anteriormente, sendo eles: autogoverno, auto legislação, autoadministração e o autofinanciamento.

A autonomia dos entes de uma Federação apresenta, além dos aspectos já mencionados”, 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.

Ou seja, a autonomia pressupõe responsabilidades para se auto-organizar, isto é, criar suas próprias leis, estabelecer critérios para a sua organização interna, bem como para a distribuição de competências dos entes federativos.

Porém, cumpre fazer a seguinte ressalva: a autonomia tem suas limitações. Neste sentido, colabora Silva (2004, p. 12):

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.

De acordo com Rocha (2006), "a autonomia dada aos entes da federação é garantida pelo fato de existirem competências próprias e exclusivas que podem ser postas ao lado de outras complementares ou comuns", mas que assegurem um espaço de criação de direito por elas.

Assim, pode-se determinar que a finalidade da intervenção federal é garantir que os agentes públicos não excedam suas competências, interferindo em outras esferas ou se negando a obedecer às normas vigentes.

2 O FEDERALISMO CONFORME A CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988

Conforme visto na parte preambular deste trabalho monográfico (Capítulo 1), o federalismo foi adotado no Brasil, a partir da Constituição de 1891, elaborada pelo ilustre jurista Rui Barbosa, fortemente influenciada pelos princípios do sistema adotado nos Estados Unidos. Trata-se de um novo federalismo que amplia os poderes da União perante os estados-membros (ANACLETO, 2008).

A Constituição Federal de 1988, em seu artigo 1º, caput, dispõe a opção pela forma federativa – união indissolúvel de Estados, Municípios e Distrito Federal (GOMES, 2017).

A organização político-administrativa da República Federativa do Brasil compreende, como se vê do art. 18, a União, os Estados, o Distrito Federal do Brasil e os Municípios. A Constituição aí quis destacar as

entidades que integram a estrutura federativa brasileira: os componentes do nosso Estado Federal. Merece reparo dizer que é a organização político-administrativa que compreende tais entidades, como se houvesse alguma diferença entre o que aqui se estabelece e o que se declarou no art. 1º. dizer que a República Federativa do Brasil é formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal não é diverso de dizer que ela compreende União, Estados, Distrito Federal e Municípios, porque a união indissolúvel (embora com letra minúscula) do art. 1º é a mesma União (com inicial maiúscula) do art. 18. Repartição inútil, mas que não houve jeito de evitar, tal apego à tradição formal de fazer constar do art. 1º. essa Constituição de 1988 não comporta tal apego destituído de sentido. Enfim, temos aí destacados os componentes da nossa República Federativa: (a) União; (b) Estados; (c) Distrito Federal; e (d) Municípios [...] (SILVA, 2008, p. 471 *apud* GOMES, 2017, p. 28).

Colaborando com o entendimento acerca do complexo Federalismo Brasileiro, o ilustre doutrinador Dalmo de Abreu Dallari (1985, p. 226 – 228) citado por Constantino (2015, p. 139), compila as principais características do federalismo, vejamos:

- a) a união faz nascer um novo Estado e, concomitantemente, aqueles que aderiram à Federação perdem a condição de Estados, que dantes tinham;
- b) tal qual já foi apontado acima, o Federalismo tem como base jurídica uma constituição;
- c) o Federalismo não permite a existência de direito de secessão dos entes federativos;
- d) somente o Estado Federal tem soberania, restando aos demais entes federativos, somente autonomia política limitada;
- e) “as atribuições da União e dos demais entes federativos são fixadas na constituição, por meio de distribuição de competências”, tal qual será melhor explanado abaixo, sendo oportuno o registro de que, em decorrência da referida “divisão”, não há que se entender pela existência de hierarquia entre qualquer ente federativo;
- f) há uma atribuição de renda própria a cada um dos entes federativos, sob pena de impossibilitar o exercício das competências conferidas a tais “entes”;
- g) o Poder Legislativo Federal é bicameral, com o escopo de compartilhar o poder político entre União e os demais entes federativos, sendo certo que, nesse mister, os deputados representam o povo, enquanto os senadores representam os seus respectivos Estados-membros;
- h) os cidadãos do Estado que adere à Federação adquirem a cidadania do Estado Federal e, com isso, perdem a anterior e
- i) na visão do autor, a existência de uma “Suprema Corte”, dotada de competência judiciária para zelar pela constitucionalidade (concentrada e difusa), bem como, para, guardados os limites de atuação dos entes federativos, servir-lhe de fórum para as disputas judiciais que venham a existir entre os mesmos.

No entendimento de Lima (2008, p. 13), o federalismo brasileiro encontra-se “mais atento e comprometido com a realidade social”, isso porque

encontra-se em um processo de libertação das teorias doutrinárias mal formuladas e equivocadas, para dar atenção ao que realmente importar: as necessidades sociais. A exemplo disso, está a maior abertura (autonomia) concedida aos municípios.

Este é o panorama básico do federalismo pós Constituição de 1988. Neste capítulo dar-se-á uma atenção especial para o tema repartição de competências, analisando a competência de cada ente federativo: a União, os Estados e os Municípios.

2.1 Repartição de competências

Conforme dito, a Constituição Federal de 1998 preza pela repartição de competências. Este sistema de repartição de competências é um instrumento para divisão de valiosas e complexas atribuições presentes em um Estado Democrático de Direito (CONSTANTINO, 2015).

Neste sentido, a Constituição Federal de 1988, "inovando na busca de um federalismo de equilíbrio, busca, na modernização da repartição das competências, alargamento da autonomia normativa dos entes descentralizados" (FARIAS, 1999, p. 414 *apud* COUTINHO, 2010, p. 31). Ou seja, a repartição de competências não era tema muito discutido em constituições anteriores, tomando essa guinada a partir de 1988, no processo de redemocratização do Estado Brasileiro.

É extremamente válido ressaltar que:

[...] o princípio geral que norteia a repartição de competência entre as entidades componentes do Estado federal é o da predominância do interesse, segundo o qual à União caberão aquelas matérias e questões de predominante interesse geral, nacional, ao passo que aos Estados tocarão as matérias e assuntos de predominante interesse regional, e aos Municípios concernem os assuntos de interesse local [...] (SILVA, p. 418, 1994 *apud* CONSTANTINO, 2015, p. 145).

O modelo atual de repartição de competência é um misto de diversos modelos federativos (ALMEIDA, 2007 *apud* COUTINHO, 2010). Daí a complexidade em se analisar a repartição de competências no Brasil.

De acordo com Ataliba (1985), “a autonomia das entidades federativas pressupõe repartição de competências legislativas, administrativas e tributárias”, sendo, pois, um dos pontos caracterizadores e asseguradores do convívio no Estado Federal. Para Silva (1985, p. 23 *apud* CONSTANTINO, 2015, p. 146), trata-se de uma:

[...] faculdade juridicamente atribuída a uma entidade, órgão ou agente do Poder Público para emitir decisões. Competências são as diversas modalidades de poder de que se servem os órgãos ou entidades estatais para realizar suas funções.

Conforme Moraes (2018), “quando se analisa a própria Constituição Federal de 1988, é possível verificar que nela estão estabelecidas as matérias próprias de cada um dos entes da federação”, e a partir disso é possível determinar as competências inerentes a própria Federação e a dos Estados membros.

Por fim, Coutinho (2010, p. 18) destaca que: “[...] distribuir competências significa, em última instância, conferir deveres, para cujo cumprimento se faz imprescindível a atribuição dos correspondentes recursos financeiros”. Essa afirmação permite inferir que para o desempenho de cada competência é preciso a distribuição justa dos recursos financeiros.

2.2A distribuição de competências

Tendo em vista que em um Estado Democrático de Direito, a efetivação do princípio da predominância do interesse do direito público é princípio basilar, emerge, nesse sentido, a necessidade da distribuição de competências. Em tal linha de raciocínio, Silva (1993, p. 418) citado por Constantino (2015, p. 147), reforça que:

O princípio geral que norteia a repartição de competência entre as entidades componentes do Estado federal é o da predominância do interesse, segundo o qual à União caberão aquelas matérias e questões de predominante interesse geral, nacional, ao passo que aos Estados tocarão as matérias e assuntos de predominante interesse regional, e aos Municípios concernem os assuntos de interesse local [...].

Nesta senda, Silva (2004, p. 06) destaca que, pelo globo terrestre, existem inúmeras técnicas utilizadas para estabelecer a distribuição de competências, sendo as mais conhecidas, as seguintes:

- 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.

Nosso país adota a primeira técnica, ou seja, deixa aos estados-membros os poderes que não são de atribuição de União. Evidentemente que existem algumas exceções, como é o caso de assuntos de 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” (SILVA, 2004, p. 06).

Conforme pode ser observado na tabela 1, cada ente federativo é responsável por matérias específicas, que vão desde o nível local até o nacional. Vejamos a síntese de competências:

Tabela 1 – Distribuição de Competências de Acordo com CF/88

Ente federativo	Interesse
União	Geral
Estados-membros	Regional
Municípios	Local
Distrito Federal	Regional + Local

Fonte: MORAES (2003, p. 467)

Ainda analisando a tabela 1, é possível verificar que à União tratará de assuntos e questões de interesse geral dos Estados federados, já os Estados trataram de assuntos referentes a materiais de interesse regionais, e por fim, os municípios terão como foco assuntos de interesse local. Em relação ao Distrito

Federal, de acordo com o art. 32, § 1º da Constituição Federal de 1988, acumulará competências estaduais e municipais, com a exceção prevista no art. 22, XVII, da Constituição (CONSTANTINO, 2015).

2.3 Competências administrativas da União

As competências administrativas da União estão descritas no Art. 21 da Constituição Federal de 1988. De acordo com este artigo, caberá a União, entre outros:

- I – manter relações com Estados estrangeiros e participar de organizações internacionais;
- II – declarar a guerra e celebrar a paz;
- III – assegurar a defesa nacional;
- IV – permitir, nos casos previstos em lei complementar, que forças estrangeiras transitem pelo território nacional ou nele permaneçam temporariamente;
- V – decretar o estado de sítio, o estado de defesa e a intervenção federal; (BRASIL, 1988).

Percebe-se que a redação do artigo 21 traz atribuições amplas e complexas, que fortalecem a centralização de poder do governo federal.

De acordo com Tavares (2009, p. 31), as competências da união podem ser classificadas de acordo com a matéria tratada: internacional; política; administrativa; prestação de serviços; matéria urbanística; econômica; social; financeira e monetária; legislação privativa.

- Internacional: Referem-se à soberania do Estado brasileiro em relação a outros Estados e organismos internacionais (art. 21, I a IV);
- Política: O exercício da soberania pela União dentro do território brasileiro, em relação aos entes federados (art. 21, V e XVII);
- Administrativa: Organização, administração e manutenção dos diversos órgãos da esfera federal, incluindo o Poder Judiciário e a polícia militar do Distrito Federal (art. 21, VI, XIII a XVI, XIX, XXII e XXIV);
- Prestação de serviços: Exploração e execução de serviços decorrentes da natureza estatal da União. Foram enumerados todos os serviços de interesse público, considerados relevantes, tais como: serviço postal, telecomunicações, radiodifusão, energia elétrica, recursos hídricos, transporte, serviços nucleares (art. 21, X a XII, e XXIII);
- Matéria urbanística: Fixação de políticas em relação à ocupação do território nacional, na área rural e na urbana (art. 21, IX, XX, e XXI);
- Econômica: Elaboração e execução de planos regionais de desenvolvimento econômico. Inclui definição da área e das condições

da garimpagem, exploração de petróleo e gás, exploração, produção, industrialização e comércio de minerais, política agrícola, desapropriação para fins de reforma agrária (art. 21, IX, segunda parte, e XXV);

- Social: Elaboração e execução de planos e políticas nacionais e regionais de desenvolvimento social, nas áreas de saúde, educação, previdência, assistência social, defesa contra as calamidades públicas, etc. (art. 21, IX, segunda parte, e XXVIII);

- Financeira e monetária: Emissão de moeda, administração de reservas cambiais, fiscalização de operações financeiras, estabelecimento de planos plurianuais, diretrizes orçamentárias e orçamento anuais. Normas gerais de Direito tributário e financeiro (art. 21, VII, e VIII);

- Legislativa privativa: Direito administrativo, civil, comercial, penal, eleitoral, agrário, marítimo, aeronáutico, espacial, trabalho; Direito processual (art. 22).

Bonavides (2008) citado por Tavares (2009), tece uma crítica e um alerta para a estrutura federativa em nosso país, pois essa intensa concentração de poderes na União, diminui notoriamente a autonomia dos estados-membros, o que pode levar à extinção da ideia de federação, caracterizando um estado unitário.

2.4 Competências administrativas dos Estados-membros

De acordo com Silva (2004), "aos Estados-membros são garantidas todas as competências administrativas que não sejam destinadas a União, descrito no art. 21 da CF/88, nem dos municípios, art. 30 da CF/88 e comuns a todos os entes, art. 23 da CF/88. Moraes (2018) chama todas as competências não direcionadas a outros entes da federação como competências remanescentes dos Estados-membros. Assim sendo, de acordo com o Art. 25 da CF/88:

- § 1º São reservadas aos Estados as competências que não lhes sejam vedadas por esta Constituição.
- § 2º Cabe aos Estados explorar diretamente, ou mediante concessão, os serviços locais de gás canalizado, na forma da lei, vedada a edição de medida provisória para a sua regulamentação.
- § 3º Os Estados poderão, mediante lei complementar, instituir regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões, constituídas por agrupamentos de municípios limítrofes, para integrar a organização, o planejamento e a execução de funções públicas de interesse comum (BRASIL, 1988).

O artigo supracitado evidencia o caráter residual dos estados-membros, pois suas atribuições são matérias que não são nem de competência da União e

nem dos municípios. As inúmeras atribuições dos municípios e da União acabam restringindo a área de atuação dos Estados (TAVARES, 2009).

A Constituição reservou para os Estados, além das matérias administrativas relativas à estruturação de seus órgãos e servidores, a exploração de gás canalizado, a instituição de regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões e a criação, fusão, incorporação e desmembramento de Municípios.

Os Estados-membros poderão também atuar de forma conjunta e cooperativa com os outros entes federados, na área das competências comuns e podem legislar, em caráter suplementar, na área das competências concorrentes, [...] (TAVARES, 2009, p. 34).

No entendimento de Michel Temer (2003, p. 60) citado por Silva (2004, p. 08): “[...] 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. [...]”.

No Brasil, a participação dos estados-membros nas decisões da União é feita através do Senado Federal. Neste órgão existem apenas três representantes por estado brasileiro, diferente do que ocorre na Câmara dos Deputados, onde o número de deputadas é determinado pelo quantitativo da população de cada Estado. Isso ocorre porque o Senado não representa a população estadual e, sim, a própria unidade da federação, havendo a necessidade de igualdade entre os membros da federação (SILVA, 2004).

2.5 Competências administrativas dos municípios

Conforme mencionado, o Estado Brasileiro adotou um modelo federativo descentralizado, com a figura do Município enquanto um ente federado dotado de autonomia administrativa, política e financeira, com suas competências determinadas pela Constituição Federal de 1988, principalmente nos artigos 18 e 29 (TAVARES, 2009).

Essa capacidade engloba autonomia política, nos institutos de auto-organização, com a elaboração de lei orgânica própria, e autogoverno, com a eletividade de prefeitos e vereadores; autonomia normativa, ou seja, há auto legislação; e autonomia administrativa e financeira, na prestação e manutenção dos serviços que atendam as necessidades da população local (TAVARES, 2009, p. 36).

No que diz respeito ao entendimento sobre o conceito de Município, diversos doutrinadores colaboram para tal construção. Para Helly Lopes Meirelles (2003, p. 47), trata-se de uma “entidade político-administrativa de terceiro grau, integrante e necessária ao nosso sistema federativo”. A autora ainda complementa, afirmando que o Município, “é peça essencialíssima da nossa atual Federação, que desde a Constituição de 1946 erigiu o Município Brasileiro em entidade estatal político administrativa de terceiro grau, integrante e necessária ao nosso sistema federativo” (MEIRELLES, p. 2012, 46 *apud* FERREIRA, 2017, p. 14).

Sendo o ente federado mais próximo do povo, presume-se que o Município é que vai atender de imediato as necessidades da população local, estabelecendo meios eficazes de participação popular na criação e implantação de políticas públicas, sobretudo, aquelas que dizem respeito ao social (TAVARES, 2009).

Um dos maiores problemas que afetam a autonomia municipal é a falta de capacidade para gerar recursos financeiros próprios pela maioria dos municípios brasileiros, o que faz com que estes entes dependam das transferências de receitas constitucionais para executar suas atribuições. Pois, como é o governo municipal o que sofre diretamente a pressão e controle pela execução das políticas sociais, há necessidade de dar as condições mínimas para que seja possível a execução das políticas a serem implementadas, por meio da cooperação com os outros entes federados, tanto nos aspectos técnico-administrativos quanto financeiros (TAVARES, 2009, p. 36).

Um primeiro passo seria solidificar a autonomia financeira dos municípios, haja vista que, por mais que a atual Constituição tenha ampliado a participação dos mesmos na repartição tributária, a criação de inúmeros municípios pelo território brasileiro, diminuiu a cota que cada um receberia, afetando a independência financeiras dos municípios (TAVARES, 2009).

Em suma, o município necessita ter um maior respaldo da União, ampliando suas características de ente federado, pelo fato de ser o ente mais próximo da população e o que pode conseguir mais eficácia as ações governamentais (TAVARES, 2009).

4 INTERVENÇÃO FEDERAL

Com o encerramento do período ditatorial militar em solo brasileiro, em 1988 foi promulgada a Constituição Cidadã, documento que preza pela ordem democrática e por princípios que garantem a liberdade e a dignidade de nosso povo (SILVA, 2004). Neste sentido, todo e qualquer ato político deve respeitar os princípios basilares da democracia brasileira.

O presente capítulo pretende analisar sob a ótica constitucional, o instituto da intervenção federal, seus objetivos, suas hipóteses e o caso da intervenção federal no Estado do Rio de Janeiro.

Em tal contexto, cumpre destacar que na ordem constitucional pátria, o federalismo é caracterizado pelo tripé: capacidade de auto-organização e normatização, autogoverno e autoadministração. Isso significa dizer que, todos os entes que compõem a federação, são detentores de certo grau de autonomia (MORAES, 2018).

Porém, verifica-se que no corpo do art. 21 da Constituição Federal de 1988, a União poderá, em casos específicos, decretar o estado de sítio, o estado de defesa e a intervenção federal (BRASIL, 1988).

O tema a ser trabalhado neste capítulo é a intervenção federal, que pode ser conceituada como

[...] uma medida temporária e excepcional prevista na Constituição em hipóteses restritas, que autoriza que um ente federado passe a ter ingerência nos negócios políticos de outra entidade federada, suprimindo-lhe, por tempo determinado, a autonomia (CUNHA JÚNIOR, 2013, p. 899).

Neste sentido, corrobora para a conceituação de intervenção federal, Bastos (1999, p. 318) citado por Gomes (2017, p. 37), ao afirmar que a intervenção “[...]. É instituto essencial do sistema federativo e é exercido em função da integridade nacional e da tranquilidade pública”.

E, por fim, traz-se à baila, o ilustre doutrinador Alexandre de Moraes (2005), que ratifica a ideia que a intervenção federal é medida de caráter excepcional e temporária, fundadas em um rol taxativo previsto na Constituição Federal de 1988, e que tem por objetivo a proteção da soberania da Federação, da autonomia de todos os entes federativos.

Em outros termos, a intervenção federal não é a regra em nosso Estado. A regra é a não intervenção (princípio federativo), e está só poderá ser violada em casos de extrema exceção, momento em que a União agirá para atender aos interesses da Federação (CEGARRA; UNZER, 2018). Em outras palavras, a intervenção almeja resguardar a indissolubilidade do Estado. Por isso, pode-se afirmar que “O princípio da não-intervenção é o próprio princípio federativo” (SANTOS, 2001, p. 88 *apud* GOMES, 2017, p. 36).

O Estado Brasileiro usa a intervenção federal como “*ultima ratio*”, isto é, última medida, objetivando garantir a manutenção da própria federação, tendo em vista que é em situações extremas que há elementos que podem comprometer a estrutura do pacto federativo (CEGARRA; UNZER, 2018).

Os próprios julgados do Supremo Tribunal Federal, seguem esse entendimento, destacando que:

O mecanismo da intervenção constitui mecanismo essencial à viabilização do próprio sistema federativo, e, não obstante o caráter excepcional de sua utilização – necessariamente limitada às hipóteses taxativamente definidas na Carta Política -, mostra-se impregnado de múltiplas funções de ordem político-jurídica, destinadas, a) a tornar efetiva a intangibilidade do vínculo federativo; b) a fazer respeitar a unidade territorial das unidades federadas, c) promover a unidade do Estado federal e d) preservar a incolumidade dos princípios fundamentais proclamados pela constituição. (STF, IF 2909 /SP, RELATOR P/ ACÓRDÃO: MIN. GILMAR MENDES, JULGAMENTO: 08/05/2003, ÓRGÃO JULGADOR: TRIBUNALPLENO, PUBLICAÇÃO DJ 22/08/2003 P. 028).

Em nosso sistema federativo, **o regime de intervenção federal representa excepcional e temporária relativização do princípio básico da autonomia dos Estados. A regra, entre nós, é a não intervenção**, tal como se extrai facilmente do disposto no caput do art. 34 da Constituição quando diz que “a União não intervirá nos Estados nem no Distrito Federal, exceto para: [...]”. “Com maior rigor, pode-se afirmar que o princípio da não-intervenção representa subprincípio concretizador do princípio da autonomia, e este, por sua vez, representa subprincípio concretizador do princípio federativo. (STF, IF 2909/SP, RELATOR P/ ACÓRDÃO: MIN. GILMAR MENDES, JULGAMENTO: 08/05/2003, ÓRGÃO JULGADOR: TRIBUNAL PLENO, PUBLICAÇÃO DJ 22/08/2003 P. 028).

Fica evidente que a intervenção é medida excepcional e de caráter de urgência. Portanto, não se trata de diminuir ou mesmo perder a autonomia em esfera federal e nem violar garantias e direitos fundamentais previstos na Carta

Magna Brasileira (GOMES, 2017). A jurisprudência segue essa linha de entendimento:

Existente processo de intervenção em curso no Supremo Tribunal Federal, não cabe à corte de origem, examinando-o em virtude de baixa decorrente de diligência relacionada com cálculos, julgá-lo extinto ante a incidência de novo texto constitucional (BRASIL, Rcl 2.100, Rel. Min. Marco Aurélio, julgamento em 13-3-2003, Plenário, *DJ* de 25-4-2003.)

O pedido de requisição de intervenção dirigida pelo Presidente do Tribunal de execução ao STF há de ter motivação quanto à procedência e também com a necessidade da intervenção (BRASIL, IF 230, Rel. Min. Presidente Sepúlveda Pertence, julgamento em 24-4-1996, Plenário, *DJ* de 1º-7-1996.)

Balsamo (2013, p. 113), contribui para o entendimento histórico do instituto da intervenção federal, afirmando que a intervenção federal remonta ao contexto constitucional norte-americano, tendo em vista que o artigo 1º, seção 8º, da Constituição dos EUA, dispõe que:

O Congresso terá poder para estabelecer e coletar contribuições, taxas, impostos e tributos, para pagar os débitos e prover a defesa e para o bem comum dos Estados Unidos; mas todos os tributos, impostos e taxas serão uniformes em toda parte dos Estados Unidos;

[...]

Para prover a convocação da milícia para executar leis da União, suprimir insurreições e repelir invasões.

Nesta senda, ainda cumpre salientar o artigo 4º, seção 4, da referida Constituição:

Os Estados Unidos deverão garantir, para todo Estado nesta União, uma forma republicana de governo, e, deverá proteger cada um contra invasão; e na aplicação da legislatura, ou do Executivo (quando a legislatura não puder ser reunida), contra a violência interna.

A análise dos artigos supracitados evidenciam que a intervenção federal nos EUA é tão somente para garantir a indissolubilidade do Estado Federativo (BALSAMO, 2013). Percebe-se, neste sentido, que o Brasil seguiu fielmente o modelo estadunidense.

Em âmbito doutrinário, a intervenção é classificada em dois tipos: a reconstitutiva e a conservadora. A primeira almeja a “restauração das instituições locais subvertidas”, ou seja, quando ocorrem situações que violem a estrutura

republicana brasileira. A segunda tem por objetivo garantir a forma federada de Estado, coibindo, assim, tentativas de secessão (que são vedadas no Brasil) (SILVA, 2004, p. 13).

A União, em regra, somente poderá intervir nos Estados-membros e no Distrito Federal, enquanto os Estados somente poderão intervir nos Municípios integrantes de seu território.

Note-se, porém, que a União não poderá intervir diretamente nos municípios salvo se existentes dentro de Territórios Federais, que, aliás, deixaram de existir com a CF de 1988.

Trata-se de ato extremado e excepcional que impõe intervenção na autonomia política dos Estados membros/Distrito Federal, pela União, somente poderá ser consubstanciado por decreto do Presidente da República (art. 84. X CF) e no caso de intervenção municipal, pelos governadores de Estado. Portanto, é, ato privativo do Chefe do Executivo (LEITE, 2018, s. p.).

Balsamo (2013, p. 201) citando o Ministro Celso de Mello (1998, p. 42), assinala que na jurisprudência nacional, a intervenção federal

[...] constitui instrumento essencial à viabilização do próprio sistema federativo, e, não obstante o caráter excepcional de sua utilização – necessariamente limitada às hipóteses taxativamente definidas na Carta Política – mostra-se impregnado de múltiplas funções de ordem político-jurídica, destinadas (a) a tornar efetiva a intangibilidade do vínculo federativo; (b) a fazer respeitar a integridade territorial das unidades federadas; (c) a promover a unidade do Estado Federal e (d) preservar a incolumidade dos princípios fundamentais proclamados pela Constituição da República (BRASIL, STF, Intervenção Federal nº 591-9/BA – Rel. Ministro Presidente Celso de Mello, Diário da Justiça, Seção I, 16 set. 1998, p. 42).

O Constituinte temendo acontecer abusos de poder, tentou restringir ao máximo as possibilidades de intervenção federal, descrevendo exatamente os casos em que cabe o referido instituto, que está previsto nos artigos 34 a 36 da Constituição Federal de 1988.

4.1 Possibilidades Constitucionais de Intervenção Federal

De acordo com o Art. 34 da CF/88, a União não intervirá nos Estados nem no Distrito Federal, exceto para:

- I – manter a integridade nacional;
- II – repelir invasão estrangeira ou de uma unidade da Federação em outra;
- III – pôr termo a grave comprometimento da ordem pública;

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

V – reorganizar as finanças da unidade da Federação que:

a) suspender o pagamento da dívida fundada 161 por mais de dois anos consecutivos, salvo motivo de força maior;

b) deixar de entregar aos municípios receitas tributárias fixadas nesta constituição dentro dos prazos estabelecidos em lei;

VI – prover a execução de lei federal, ordem ou decisão judicial; 162

VII – assegurar a observância dos seguintes princípios constitucionais:

a) forma republicana, sistema representativo e regime democrático;

b) direitos da pessoa humana;

c) autonomia municipal;

d) prestação de contas da administração pública, direta e indireta;

e) aplicação do mínimo exigido da receita resultante de impostos estaduais, compreendida a proveniente de transferências, na manutenção e desenvolvimento do ensino e nas ações e serviços públicos de saúde (BRASIL, 1988).

O rol do artigo 34 da CF/88 dispõe sobre os requisitos materiais da intervenção federal, também chamados de “pressupostos de fundo”, que respaldam o governo federal para intervir nos entes federados (MEDEIROS, 2017).

O inciso I, do art. 34, da CF/88 visa “manter a integridade nacional”, que, por sua vez, está respaldada no artigo 1º da referida Constituição: “A República Federativa do Brasil, formada pela **união indissolúvel** dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito e tem como fundamentos [...]” (BRASIL, 1988, grifo nosso).

A redação do art. 1º da Carta Magna, deixa expressa a vedação ao direito de secessão, ou seja, nenhum ente federativo pode tentar a separação, caso isso ocorra, surge a hipótese de intervenção federal, conforme disposto no inciso I, do art. 34, da Constituição Federal de 1988 (BALSAMO, 2013).

A secessão representa uma das (senão a principal) principais ameaças ao Estado federal. A saúde da forma federativa depende, mormente, da integridade do corpo da união dos entes federados. **A secessão é o mais grave achaque que pode acometer o pacto federativo** (BALSAMO, 2013, p. 204, grifo nosso).

Está hipótese de intervenção federal nunca se deu em nosso país (BALSAMO, 2013, p. 214), embora haja casos neste sentido, conforme pode se perceber nos julgados abaixo:

Ação cautelar incidental – Criação de Municípios em área litigiosa, que é disputada por Estados-membros – Consulta plebiscitária – Suspensão cautelar – Referendo do plenário do Supremo Tribunal Federal. A

ofensa à esfera de autonomia jurídica de qualquer Estado-membro, por outra unidade regional da federação, vulnera a harmonia que necessariamente deve imperar nas relações político-institucionais entre as pessoas estatais integrantes do pacto federal. A gravidade desse quadro assume tamanha magnitude que se revela apta a justificar, até mesmo, a própria decretação de intervenção federal, para o efeito de preservar a intangibilidade do vínculo federativo e de manter incólumes a unidade do Estado Federal e a integridade territorial das unidades federadas. O STF – uma vez evidenciada a plausibilidade jurídica do *thema decidendum* – tem proclamado que a iminência da realização do plebiscito, para efeito de criação de novos Municípios, caracteriza, objetivamente, o periculum in mora. Precedentes. (BRASIL, Pet 584-MC, Rel. Min. Celso de Mello, julgamento em 13-4-1992, Plenário, DJ de 5-6-1992.)

O instituto da intervenção federal, consagrado por todas as Constituições republicanas, representa um elemento fundamental na própria formulação da doutrina do federalismo, que dele não pode prescindir – inobstante a excepcionalidade de sua aplicação –, para efeito de preservação da intangibilidade do vínculo federativo, da unidade do Estado Federal e da integridade territorial das unidades federadas. A invasão territorial de um Estado por outro constitui um dos pressupostos de admissibilidade da intervenção federal. O Presidente da República, nesse particular contexto, ao lançar mão da extraordinária prerrogativa que lhe defere a ordem constitucional, age mediante estrita avaliação discricionária da situação que se lhe apresenta, que se submete ao seu exclusivo juízo político, e que se revela, por isso mesmo, insuscetível de subordinação à vontade do Poder Judiciário, ou de qualquer outra instituição estatal. Inexistindo, desse modo, direito do Estado impetrante à decretação, pelo chefe do Poder Executivo da União, de intervenção federal, não se pode inferir, da abstenção presidencial quanto à concretização dessa medida, qualquer situação de lesão jurídica passível de correção pela via do mandado de segurança. (BRASIL, MS 21.041, Rel. Min. Celso de Mello, julgamento em 12-6-1991, Plenário, DJ de 13-3-1992.)

O inciso II, do art. 34, da CF-88 diz respeito à possibilidade de intervenção federal em casos de invasão estrangeira ou de uma unidade da federação em outra. O fundamento deste artigo encontra-se no fato que, dentre as atribuições jurídicas e políticas da federação, a defesa da nação é uma delas (BALSAMO, 2013).

É preciso compreender as duas partes do inciso em tela. A primeira delas é “invasão estrangeira”, que consiste na “[...] usurpação do território nacional por forças militares hostis de país estrangeiro ou o exercício de jurisdição estrangeira sobre qualquer parte do mesmo, ainda que a invasão não tenha sido concretizada [...]” (BALSAMO, 2013, p. 215).

Neste caso, não é objetivo da intervenção federal afastar a autonomia estadual. Pelo contrário, objetiva-se a proteção da mesma contra invasões estrangeiras (FERREIRA FILHO, 1990 *apud* BALSAMO, 2013).

A segunda parte do inciso II, refere-se à invasão de uma unidade da federação em outra, o que nos leva a entender que se trata da invasão de um estado em outro estado ou no Distrito Federal (BALSAMO, 2013, p. 219).

Elucida-se que, nesta hipótese, não é possível a intervenção federal nos entes municipais, conforme entendimento do próprio Supremo Tribunal Federal, em voto do Ministro Celso de Mello (1998) citado por Denis Balsamo (2013, p. 219). Observa-se a decisão:

[...] os Municípios situados no âmbito territorial dos Estados-membros não se expõem à possibilidade constitucional de sofrerem intervenção decretada pela União Federal, eis que, relativamente aos entes municipais, a única pessoa política ativamente legitimada a neles intervir é o Estado-membro (BRASIL, STF – Intervenção Federal nº 591-9/BA – Rel. Ministro Presidente Celso de Mello, Diário da Justiça, Seção I, 16 set. 1998, p. 42).

Ainda, cumpre ressaltar o caráter dúplice da intervenção federal nesta segunda parte do inciso II. Isso porque, trata-se de uma medida punitiva e restaurativa, conforme assinalou Balsamo (2013, p. 219):

[...]. Restaurativa em relação à unidade invadida, pois destina-se a restabelecer sua autonomia e segurança interna, e, punitiva, com relação à unidade invasora, pois visa frear a invasão e reconduzi-la a seus limites territoriais.

O inciso III, do art. 34, da CF-88, dispõe sobre a possibilidade de intervenção federal para “pôr termo a grave comprometimento da ordem pública”. Para compreender o referido inciso, é preciso analisá-lo detalhadamente. Balsamo (2013) entende que “pôr termo” é dar fim. Nesse sentido, seria dar fim a situação caótica que coloca em risco a ordem pública.

No que diz respeito ao conceito de “ordem pública”, De Plácido e Silva (2004, p. 988) citado por Balsamo (2013, p. 222), conceitua que está é “[...] a situação e o estado de legalidade normal, em que as autoridades exercem suas precípuas atribuições e os cidadãos as respeitam e acatam, sem constrangimento ou protesto”.

Obviamente não é em qualquer situação de perturbação da ordem pública que é cabível a intervenção federal, tendo em vista que está somente deve ser aplicada em casos extremos (BALSAMO, 2013).

Um exemplo de situação que ensejaria a intervenção federal é o caso de greve de prolongada de policiais, com aumento no número de crimes, colocando em risco a vida da população (BONAVIDES; MIRANDA; AGRA, 2009).

Assim, não é qualquer perturbação da ordem que enseja a intervenção, mas apenas aquela que o estado-membro não pode ou não quer debelar. Uma interpretação demasiadamente extensiva e abrangente do instituto esvaziaria a autonomia estadual e ensejaria o ato interventivo sempre que ocorresse efêmera e superficial desordem, que poderia ser contida por meios próprios da unidade afetada (BALSAMO, 2013, p. 224).

Balsamo (2013, p. 224) usando do pensamento de Kyioshi Harada (2002, p. 102) traz como exemplo de situação que ensejaria a intervenção federal, o caso da interrupção duradora de serviços básicos, como, por exemplo, abastecimento de água tratada e energia elétrica.

Em tal contexto, é pertinente ressaltar que a intervenção federal se difere do estado de defesa e também do estado de sítio.

A intervenção federal, para pôr termo a grave cometimento da ordem pública é medida revestida de maior pontualidade em relação ao estado de defesa. Sua abrangência é menor e menos intensa. No estado de defesa, assim como no estado de sítio, há a possibilidade de suspensão de direitos e garantias fundamentais, na intervenção federal não (BALSAMO, 2013, p. 226).

Nesta linha de raciocínio contribui Silva (2018, p. 10):

[...] o ponto crucial que diferencia a Intervenção Federal, do Estado de Defesa e do Estado de Sítio, é que na intervenção, há apenas o afastamento temporário da autonomia do Estado, para dar tratamento pontual à instabilidade manifesta(fundada nas hipóteses constitucionais), sem a possibilidade de supressão de direitos fundamentais do cidadão, como o direito de ir e vir, de protestar, de se reunir, a exigência de mandato judicial para a busca e apreensão em domicílio, a prisão apenas sob circunstâncias legais e o devido processo legal 29 , dentre outros. Não haverá desestruturação do restante da máquina político-administrativa do ente federativo, a ação é específica, planejada a partir do Decreto Presidencial e por tempo certo.

Não resta dúvida de que a intervenção federal só deve ser aplicada em casos extremos, simples manifestações não são suficientes para criar um alerta nacional e decretar intervenção federal.

Neste sentido, passamos ao inciso IV, do art. 34, da CF-88, que cogita a hipótese de intervenção para “garantir o livre exercício de qualquer dos Poderes nas unidades da Federação” (BRASIL, 1988). O sistema de tripartição dos poderes é aplicável tanto na esfera federal quanto na esfera estadual, sendo que a atuação dos entes devem ser livre e sem qualquer tipo de impedimento (BALSAMO, 2013).

Intervenção federal. Inexistência de atuação dolosa por parte do Estado. Indeferimento. Precedentes. Decisão agravada que se encontra em consonância com a orientação desta Corte, no sentido de que o descumprimento voluntário e intencional de decisão judicial transitada em julgado é pressuposto indispensável ao acolhimento do pedido de intervenção federal. (IF 5.050-AgR, Rel. Min. Presidente Ellen Gracie, julgamento em 6-3-2008, Plenário, DJE de 25-4-2008.) No mesmo sentido: IF 4.979-AgR, Rel. Min. Presidente Ellen Gracie, julgamento em 6-3-2008, Plenário, DJE de 25-4-2008.)

Em tal perspectiva, ressalta-se o artigo 2º da CF-88, que reforça a atuação independente dos Três Poderes: “São Poderes da União, **independentes e harmônicos** entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário” (BRASIL, 1988, grifo nosso). Reforça Balsamo (2013, p. 228):

Não é admissível que se retire de algum dos poderes no âmbito estadual, a segurança necessária para exercerem livremente suas funções. A falta de condições para este exercício livre pode advir de fatores diversos, estatais e não estatais. Mas, a ameaça ou constrangimento deve ser física e material, não proveniente de norma ilegal ou inconstitucional, já que, nestas últimas hipóteses, a solução é outra, que não a medida interventiva.

São exemplos de situações que desencadeiam a intervenção federal com base no inciso supracitado:

[...] o **Poder Legislativo estivesse impedido de reunir-se livremente**, de tomar deliberações dentro da faixa de sua competência constitucional, de dar exequibilidade aos seus atos; a **hipótese em que o Poder Executivo fosse constrangido quando se recusa dar posse a eleito** e quando não se dá a transferência de poder a substituto no caso de renúncia ou afastamento; ou, no que toca ao **Poder Judiciário, se estivesse tal poder materialmente cerceado para o desempenho da judicatura**, por ação ou omissão das autoridades estatais (BONAVIDES; MIRANDA; AGRA; 2009 *apud* BALSAMO, 2013, p. 229, grifo nosso).

Em outras palavras é possível entender que a tripartição dos poderes e seu livre exercício é pressuposto fundamental para o federalismo brasileiro,

sendo que o impedimento de tal exercício pode vir a ensejar uma intervenção federal com base no art. 34, IV, da CF-88.

O inciso V, do art. 34, da CF-88 dispõe sobre a possibilidade de intervenção “[...] para reorganizar as finanças de unidade da Federação, nos casos estabelecidos na Constituição Federal” (BRASIL, 1988). A razão de ser deste dispositivo legal, reside no fato que existe uma interdependência econômica entre os entes que compõem a federação e, por isso, quando algum ente se encontra “desequilibrado” em termos econômicos, emerge a necessidade de solucionar o problema, devendo, portanto, intervir o governo federal.

A desorganização financeira do Estado-membro ou do Distrito Federal torna embaraçoso o seu desenvolvimento e a sua autonomia, ficando o ente incapaz de exercer com êxito suas competências e atribuições constitucionais (FERREIRA FILHO, 1998 *apud* BALSAMO, 2013, p. 231).

Complementa Cretella Júnior (1991, p. 2075-2076) citado por Balsamo (2013, p. 233 – 234):

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

Evidente que a inadimplência de um Estado-membro não pode gerar desequilíbrio na estrutura federativa. Por isso, o Constituinte cogitou esta hipótese de intervenção federal.

Ainda, é pertinente ressaltar que pertencem aos municípios:

Art. 158. Pertencem aos Municípios:

I - o produto da arrecadação do imposto da União sobre renda e proventos de qualquer natureza, incidente na fonte, sobre rendimentos pagos, a qualquer título, por eles, suas autarquias e pelas fundações que instituírem e mantiverem;

II - cinquenta por cento do produto da arrecadação do imposto da União sobre a propriedade territorial rural, relativamente aos imóveis neles situados, cabendo a totalidade na hipótese da opção a que se refere o art. 153, § 4º, III; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 42, de 19.12.2003)

III - cinquenta por cento do produto da arrecadação do imposto do Estado sobre a propriedade de veículos automotores licenciados em seus territórios;

IV - vinte e cinco por cento do produto da arrecadação do imposto do Estado sobre operações relativas à circulação de mercadorias e sobre prestações de serviços de transporte interestadual e intermunicipal e de comunicação.

Parágrafo único. As parcelas de receita pertencentes aos Municípios, mencionadas no inciso IV, serão creditadas conforme os seguintes critérios:

I - três quartos, no mínimo, na proporção do valor adicionado nas operações relativas à circulação de mercadorias e nas prestações de serviços, realizadas em seus territórios;

II - até um quarto, de acordo com o que dispuser lei estadual ou, no caso dos Territórios, lei federal (BRASIL, 1988).

Nota-se que o texto constitucional beneficiou os municípios com a transferência de 50% do IPVA (Imposto sobre a propriedade de veículos automotores) e com 25% do ICMS (Imposto sobre circulação de mercadorias e prestação de serviços), o repasse deverá ser feito pelo respectivo Estado-membro. A não entrega dos valores previstos constitucionalmente enseja a possibilidade de intervenção federal com base no inciso V, do art. 34, CF-88. A retenção de verba por parte do Estado-membro só é autorizada em caso de débitos municipais (BALSAMO, 2013).

Constitucional. ICMS. Repartição de rendas tributárias. PRODEC. Programa de Incentivo Fiscal de Santa Catarina. Retenção, pelo Estado, de parte da parcela pertencente aos Municípios. Inconstitucionalidade. RE desprovido. A parcela do imposto estadual sobre operações relativas à circulação de mercadorias e sobre prestações de serviços de transporte interestadual e intermunicipal e de comunicação, a que se refere o art. 158, IV, da Carta Magna pertence de pleno direito aos Municípios. O repasse da quota constitucionalmente devida aos Municípios não pode sujeitar-se à condição prevista em programa de benefício fiscal de âmbito estadual. Limitação que configura indevida interferência do Estado no sistema constitucional de repartição de receitas tributárias. (**RE 572.762**, Rel. Min. Ricardo Lewandowski, julgamento em 18-6-2008, Plenário, *DJE* de 5-9-2008, com repercussão geral.) **No mesmo sentido: AI 645.282-ED**, Rel. Min. Carmen Lúcia, julgamento em 1º-2-2011, Primeira Turma, *DJE* de 18-2-2011; **RE 531.566-AgR**, Rel. Min. Joaquim Barbosa, julgamento em 9-6-2009, Segunda Turma, *DJE* de 1º-7-2009; **RE 477.854**, Rel. Min. Ellen Gracie, julgamento em 28-4-2009, Segunda Turma, *DJE* de 22-5-2009; **RE 459.486-AgR**, Rel. Min. Celso de Mello, julgamento em 11-11-2008, Segunda Turma, *DJE* de 6-2-2009.

O inciso VI, do art. 34, da CF-88 cogita a hipótese de intervenção federal “[...] para prover a execução de lei federal, ordem ou decisão judicial” (BRASIL,

1988). Este inciso visa resguardar a repartição de competências legislativas entre os entes federativos.

[...]. À União cabe a edição de regras de interesse geral, e, aos estados e municípios, normas de interesse local, ou específico. A própria Constituição estabelece as competências pertencentes à União e aos demais entes federados (BALSAMO, 2013, p. 238 - 239).

Em caso de conflito na execução de leis ordinárias, cabe ao Poder Judiciário verificar a contestação e discutir a constitucionalidade das leis. Os entes não podem escusar-se do cumprimento das leis federais (BALSAMO, 2013).

O entendimento dos tribunais brasileiros sobre esta possibilidade de intervenção federal caminham no sentido de aplicá-la somente em "*ultima ratio*", conforme verifica-se a seguir:

O descumprimento voluntário e intencional de decisão transitada em julgado configura pressuposto indispensável ao acolhimento do pedido de intervenção federal. A ausência de voluntariedade em não pagar precatórios, consubstanciada na insuficiência de recursos para satisfazer os créditos contra a Fazenda Estadual no prazo previsto no § 1º do art. 100 da Constituição da República, não legitima a subtração temporária da autonomia estatal, mormente quando o ente público, apesar da exaustão do erário, vem sendo zeloso, na medida do possível, com suas obrigações derivadas de provimentos judiciais. Precedentes (BRASIL, IF 1.917-AgR, Rel. Min. Presidente Maurício Corrêa, julgamento em 17-3-2004, Plenário, DJ de 3-8-2007.)

Precatórios judiciais. Não configuração de atuação dolosa e deliberada do Estado de São Paulo com finalidade de não pagamento. Estado sujeito a quadro de múltiplas obrigações de idêntica hierarquia. Necessidade de garantir eficácia a outras normas constitucionais, como, por exemplo, a continuidade de prestação de serviços públicos. **A intervenção, como medida extrema, deve atender à máxima da proporcionalidade.** Adoção da chamada relação de precedência condicionada entre princípios constitucionais concorrentes. (BRASIL, STF, IF 3773 / RS, RELATOR P/ ACORDAO: MIN. GILMAR MENDES. JULGAMENTO: 03/04/2003, ORGÃO JULGADOR: TRIBUNAL PLENO, PUBLICAÇÃO DJ 16/04/2004).

Dado o caráter nacional de que se reveste, em nosso regime político, o Poder Judiciário, não se dá por meio de intervenção federal, tal como prevista no art. 34 da Constituição, a interferência do Supremo Tribunal, para restabelecer a ordem em Tribunal de Justiça estadual, como, no caso, pretendem os requerentes. Conversão do pedido em reclamação a exemplo do resolvido, por esta corte, no pedido de Intervenção Federal 14. (BRASIL, Rcl. 496-AgR, Rel. Min. Octavio Gallotti, julgamento em 23-6- 1994, Plenário, DJ de 24-8-2001.)

Intervenção – Precatório – Inobservância – Dificuldades financeiras. Possíveis dificuldades financeiras não são de molde a afastar a intervenção decorrente do descumprimento de ordem judicial (AI

246.272-AgR, Rel. Min. Marco Aurélio, julgamento em 11-4-2000, Segunda Turma, DJ de 4-8-2000.)

Destaca-se que, no voto, o Ministro reafirmou que a intervenção federal deve ser decretada somente em casos extremos, não cabendo portanto, no caso em tela, aplicando-se assim a máxima da proporcionalidade, isto é, não era proporcional decretar intervenção federal pelos motivos acima expostos.

Continuando com as hipóteses de intervenção federal, há de se observar o inciso VI, do art. 34, da CF-88, que a violação aos seguintes princípios podem desencadear a intervenção federal: "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" (SILVA, 2004, p. 31).

No que diz respeito à violação da forma republicana, sistema representativo e democrático, o pedido de IF 5.179, tendo como Relator o Ministro Presidente Cezar Peluso, foi negado, tendo em vista a rigidez constitucional para decretação da IF. Vejamos a decisão:

Representação do procurador-geral da República. Distrito Federal. Alegação da existência de largo esquema de corrupção. Envolvimento do ex-governador, deputados distritais e suplentes. Comprometimento das funções governamentais no âmbito dos Poderes Executivo e Legislativo. Fatos graves objeto de inquérito em curso no STJ. Ofensa aos princípios inscritos no art. 34, VII, a, da CF. (...) Enquanto medida extrema e excepcional, tendente a repor estado de coisas desestruturado por atos atentatórios à ordem definida por princípios constitucionais de extrema relevância, não se decreta intervenção federal quando tal ordem já tenha sido restabelecida por providências eficazes das autoridades competentes (BRASIL, IF 5.179, Rel. Min. Presidente Cezar Peluso, julgamento em 30-6-2010, Plenário, DJE de 8-10-2010.).

Muito rígida e coerente foi a decisão do Ministro Presidente Néri da Silveira no julgamento do pedido de IF nº 114, no ano de 1996:

Representação do Procurador-Geral da República pleiteando intervenção federal no Estado de Mato Grosso, para assegurar a observância dos 'direitos da pessoa humana', em face de fato criminoso praticado com extrema crueldade a indicar a inexistência de 'condição mínima', no Estado, 'para assegurar o respeito ao primordial direito da pessoa humana, que é o direito à vida'. (...) Representação que merece conhecida, por seu fundamento: alegação de inobservância pelo Estado-membro do princípio constitucional sensível previsto no art. 34, VII, alínea b, da Constituição de 1988, quanto aos 'direitos da pessoa humana'. (...) Hipótese em que estão em causa 'direitos da pessoa

humana', em sua compreensão mais ampla, revelando-se impotentes as autoridades policiais locais para manter a segurança de três presos que acabaram subtraídos de sua proteção, por populares revoltados pelo crime que lhes era imputado, sendo mortos com requintes de crueldade. Intervenção federal e restrição à autonomia do Estado-membro. Princípio federativo. **Excepcionalidade da medida interventiva. No caso concreto, o Estado de Mato Grosso, segundo as informações, está procedendo à apuração do crime.** Instaurou-se, de imediato, inquérito policial, cujos autos foram encaminhados à autoridade judiciária estadual competente que os devolveu, a pedido do Delegado de Polícia, para o prosseguimento das diligências e averiguações. **Embora a extrema gravidade dos fatos e o repúdio que sempre merecem atos de violência e crueldade, não se trata, porém, de situação concreta que, por si só, possa configurar causa bastante a decretar-se intervenção federal no Estado, tendo em conta, também, as providências já adotadas pelas autoridades locais para a apuração do ilícito. Hipótese em que não é, por igual, de determinar-se intervenha a Polícia Federal,** na apuração dos fatos, em substituição à Polícia Civil de Mato Grosso. Autonomia do Estado-membro na organização dos serviços de Justiça e segurança, de sua competência (Constituição, arts. 25, § 1º; 125 e 144, § 4º).” (BRASIL, IF 114, Rel. Min. Presidente Néri da Silveira, julgamento em 13-3-1991, Plenário, DJ de 27-9-1996, grifo nosso).

Mesmo com a gravidade dos fatos acima expostos, não foi decretada a intervenção federal, haja vista que a polícia local já estava investigando o caso em tela, tornando-se, portanto, desnecessário o acionamento da Polícia Federal, o que evidencia mais uma vez que a intervenção só ocorrerá em casos excepcionais.

Além disso, não basta apenas a hipótese do artigo 34 da Constituição Federal de 1988. É preciso que haja o preenchimento de uma sequência de procedimentos formais, que são utilizados para resguardar os princípios processuais constitucionais garantidores da saúde do Estado Democrático de Direito (SILVA, 2004).

Nesse sentido, dispõe o art. 36 da Constituição Federal de 1988:

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

caso de recusa à execução de lei federal. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 45, de 2004)

§ 1º O decreto de intervenção, que especificará a amplitude, o prazo e as condições de execução e que, se couber, nomeará o interventor, será submetido à apreciação do Congresso Nacional ou da Assembleia Legislativa do Estado, no prazo de vinte e quatro horas.

§ 2º Se não estiver funcionando o Congresso Nacional ou a Assembleia Legislativa, far-se-á convocação extraordinária, no mesmo prazo de vinte e quatro horas.

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

§ 4º Cessados os motivos da intervenção, as autoridades afastadas de seus cargos a estes voltarão, salvo impedimento legal (BRASIL, 1988).

Basicamente o procedimento de intervenção da União nos estados-membros, consiste em quatro fases, observadas as disposições constitucionais. São elas: "Iniciativa; Fase judicial (somente presente em duas das hipóteses de intervenção – CF, art. 34, VI e VII); Decreto interventivo; Controle político (não ocorrerá em duas das hipóteses de intervenção – CF, art. 34, VI e VII)" (LEITE, 2018, s.p.).

De acordo com a Constituição Federal de 1988, existem pessoas específicas para iniciar o processo de intervenção federal: Presidente da República; Solicitação dos Poderes Locais; Requisição do Supremo Tribunal Federal, Superior Tribunal de Justiça ou do Tribunal Superior Eleitoral.

Segunda a classificação doutrinária, a intervenção pode ser: espontânea; por solicitação; ou ainda, por requisição.

I – espontânea: que ocorre por decretação do Presidente da República, de ofício, diante da ocorrência das hipóteses do Art. 34, I, II, III, e V;

II – por solicitação: na hipótese de impossibilidade de atuação livre de qualquer dos Poderes Constituídos. Deverá haver solicitação do poder coagido ao Presidente da República. Ressalta-se que mesmo diante da solicitação, a decretação da intervenção é de discricionariedade do Presidente, que poderá ou não atender o pedido.(CF art. 36 I 1 parte)

III – requisitada: a) em caso de descumprimento de ordem ou decisão judicial, será requisitada pelos Tribunais Superiores: STF, STJ, TSE (Art. 34 VI; b) em caso de violação dos princípios constitucionais sensíveis ou recusa de cumprimento de lei federal, a requisição será do STF, quando houver previamente, um provimento de representação do Procurador Geral da República. (art. 36 III). Nesta hipótese, a intervenção será ato vinculado a sentenças em ações específicas, de competência originária do STF. Neste caso, o Presidente da República

será obrigado a acatar a requisição, vez que o não atendimento configura crime de responsabilidade (SILVA, 2018, p. 11).

Quando a iniciativa da intervenção parte do Presidente da República, trata-se de ato discricionário (hipóteses do art. 34, I, II, III e V) ou vinculado (hipóteses do art. 34, IV, VI, VII e art. 35, IV).

A intervenção discricionário é também chamada de “intervenção de ofício” e consiste em uma ação incondicionada do Presidente, porque que não é preciso requisição de solicitação, tendo em vista a urgência da medida e da gravidade dos fatos (SILVA, 2004). Desse modo, tal modalidade de intervenção deve ser respaldada por alguma das seguintes hipóteses do Art. 34, da Constituição Federal de 1988:

- I – manter a integridade nacional;
- II – repelir invasão estrangeira ou de uma unidade da Federação em outra;
- III – pôr termo a grave comprometimento da ordem pública;
- [...]
- V – reorganizar as finanças da unidade da Federação que:
 - a) suspender o pagamento da dívida fundada 161 por mais de dois anos consecutivos, salvo motivo de força maior;
 - b) deixar de entregar aos municípios receitas tributárias fixadas nesta constituição dentro dos prazos estabelecidos em lei; [...] (BRASIL, 1988).

Outra forma de intervenção federal é a condicionada a solicitação ou requisição advinda de outro Poder, sendo, portanto, uma iniciativa condicionada, por mais que seja iniciada pelo Presidente da República, ele não pode atuar de ofício (SILVA, 2004). Sobre este tipo de intervenção, discorre Humberto Peña de Moraes (2009, p. 325) citado por Pedro Henrique Gomes (2017, p. 39):

Insista-se, por oportuno, que a *actio* vertente não busca a alcançar oportuna declaração de inconstitucionalidade – fim a que se propõe a ação direta de inconstitucionalidade interventiva- com vista a possível intervenção, mas sim a garantir, ocorrendo recusa por parte de Estado ou do Distrito Federal e julgada procedente a pretensão pela Excelsa Corte, a execução de lei federal, sob pena, é óbvio, da prática interventiva. A intervenção para execução de lei federal só deve ser havida por lícita, insta observar, quando não existir outro tipo de ação aparelhada para a solução da *quaestio juris*.

Ou seja, a intervenção federal consiste em ato político, com características de direito político interno e de execução federal, sendo a “*ultima ratio*” em nosso sistema constitucional (GOMES, 2017).

Nesta perspectiva, Lewandowski (1994) discorre que a intervenção federal acaba sendo uma “invasão da esfera de competências”, que visa resguardar a unidade do Estado Federado, conforme já observado por outros doutrinadores neste capítulo monográfico.

O sujeito encarregado de responder pelos atos da intervenção federal é chamado de interventor. Pedro Calmon (2001, p. 82) citado por Pedro Henrique Gomes (2017, p. 41), afirma que o interventor “[...] é um agente do governo central, que, em seu nome, reorganiza as províncias em desordem, exercendo direto e excepcional mandato”.

Em entendimento diverso, Santos (2001, p. 170) *apud* Gomes (2017, p. 41), discorre que o interventor 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”.

Lewandowski (1994) destaca que o interventor não possui poderes excepcionais. São poderes atribuídos para restaurar a normalidade em certo ente da federação. Ele não preenche cargo público e nem mesmo cumpre mandato. Ele tão somente colabora para a pacificação e soberania nacional.

4.2A Intervenção Federal no Estado do Rio de Janeiro

Conforme visto, as possibilidades de intervenção federal encontram-se elencadas no rol do artigo 34 da Constituição Federal de 1988. Trata-se de ato político, de caráter excepcional, executado em âmbito federal (GOMES, 2017).

Recentemente, na história do nosso país, houve um caso de intervenção federal que ganhou destaque na mídia nacional e voltou à atenção da população para o que seria o referido instituto, razão pela qual neste tópico abordar-se-á os principais aspectos que desencadearam a intervenção no Estado do Rio de Janeiro.

Em junho de 2016, o então governador do Rio de Janeiro, Francisco Dornelles decretou estado de calamidade pública, através do decreto 45.692 de 17 de junho de 2016. Segue o decreto:

O GOVERNADOR DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO, EM EXERCÍCIO, no uso de suas atribuições constitucionais e legais,

CONSIDERANDO a grave crise econômica que assola o Estado do Rio de Janeiro;

CONSIDERANDO a queda na arrecadação, principalmente a observada no ICMS e nos royalties e participações especiais do petróleo;

CONSIDERANDO todos os esforços de reprogramação financeira já empreendidos para ajustar as contas estaduais;

CONSIDERANDO que a referida crise vem impedindo o Estado do Rio de Janeiro de honrar com os seus compromissos para a realização dos Jogos Olímpicos e Paralímpicos Rio 2016;

CONSIDERANDO que tal fato vem acarretando severas dificuldades na prestação dos serviços públicos essenciais e pode ocasionar ainda o total colapso na segurança pública, na saúde, na educação, na mobilidade e na gestão ambiental;

CONSIDERANDO que a interrupção da prestação de serviços públicos essenciais afeta sobremaneira a população do Estado do Rio de Janeiro;

CONSIDERANDO que já nesse mês de junho as delegações estrangeiras começam a chegar na Cidade do Rio de Janeiro, a fim de permitir a aclimação dos atletas para a competição que se inicia no dia 5 de agosto do corrente ano;

CONSIDERANDO, por fim, que os eventos possuem importância e repercussão mundial, onde qualquer desestabilização institucional implicará um risco à imagem do país de difícil recuperação;

D E C R E T A:

Art. 1.º Fica decretado o estado de calamidade pública, em razão da grave crise financeira no Estado do Rio de Janeiro, que impede o cumprimento das obrigações assumidas em decorrência da realização dos Jogos Olímpicos e Paralímpicos Rio 2016.

Art. 2.º Ficam as autoridades competentes autorizadas a adotar medidas excepcionais necessárias à racionalização de todos os serviços públicos essenciais, com vistas à realização dos Jogos Olímpicos e Paralímpicos Rio 2016.

Art. 3.º As autoridades competentes editarão os atos normativos necessários à regulamentação do estado de calamidade pública para a realização dos Jogos Olímpicos e Paralímpicos Rio 2016.

Art. 4.º Este Decreto entrará em vigor na data de sua publicação (DORNELLES, 2016, s.p.).

Muitos são os motivos que levaram à decretação, desde econômicos até sociais. Os motivos mais divulgados pelos meios de comunicação foram: a crise econômica no estado e o alto índice de violência, tanto que as imagens da atuação do exército nas ruas do RJ se espalharam rapidamente:

Figura 1. Atuação do Exército Brasileiro em comunidade no RJ.



Fonte: BBC (2017).

Em 2017, Rodrigo Janot (Procurador Geral da República), apresentou ao STF o pedido de intervenção federal no RJ, se pautando no afastamento de 6 conselheiros do Tribunal de Contas, pelo período de 180 dias (GOMES, 2017, p. 44).

Porém, não é tão simples conseguir que uma intervenção federal seja decretada. Isso porque referido instituto trata-se de uma medida política, que envolve um burocrático processo de negociações e as vezes com “pressões políticas”, conforme assinalado por Gomes (2017).

Neste mesmo ano, o Ministro Gilmar Mendes se posicionou sobre o assunto:

A tradição do tribunal nesses casos, e isso tem sido reiterado, é no sentido de uma não intervenção na pauta e no processo legislativo. A não ser que haja violação clara do texto constitucional no que diz respeito ao processo legislativo.

Temos que ter o cuidado de não parecer que estamos olhando só para os nossos próprios umbigos, querendo resolver só os nossos problemas. Problemas de procuradores, problemas de juízes. Temos que ter muito cuidado para não parecermos corporativos. O Brasil se transformou nos últimos anos em uma República corporativa. E isso deu no que deu. [...]A gente quer saber o futuro de uma República corporativa, olha para o Rio de Janeiro. Com esse conúbio entre

Ministério Público, Tribunal de Contas, Judiciário local, Legislativo e Executivo. E o resultado parece que não foi bom.

É possível verificar que o ministro entendeu que não tinham motivos suficientes para a decretação da intervenção federal no Estado do Rio de Janeiro, tendo em vista que este é um instituto que deve ser usado em "*utlima ratio*", conforme reforçado por diversos doutrinadores.

Discordando do ilustre Ministro Gilmar Mendes, Rodrigo Janot (2017, s.p.) em matéria disponível no site do Supremo Tribunal Federal, citado por Gomes (2017, p. 47) enfatiza que:

[...] a não aplicação do dispositivo da Lei Orgânica do TCE-RJ sem prévia declaração de inconstitucionalidade pelo Judiciário pode afetar, em caso de questionamento judicial, a eficácia dos julgamentos efetuados pela corte e, conseqüentemente, inviabilizar o próprio sistema de prestação de contas, com grande insegurança jurídica para toda a sociedade e para as pessoas físicas e jurídicas diretamente interessadas. O procurador-geral destaca que o TCE-RJ possui várias competências, como o julgamento de contas de administradores, gestores e responsáveis por valores públicos, incluídos os prefeitos de todos os municípios do estado; auxiliar a Assembleia Legislativa na fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial do estado; emitir parecer prévio sobre as contas do governador; realizar inspeções e auditorias; apreciar para fins de registro atos de admissão, aposentadoria, reforma, transferência para a reserva, concessão de pensão e fixação de proventos; representar ao órgão competente, quando constatar ilicitude; aplicar sanções; e fiscalizar aplicação de recursos públicos.

A fala de Janot se pauta na situação pela qual o Estado do Rio de Janeiro passa, é a "[...] maior crise de sua história, o rombo que existe é a junção da recessão econômica, retração nas atividades da indústria do petróleo, queda da arrecadação e o déficit previdenciário" (GOMES, 2017, p. 47).

Nota-se que a corrupção foi peça-chave para agravar a situação precária, sobretudo, na esfera econômica, que já se encontrava o Rio de Janeiro, principalmente o caso que envolveu o ex-governador Sérgio Cabral (PMDB) (GOMES, 2017).

Os servidores públicos ficaram sem pagamento, remédios faltaram na rede pública de saúde, viaturas policiais sem combustível, as Unidades de Pronto-Atendimento (UPAs) e as Unidades de Polícia Pacificadora (UPPs), sem perspectiva de qualquer investimento (GOMES, 2017).

Nesse contexto, em 16 de fevereiro de 2018, o então Presidente da República, Michel Temer, decretou aberto o processo de intervenção federal no Rio de Janeiro, com fundamento no art. 34, III, da Constituição Federal de 1988. O cargo de interventor federal ficou nas mãos do General Walter Souza Braga Netto (CEGARRA; UNZER, 2018).

Em uma primeira análise, pode-se perceber que a intervenção foi um ato sem o devido planejamento, pois teriam soluções menos gravosas para tentar reorganizar a situação econômica do Rio de Janeiro, bem como estratégias para conter a violência (CEGARRA; UNZER, 2018).

Em segunda análise observa-se que, segundo a Carta Magna Brasileira, o Conselho da República e o Conselho de Defesa Nacional devem ser consultados previamente acerca da decretação de intervenção federal e isto não foi feito no caso do Rio de Janeiro, como bem elucidou Cegarra e Unzer (2018, p. 08):

[...]. Há uma grande diferença no momento dessa consulta, prévia ou posterior ao Decreto, uma vez que no primeiro caso sua opinião pode alterar algo que não esteja de acordo, e, na segunda, é apenas uma mera formalidade, haja vista que o ato já foi concretizado. No caso em destaque, o momento em que se deu a oportunidade de consulta aos órgãos foi posterior ao Decreto Interventivo, limitando a atuação de ambos os órgãos consultivos do chefe do Executivo federal.

Outro ponto que merece destaque é o fato dessa intervenção ter ocorrido em plena época de votação da reforma da Previdência Social e “[...]uma vez que decretada a intervenção, é proibido que haja a atuação do poder constituinte derivado reformador” (CEGARRA; UNZER, 2018, p. 09). Com uma crise assolando o país, colocando em risco a saúde de um Estado-membro, não era cabível desviar a atenção da população até que o projeto fosse aprovado.

[Houve uma piora no cenário] devido à afirmação de que seria possível suspender a intervenção federal para votar a reforma da previdência – e depois restabelecê-la, a talante do Presidente. Tal alternativa implica contrariar o próprio objetivo do mecanismo constitucional. Ou a situação é grave e justifica a intervenção até o dia 31 de dezembro, conforme dispõe o decreto; ou não é grave e não se deve decretar essa medida extrema. Evidente que poderia haver uma terceira opção: a situação seria normalizada antes do prazo previsto, o que levaria à revogação da intervenção. Mas supor que se possa decretar, suspender a decretação, e voltar a decretar é assumir de início que o tema não justifica o uso da medida gravosa (câmara, 2018, s.p. *apud* CEGARRA; UNZER, 2018, p. 09).

Outro aspecto que chamou a atenção, foi a possibilidade de expedir mandados de busca e apreensão em regiões urbanas com uma alta taxa de criminalidade. Cegarra e Unzer (2018), alertam que referida medida (art. 240, Código de Processo Penal), afeta inúmeros direitos fundamentais como, por exemplo, inviolabilidade do domicílio, intimidade, dignidade, dentre outros, devendo, portanto, deferir o pedido observando os termos da lei. Assim, complementam Cegarra e Unzer (2018, p. 09): “A medida deve ser certa, não podendo ser deferida para toda a rua X, nem ao bairro Y, sob pena de violação expressa ao artigo 243, incisos I e II do Código de Processo Penal vigente”.

De um modo geral, verifica-se que a intervenção ocorrida no Estado do Rio de Janeiro em 2018, traz à baila uma perspectiva totalmente imediatista, com consequências pouco calculadas. Trata-se de um fenômeno classificado como jurídico por quem o concebeu, mas, o que ficou evidente é que sua natureza é meramente cercada por interesses políticos.

Assim, coloca-se em risco o real objetivo da intervenção federal, bem como os cuidados constitucionais com os procedimentos que envolvem a mesma (CEGARRA; UNZER, 2018).

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Após intensa pesquisa realizada no âmbito do tema proposto, foi possível compreender com mais clareza o procedimento de intervenção Federal através das análises realizadas com relação a autonomia dos entes da federação. Todos os temas abordados foram embasados pelas leis que formam a legalidade dentro do aspecto constitucional e que dá legitimidade ao processo de Intervenção Federal.

O Estado não perdeu forças conforme a mídia comumente dissemina. O Estado ainda tem uma função reguladora muito presente nas relações sociais. O Estado Brasileiro é considerado uma federação e uma das principais

características desta, é a distribuição de competências entre os entes da federação.

Logo, as competências estabelecidas na Carta Magna não podem ser alteradas de acordo com os interesses do legislador ordinário, haja vista que, mesmo não sendo imutável, as referidas competências só podem ser alteradas mediante a formulação e aprovação de emenda ou de uma nova constituição.

Outra característica relevante analisada neste trabalho, foi a autonomia dos entes federativos, que é fruto direto da descentralização do Estado, pois quando são repartidas as competências, automaticamente se retira do governo federal parte do poder e o divide entre os estados-membros.

Há de se considerar ainda, que, quando se garante poderes para legislar e administrar o bem público de maneira a atender os interesses da sociedade é preciso lhe garantir recursos financeiros para a execução dessas tarefas, dessa forma, os entes da federação têm autonomia para a captação de recursos destinados a atender suas necessidades financeiras. Porém, por mais que a Constituição Federal tenha efetivado em sentido formal os Municípios como entes federados, ela não assegurou certas características dos demais membros da federação, fazendo com que o Município dependa bastante do Estado-membro.

Nesse sentido é preciso que seja ampliada a capacidade/autonomia financeira dos municípios, tendo em vista que eles são os entes mais próximos da população e possivelmente os que atenderiam de pronto os interesses locais.

Percebe-se que há uma rigidez constitucional, que almeja trazer uma garantia à unidade federativa, muito defendida na doutrina constitucional brasileira, inclusive no que diz respeito à possibilidade de uma intervenção para assegurar a integridade nacional.

Neste sentido, a intervenção federal só é decretada em "*ultima ratio*", ou seja, como última medida, almejando garantir a manutenção da própria federação, tendo em vista que é em situações extremas que há elementos que podem comprometer a estrutura do pacto federativo.

No caso da intervenção federal no Estado do Rio de Janeiro percebe-se que há um caráter mais político do que jurídico. Isso porque envolveu impasses entre governantes.

Os níveis de violência não foram reduzidos conforme o esperado. Em alguns casos a ação armada se apresenta brutal e desproporcional com a realidade fática, como, por exemplo, o aumento no número de homicídios. Outras medidas poderiam ter sido tomadas, como, por exemplo, um planejamento eficaz de repressão à violência.

REFERÊNCIAS

AGRA, Walber de Moura. **Curso de Direito Constitucional**. 7. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2012.

AGUIAR, Joaquim Castro. **Competência e autonomia dos municípios na nova constituição**. 1. ed. Rio de Janeiro: Forense, 1995.

ANACLETO, Sidraque David Monteiro. **O federalismo brasileiro e a jurisdição constitucional**. 2008. 95 f. Monografia (Curso de Especialização em Direito Constitucional), Instituto Brasiliense de Direito Público – IDP, Brasília, 2008.

ARAUJO, Luiz Alberto David, NUNES JÚNIOR, Vidal Serrano. **Curso de Direito Constitucional**. 12. ed. São Paulo: Malheiros, 2008.

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

BALSAMO, Denis Fernando. **Intervenção Federal no Brasil**. 2013. 405 f. Dissertação de Mestrado (Mestrado em Direito) – Universidade de São Paulo, 2013.

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

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

BASTOS, Celso Riberio. **Curso de direito constitucional**. 21. ed. São Paulo: Saraiva, 1999.

BBC BRASIL. **Congresso aprova decreto de intervenção federal no Rio de Janeiro; entenda o que a medida significa**. 2018.

BEZERRA, Juliana. **Constituição de 1891**. In: Toda Matéria, s.d.

BONAVIDES, Paulo. **Curso de Direito Constitucional**. São Paulo: Malheiros Editores, 2008. 827p.

_____. **História constitucional do Brasil.** 2. ed. Brasília: Paz e Terra Política, 1990.

_____. **Teoria do Estado.** 3.ed. São Paulo: Malheiros Editores, 1995.

BONAVIDES, Paulo; MIRANDA, Jorge; AGRA, Walber de Moura (Coordenadores). **Comentários à Constituição Federal de 1988.** Rio de Janeiro: Forense, 2009, p. 658.

BRASIL. **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil (de 24 de fevereiro de 1891).**

_____. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.**

_____. Supremo Tribunal Federal. **IF 114.** Rel. Min. Presidente Néri da Silveira, julgamento em 13-3-1991, Plenário, DJ de 27-9-1996.

_____. **IF 230.** Relator: Min. Presidente Sepúlveda Pertence. Data de julgamento: 24 de abril de 1996. Plenário, DJ de 1º-7-1996.

_____. **IF nº 591-9/BA.** Relator: Ministro Presidente Celso de Mello, Diário da Justiça, Seção I, 16 set. 1998, p. 42.

_____. **IF 1.917-AgR.** Relator: Min. Presidente Maurício Corrêa, julgamento em 17-3-2004, Plenário, DJ de 3-8-2007

_____. **IF 2909/SP.** Relator: Min. Gilmar Mendes. Órgão Julgador: Tribunal Pleno. Data de Julgamento: 08/05/2003. Publicação Dj 22/08/2003 P. 028.

_____. IF 3773 / RS. Relator Acórdão: Min. Gilmar Mendes. Julgamento: 03/04/2003, Orgão Julgador: Tribunal Pleno, Publicação Dj 16/04/2004.

_____. **IF 5.050-AgR.** Rel. Min. Presidente Ellen Gracie. Data de Julgamento: 6-3-2008, Plenário, DJE de 25-4-2008.) No mesmo sentido: IF 4.979-AgR, Rel. Min. Presidente Ellen Gracie, julgamento em 6-3-2008, Plenário, DJE de 25-4-2008.

_____. **IF 5.179.** Relator: Min. Presidente Cezar Peluso, julgamento em 30-6-2010, Plenário, DJE de 8-10-2010.

_____. **MS 21.041.** Relator: Min. Celso de Mello. Data de julgamento: 12-6-1991, Plenário, DJ de 13-3-1992.

_____. **PET 584-MC.** Relator: Min. Celso de Mello. Data do julgamento: 13-4-1992. Plenário, DJ de 5-6-1992.

_____. **RCL. 496-AgR.** Relator: Min. Octavio Gallotti, julgamento em 23-6-1994, Plenário, DJ de 24-8-2001.

_____. **RCL 2.100.** Relator: Min. Marco Aurélio. Data de julgamento: 13 de março de 2003. Plenário, DJ de 25-4-2003.

CALMON, Pedro. Intervenção Federal Imprensa: Rio de Janeiro, Freitas Bastos, 1936 In: SANTOS, Fernando Muniz. **A intervenção federal no direito brasileiro,** Curitiba, 2001.

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

CASSEB, Paulo A. **Federalismo - Aspectos contemporâneos**. Coleção saber jurídico. São Paulo: Juarez de Oliveira, 1999.

CAVALCANTI, Amaro. Regime Federativo e a República Brasileira: Coleção Temas Brasileiros. Brasília: Universidade de Brasília, 1983.

CEGARRA, Carolina Menck de Oliveira; UNZER, Nathalia Vaz. **Intervenção Federal**: análise jurídica do ato interventivo no Rio de Janeiro. 2018.

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. 2142, 1989.

CONSTANTINO, Renato Canha. **Atual posição do estado-membro no federalismo brasileiro**: análise das competências executivas, legislativas, tributárias e judiciais dos estados em relação à União e aos Municípios, e o papel do STF – Supremo Tribunal Federal. Revista Jurídica da Faculdade UNA de Contagem, v. 2, n. 2, 2015.

COUTINHO, Marcos Dupin. **O federalismo, o município e a legislação sobre assuntos de interesse local**. 2010. 56 f. Monografia (Curso de Especialização em Direito Constitucional), Brasília, DF, 2010.

CRETELLA JÚNIOR, José. **Comentários à constituição brasileira de 1988**. Vol. IV. São Paulo: Forense, 1991.

CUNHA JUNIOR, Dirley. **Curso de Direito Constitucional**. Salvador: JusPodvim, 2013.

DALLARI, Dalmo de Abreu. **Elementos de Teoria Geral do Estado**. 25. ed. São Paulo: Saraiva, 2005. p. 256.

DALLARI, Dalmo de Abreu. **Elementos de teoria geral do estado**. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 1998.

DORNELLES, Francisco. Decreto nº 45;692 de 17 de junho de 2016.

EUA. **Constituição dos Estados Unidos da América**.

FARIAS, Déborah Barros Leal. **Federalismo e Relações Internacionais**. 2000. Dissertação de Mestrado (Mestrado em Relações Internacionais da Universidade de Brasília, Brasília, DF, 2000).

FERRARI, Sérgio. **Constituição Estadual e Federação**. Rio de Janeiro: Lúmen Júris, 2003.

FERREIRA, Antônio Victor Barbosa. **Organização administrativa do Estado Brasileiro**: a autonomia dos municípios frente a dependência dos demais entes. 2017. 59 f. Monografia (Pós Graduação em Direito Administrativo) – Universidade Federal do Rio Grande do Norte.

FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. **Comentários à constituição brasileira de 1988**. vol. 1. São Paulo: Saraiva, 1990.

FERREIRA, Pinto. O Município e sua lei orgânica. Cadernos de direito constitucional e ciência política. In: MORAES, Alexandre de. **Direito Constitucional**. 21. ed, São Paulo: Atlas, 2007. p. 254.

GOMES, Pedro Henrique de Paula. **A intervenção federal e a crise financeira no Estado do Rio de Janeiro**. 2017. 56 f. Trabalho de Conclusão de Curso (Curso de Direito) – Escola de Ciências Jurídicas da Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UNIRIO), Rio de Janeiro, 2017.

HARADA, Kyioshi. Intervenção federal nos estados para pôr termo a grave comprometimento da ordem pública. **Revista do Instituto dos Advogados de São Paulo**. São Paulo: 2002. ano 5. n. 10. Julho-dezembro.

IPEA – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. **A intervenção federal no Rio de Janeiro e as organizações da sociedade civil – Relatório de Pesquisa. 2019**.

LEITE, Gisele. Intervenção Federal: o tema do momento. **Jornal Jurid**, 23 fev. 2013.

LENZA, Pedro. **Direito Constitucional esquematizado**. 13. ed. rev., atual e ampl. São Paulo: Saraiva, 2009.

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

LIMA, Tatiana Maria Silva Mello de. O federalismo brasileiro: uma forma de estado peculiar. **Estação Científica Online**, Juiz de Fora, n. 05, jan. 2008.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. 38. ed. São Paulo: Malheiros, 2012.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Municipal Brasileiro**. 13. ed. São Paulo: Malheiros, 2003.

MEDEIROS, Filipe Carvalho. Um estudo panorâmico do instituto da intervenção federal no Brasil. 2017. 62 f. Trabalho de Conclusão de Curso (Curso de Direito) – Universidade Federal Fluminense, Volta Redonda, 2017.

MENDES, Gilmar Ferreira; COELHO, Inocêncio Mártires; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. **Curso de Direito Constitucional**. 5. ed. São Paulo: Saraiva, 2008.

MIRANDA, Sérgio, A Federação no contexto da Reforma Tributária. In: Morhy, L.(org.). **Reforma Tributária em Questão**. Brasília: UNB, 2003.

MORAES, Alexandre de. **Direito Constitucional**. 13. ed. São Paulo: Atlas, 2003.

MORAES, Alexandre de. **Direito Constitucional**. 10. ed. São Paulo: Atlas, 2005, p.286.

_____. Federação brasileira – necessidade de fortalecimento das competências dos estados-membros. **Revista de Direito Administrativo**, v. 251, 2009.

MORAES, Humberto Peña. Do processo interventivo, no contorno do Estado Federal ...p. 229 IN LENZA, Pedro. **Direito Constitucional Esquematizado**. 13. ed. rev., atual e ampl. São Paulo: Saraiva, 2009, p. 325.

REIS, Elcio Fonseca. **Federalismo Fiscal: competência concorrentes e normas gerais de Direito Tributário**. Belo Horizonte: Mandamentos, 2000.

ROCHA, Carmen Lúcia Antunes. **República e Federação no Brasil: traços constitucionais da organização política brasileira**. Belo Horizonte: Del Rey, 2006.

SANTOS, Fernando Muniz. **A intervenção federal no direito brasileiro**. Curitiba, 2001, p. 88

SILVA, Cecília de Almeida. **Intervenção Federal e seus contornos no estado democrático brasileiro**. MPSP, 2018.

SILVA, De Plácido e. **Vocabulário jurídico**. 24. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2004. p. 553.

SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 9. ed. São Paulo: Malheiros, 1994.

_____. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 19. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2001.

_____. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 32 ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2008. p. 471-47.

SILVA, Larissa Tais Leite. **Intervenção Federal como forma de garantia dos Direitos Humanos**. 2004. 73 f. Monografia (Curso de Direito) – Universidade Federal do Paraná, Curitiba, PR, 2004.

SOUZA, Celina. Federalismo Desenho constitucional e instituições federativas no Brasil pós 1988: **DADOS – Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, Vol. 24, 105-121 JUN. 2005. p. 102.