

**UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL
FACULDADE DE DIREITO
DEPARTAMENTO DE DIREITO PÚBLICO E FILOSOFIA DO DIREITO**

Henrique Ferronato Fontanella

**APRECIÇÃO JUDICIAL DO ATO POLÍTICO NO DIREITO BRASILEIRO
Da viabilidade de controle da intervenção federal nos Estados membros**

Porto Alegre

2018

HENRIQUE FERRONATTO FONTANELLA

APRECIACÃO JUDICIAL DO ATO POLÍTICO NO DIREITO BRASILEIRO
Da viabilidade de controle da intervenção federal nos Estados membros

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado como requisito parcial para obtenção do grau de Bacharel em Ciências Jurídicas e Sociais pela Faculdade de Direito da Universidade Federal do Rio Grande do Sul.

Orientador: Prof. Dr. Rodrigo Valin de Oliveira.

Porto Alegre

2018

HENRIQUE FERRONATTO FONTANELLA

APRECIÇÃO JUDICIAL DO ATO POLÍTICO NO DIREITO BRASILEIRO
Da viabilidade de controle da intervenção federal nos Estados membros

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado como requisito parcial para obtenção do grau de Bacharel em Ciências Jurídicas e Sociais pela Faculdade de Direito da Universidade Federal do Rio Grande do Sul.

Aprovado em 11 de dezembro de 2018.

BANCA EXAMINADORA:

Professor Doutor Rodrigo Valin de Oliveira
Orientador

Doutorando Henrique Montagner Fernandes

Doutoranda Kelly Susane Alflen da Silva

AGRADECIMENTOS

Este Trabalho marca o encerramento de uma jornada que se iniciou no ano de 2014, quando realizei o sonho de ingressar na Faculdade de Direito da Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Essa etapa de cinco anos de intenso estudo, durante a qual consolidei minha paixão pelas Ciências Jurídicas e Sociais, teve a especial contribuição de pessoas que influenciaram minha formação não só profissional, mas também humana. Assim, faço os seguintes agradecimentos:

- à minha mãe, Márcia, ao meu pai, Valdecir, e ao meu irmão, Rafael, que todos os dias me motivam a buscar ser uma pessoa melhor;
- ao Professor Doutor Rodrigo Valin de Oliveira, pela dedicada orientação que garantiu a conclusão deste Trabalho, e pelo entusiasmo com o que ministra suas aulas e inspira os estudantes a buscarem conhecimento;
- aos Professores da Faculdade de Direito da Universidade Federal do Rio Grande do Sul, pela excelência com que formam seus alunos;
- a todos meus amigos, que fazem os momentos valerem a pena.

“[...] a alguém deve ficar o direito de errar por último, de decidir por último, de dizer alguma coisa que deva ser considerada como êrro ou como verdade.”

Rui Barbosa, 1914, p. 259.

RESUMO

O presente Trabalho de Conclusão de Curso examina a doutrina dos atos políticos, como categoria de ações do Poder Público que, por sua natureza, não se submetem, em princípio, à apreciação judicial, e a aplicação dessa teoria no instituto da intervenção federal nos Estados membros. Assim, primeiramente, são analisadas as origens da conceituação dos atos políticos, notadamente o estudo da matéria desenvolvido no âmbito da jurisprudência do Conselho de Estado francês e da Suprema Corte norte-americana, e a recepção e aplicação dessa teoria no Direito brasileiro, a partir de decisões do Supremo Tribunal Federal. Em um segundo momento, é explorado o instituto da intervenção da União nos Estados membros, ato excepcional voltado à preservação da unidade e da estabilidade do Estado federal, classificado pela doutrina e pela jurisprudência como ato político, embora possua pressupostos constitucionalmente predefinidos. Por fim, é analisado qual o papel exercido pela doutrina das questões políticas na intervenção federal, o que será respondido partindo-se da hipótese de que a teorização dos atos políticos é utilizada como critério limitador da apreciação judicial da medida interventiva, especialmente quanto ao seu cabimento. O método empregado é o hipotético-dedutivo, utilizando-se como técnica de pesquisa a documentação indireta em fontes primárias, bem como fontes secundárias bibliográficas.

Palavras-chave: Atos políticos. Controle judicial. Intervenção federal.

ABSTRACT

This Course Conclusion Paper examines the doctrine of the political questions, as a category of Public Administration acts which, by their feature, are not in theory submitted to judicial review, and the application of this doctrine in federal intervention in member states. Firstly, the origins of the conceptualization of political questions are analyzed, especially the study of the matter developed within the framework of the jurisprudence of the French Council of State and the US Supreme Court, and the reception and application of this theory in Brazilian law, from decisions of the Federal Supreme Court. Secondly, federal intervention in member states is explored, an exceptional act aimed at preserving the unity and stability of the federal state, classified by doctrine and jurisprudence as a political question, although it has constitutionally predefined assumptions. Finally, it is analyzed the role played by the doctrine of political questions in federal intervention, which will be answered starting from the hypothesis that the theorizing of political questions is used as a limiting criterion of the judicial review of federal intervention, especially regarding its fit. The method used is the hypothetical-deductive method, using indirect documentation in primary sources as well as secondary bibliographic sources.

Keywords: Political questions. Judicial review. Federal intervention.

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	8
2 A TEORIA DOS ATOS POLÍTICOS	10
2.1 Linhas gerais	10
2.2 Os <i>actes de gouvernement</i> na França e a <i>political questions doctrine</i> nos Estados Unidos da América	11
2.3 Os atos políticos no direito brasileiro	27
3 A INTERVENÇÃO FEDERAL NO BRASIL	34
3.1 Linhas gerais	34
3.2 Evolução histórica da intervenção federal nas Constituições brasileiras	39
3.3 Pressupostos materiais e formais da intervenção federal no Brasil	53
4 APRECIÇÃO JUDICIAL DA INTERVENÇÃO FEDERAL SOB A PERSPECTIVA DOS ATOS POLÍTICOS	68
4.1 Linhas gerais	68
4.2 Controle político e controle judicial da intervenção federal	70
4.3 Relevantes decisões do Supremo Tribunal Federal: MS 21041-RO, e MS 35.537-DF	78
5 CONCLUSÃO	83

1 INTRODUÇÃO

Os atos políticos têm sido objeto de estudo há algum tempo pela doutrina e pelas Cortes estrangeiras e brasileiras. Trata-se de uma categoria de atos emanados do Poder Público cujo mérito não se submete a mecanismos judiciais de controle, o que, em princípio, afasta a possibilidade de apreciação judicial dessas questões. Tais atos, no entanto, são de difícil conceituação, motivo pelo qual o tratamento que lhes é dado tanto pelos estudiosos quanto pelos Tribunais, historicamente, apresenta inúmeras oscilações – ora estendendo a aplicação da teoria dos atos políticos, com conseqüente diminuição da ingerência judicial, ora restringindo a imunidade a específicos aspectos, visando a não excluir a possibilidade de o cidadão buscar a solução judicial contra eventuais lesões a seus direitos causadas pelas autoridades públicas.

Nesse contexto, entre os inúmeros atos classificados pela doutrina e pela jurisprudência a partir da sua natureza política e da sua característica discricionariiedade, destaca-se o instituto da intervenção federal nos Estados membros. Tal medida, própria dos Estados que adotam a forma federativa, consiste em um instrumento excepcional voltado à preservação da unidade nacional, evitando tendências desagregadoras, e à estabilidade dos entes autônomos que compõem o país. A intervenção federal, cujo decreto e execução, no Brasil, é de competência privativa do Presidente da República, é compreendida pela doutrina e pela jurisprudência, via de regra, como um ato político ou de governo. No entanto, o instituto possui objetivos e pressupostos constitucionalmente preestabelecidos. Assim, a própria Constituição prevê um controle político, a ser exercido pelo Congresso Nacional, mas nada dispõe, em princípio – além da garantia segundo a qual a Lei não excluirá da apreciação do Poder Judiciário lesão ou ameaça a direito –, acerca da possibilidade, ou não, de apreciação judicial da medida.

Diante disso, o que se propõe neste Trabalho de Conclusão de Curso é, empregando o método hipotético-dedutivo, examinar qual o papel exercido pela doutrina das questões políticas na intervenção federal. Como hipótese inicial, tem-se que a doutrina das questões políticas é utilizada como critério limitador da apreciação judicial da intervenção federal, especialmente quanto ao cabimento da mesma. O estudo utiliza como técnica de pesquisa a documentação indireta em fontes primárias, como legislação, decisões judiciais e documentos em geral, e também conta com fontes secundárias bibliográficas.

Assim, divide-se o Trabalho em três capítulos. No primeiro, são analisadas as questões políticas enquanto categoria de atos emendados do Poder Público cujo mérito é imune de apreciação judicial. É feita uma análise histórica da disciplina a partir da conceituação desenvolvida no âmbito do Conselho de Estado francês e da Suprema Corte dos Estados Unidos da América. Na sequência, é examinado o tratamento dado à matéria pela doutrina brasileira e por julgados do Supremo Tribunal Federal.

No segundo capítulo, busca-se definir o instituto da intervenção federal e explicitar a sua natureza política, já que se trata de instrumento de *ultima ratio* do qual dispõe a União para assegurar o equilíbrio do Estado federal. Especificamente com relação à medida interventiva prevista nas Constituições republicanas brasileiras, é feito um histórico com a finalidade de demonstrar a evolução do instituto no país, e as situações em que foi utilizado. Após essas considerações, são analisados os pressupostos materiais e formais da intervenção federal prevista na Constituição de 1988, esclarecendo-se quais os casos que autorizam o ato, quais autoridades são competentes para se manifestarem a respeito, e quais os trâmites que devem ser seguidos para que seja decretada e executada a medida.

Por seu turno, no terceiro capítulo, pretende-se examinar a aplicação da doutrina dos atos políticos no instituto da intervenção federal. Assim, diante da existência dos pressupostos constitucionalmente preordenados, que limitam a atuação do Chefe de Estado em sua competência de lançar mão da medida interventiva, é examinado primeiramente o controle político da intervenção, expressamente previsto na Constituição, a ser exercido pelo Poder Legislativo. Após, é analisado se existe possibilidade, e em quais hipóteses, de interferência judicial no ato de intervenção, o que é feito aplicando-se ao instituto os conceitos desenvolvidos a partir da doutrina das questões políticas. Encerra-se o capítulo com o estudo e a comparação de decisões do Supremo Tribunal Federal, que tratam especificamente da função exercida pela doutrina dos atos políticos na intervenção federal.

Enfim, ao se dedicar ao emprego da doutrina das questões políticas no ato de intervenção federal, este Trabalho não pretende esgotar os temas desenvolvidos, mas oferecer uma proposta de aplicação prática da teoria constitucional estudada.

2 A TEORIA DOS ATOS POLÍTICOS

2.1 Linhas gerais

Neste capítulo, serão analisados os atos políticos (atos de governo, questões políticas, ou atos de Estado, conforme a terminologia que se adote),¹ como categoria de decisões concernentes ao Poder Público que, a depender do tratamento que recebam, são isentos de controle pelos órgãos judiciais. Tais atos são assim definidos por Hely Lopes Meirelles:

Atos políticos são os que, praticados por agentes do Governo, no uso de competência constitucional, se fundam na ampla liberdade de apreciação da conveniência ou oportunidade de sua realização, sem se aterem a critérios jurídicos preestabelecidos. São atos governamentais por excelência, e não apenas de administração. São atos de condução dos negócios públicos, e não simplesmente de execução de serviços públicos. Daí seu maior discricionarismo e, conseqüentemente, as maiores restrições para o controle judicial. Mas nem por isso afastam a apreciação da Justiça quando arguidos de lesivos a direito individual ou ao patrimônio público.²

A compreensão dos atos políticos, no entanto, tem oscilado na doutrina publicista, revelando a sua difícil conceituação; com efeito, "a existência de atos de governo, atestada pela doutrina tradicional, constitui surpreendente desafio à razão e ao direito, verdadeiro objeto de escândalo. Rebeldes a toda definição, os atos de governo escapariam a toda norma e a todo controle".³ Certo é que a questão suscita sempre debates a respeito do princípio da separação de Poderes, dos limites à competência do Judiciário, dos direitos e garantias individuais, entre outros temas de significativa importância para o Direito Constitucional.⁴

Assim, primeiramente, será examinada a origem da categoria dos atos políticos, especificamente a disciplina desenvolvida na França e nos Estados Unidos da América, respectivamente por meio da teoria dos *actes de gouvernement* (atos de governo) e da *political questions doctrine* (doutrina das questões políticas), que historicamente ofereceram a melhor contribuição para o estudo do tema. Embora desenvolvidas no âmbito de modelos jurisdicionais

¹ MEDAUAR, Odete. **Ato de Governo**. Revista de Direito Administrativo, Rio de Janeiro, v. 191, p. 67-85, jan. 1993. p. 68 Disponível em: <<http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/view/45641>>. Acesso em: 19 nov. 2018.

² MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito administrativo brasileiro**. 42. ed. atual. até a Emenda Constitucional 90, de 15.9.2015. São Paulo: Malheiros, 2016. p. 849.

³ MEDAUAR, Odete. *Op. cit.* p. 67.

⁴ TEIXEIRA, José Elaeres Marques. **A doutrina das questões políticas no Supremo Tribunal Federal - STF**. 2004. 233f. Dissertação (Mestrado em Direito) - Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2004. p. 2.

distintos – nos Estados Unidos, tal como no Brasil, as controvérsias envolvendo a Administração Pública são resolvidos pelo Poder Judiciário, ao passo que, na França, os conflitos administrativos são apreciados por um órgão integrante da própria Administração contenciosa –,⁵ ambas retratam a evolução do mesmo tema, que tem como discussão central a delimitação de uma categoria de atos que, por sua natureza política, não se submetem a mecanismos de controle por Juízes. Após, será analisado o tratamento dado no Brasil à matéria ao longo da história, estabelecendo-se, por fim, na medida do possível, os critérios hoje utilizados para identificar um ato político não sujeito ao exame judicial.

2.2 Os *actes de gouvernement* na França e a *political questions doctrine* nos Estados Unidos da América

Conforme referido, as mais significativas contribuições à teoria dos atos políticos, na história do constitucionalismo, foram oferecidas pela *political questions doctrine* (doutrina das questões políticas), elaborada pela jurisprudência da Suprema Corte dos Estados Unidos, e pela teoria dos *actes de gouvernement* (atos de governo), desenvolvida na França pelo Conselho de Estado.⁶

Inicia-se pela análise dos *actes de gouvernement*, que, como dito, foram conceituados no âmbito do Conselho de Estado francês. Esse órgão, criado em 1799 – em substituição ao sistema das Constituições de 1791 e 1795, em que os juízos sobre a legitimidade da ação administrativa eram realizados pelas mesmas autoridades administrativas que a executavam – em um primeiro momento, exercia uma função meramente consultiva ao Poder Executivo, servindo ao preparo de projetos de lei e ao assessoramento do Primeiro Conselheiro. Posteriormente, no ano de 1806, criou-se no Conselho de Estado a *Commission du Contentieux* (Comissão do Contencioso), momento a partir do qual passou a ter competência sobre as matérias contenciosas, tornando-se órgão máximo de justiça administrativa, ainda que adotasse

⁵ “É preciso ter-se em conta, entretanto, que o Conselho, de Estado francês é um órgão do contencioso-administrativo, faz parte da própria Administração, como instância jurisdicional. Pode permitir-se, portanto, maior amplitude na apreciação dos atos da chamada *Administração ativa*, pois é a própria Administração contenciosa que os revê (...)” (LEAL, Victor Nunes. Poder discricionário da administração - abuso desse poder - mandado de segurança - direito líquido e certo. **Revista de Direito Administrativo**, Rio de Janeiro, v. 14, p. 52-82, out. 1948. p. 71-72. Disponível em: <<http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/view/10789>>. Acesso em: 19 nov. 2018).

⁶ TAMER, Sergio Victor. **Atos políticos e direitos sociais nas democracias**: um estudo sobre o controle dos atos políticos e a garantia judicial dos direitos sociais. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Ed., 2005. p. 107.

o sistema de *justice retenue* – pelo qual os arestos eram submetidos à decisão final do Chefe de Estado.⁷

O surgimento da noção de atos de governo no Conselho de Estado francês remonta à queda do Império napoleônico, período em que os Juízes administrativos foram duramente criticados por ambos os grupos políticos da época – liberais e monárquicos –, o que, diante do temor de uma reação do Governo, os fez espontaneamente limitarem o alcance de suas atribuições. Assim, o Conselho de Estado passou a proferir decisões que, por um lado, invocando o princípio da separação de Poderes, reconheciam a competência dos Juízes ordinários, em detrimento dos administrativos, para a análise de uma série de questões, e, por outro, deixavam de apreciar matérias de grande repercussão política, deixando-as a cargo da Administração. Nesse contexto, portanto, é que despontam, na jurisprudência do Conselho de Estado, referências a atos de governo. Sobre o tema, aponta a doutrina de Fernández-Valmayor:

A la caída del Imperio napoleónico, el Consejo de Estado pasa por uno de los momentos más difíciles de su existencia; es continuamente criticado por unos y por otros: por los liberales, que le reprochaban su origen autoritario y su cualidad de juez administrativo, y por los monárquicos, que estaban en completo desacuerdo con la obra de consolidación de la situación de los adquirentes de bienes nacionales que el Consejo de Estado había realizado en aplicación de las leyes de confiscación de los bienes de los desterrados. A pesar de todo, el Consejo de Estado logró mantenerse y subsistir; sin embargo, rodeado de un clima de fuerte hostilidad, manifestará en sus decisiones timidez e incertidumbre. Y es así como los Jueces administrativos, temiendo la reacción del Gobierno, van a limitar espontáneamente el ámbito de sus propias atribuciones en dos direcciones distintas: por una parte, disminuirán en favor de los Jueces ordinarios el alcance del principio clásico de la separación de poderes (concretamente, la separación entre autoridades administrativas y judiciales); por otra, abandonarán las materias de gran relieve político a la libre disponibilidad de los órganos de la Administración activa: “double restriction inspirée par l'unique souci politique de se faire modeste pour se maintenir et durer”. Aparece así en el terreno jurisprudencial la noción de acto político o de gobierno.⁸

A primeira vez em que houve a aplicação da teoria dos atos de governo foi no acórdão *Laffite*, de 1822. Em síntese, versava o caso sobre uma renda de 670 000 francos que havia sido concedida por Napoleão, no exercício da Chefia de Estado, a sua irmã, e que posteriormente fora adquirida pelo banqueiro *Laffite*. Uma lei editada em 12 de maio de 1826 privou a família

⁷ FERNÁNDEZ-VALMAYOR, José Luis Carro y. **La Doctrina del Acto Político** (Especial referencia al Derecho italiano) in Revista de administración pública número 53. Centro de Estudios Políticos y Constitucionales: Madrid, 1967. p. 75. Disponível em:

<<http://www.cepc.gob.es/publicaciones/revistas/revistaselectronicas?IDR=1&IDN=53&IDA=22509>>. Acesso em: 19 nov. 2018; TAMER, Sergio Victor. **Atos políticos e direitos sociais nas democracias**: um estudo sobre o controle dos atos políticos e a garantia judicial dos direitos sociais. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Ed., 2005. p. 110-111.

⁸ FERNÁNDEZ-VALMAYOR, José Luis Carro y. *Op. cit.* p. 75-76.

Bonaparte de todos os bens adquiridos a título gratuito, entre os quais a referida renda destinada à irmã de Napoleão. Diante disso, *Laffite* impugnou, perante o Conselho de Estado, o ato do Ministro das Finanças que lhe havia negado o pagamento das cotas vencidas antes de editada a lei em questão. A demanda foi rejeitada pelos Juízes administrativos, que se abstiveram de julgar o mérito, com o argumento de que a reclamação se referia a uma questão política, e que, por isso, caberia exclusivamente ao Governo sobre ela deliberar.⁹

Assim, decidiu o Conselho de Estado que não poderiam ser impugnados, nem na jurisdição comum, nem na administrativa, os atos que dissessem respeito à “alta política”, quais sejam, os atos para a prática dos quais a Administração houvesse declarado um “objetivo político”.¹⁰ Tal posicionamento – de inadmissibilidade de recursos relativos a controvérsias de natureza política – foi reiterado no Conselho de Estado em sucessivas decisões, de maneira que os estudiosos, buscando conferir uma racionalidade jurídica ao conceito de *acte de gouvernement*, nascido espontaneamente no campo jurisprudencial, elabora a sua primeira doutrina – que marca a primeira fase da evolução do sistema na França – denominada Teoria do Móvel Político ou Teoria da Causa Subjetiva,¹¹ também denominada Teleológica ou Finalística por alguns autores.¹² Segundo essa teoria, a caracterização de um *acte de gouvernement* como tal ocorreria a partir da vontade externada pelo órgão do qual emana – o Governo –, que teria a possibilidade de declarar um motivo político para o ato, impedindo que sobre este pudesse haver controle por parte do Juiz administrativo.¹³ Ao tratar do tema, Fernández-Valmayor alerta que a Teoria do Móvel Político não fornece critérios jurídicos para a caracterização do *acte de gouvernement*, mas se baseia tão somente em uma causa subjetiva, o que, ao reduzir a competência do Juiz à mera verificação de objetivo político alegado pelo

⁹ FERNÁNDEZ-VALMAYOR, José Luis Carro y. **La Doctrina del Acto Político** (Especial referencia al Derecho italiano) in Revista de administración pública número 53. Centro de Estudios Políticos y Constitucionales: Madrid, 1967. p. 75. Disponível em: <<http://www.cepc.gob.es/publicaciones/revistas/revistaselectronicas?IDR=1&IDN=53&IDA=22509>>. Acesso em: 19 nov. 2018.

¹⁰ COMPARATO, Fábio Konder Comparato. **A "questão política" nas medidas provisórias: um estudo de caso**. Disponível em: <<http://www.egov.ufsc.br/portal/sites/default/files/anexos/14558-14559-1-PB.htm>>. Acesso em: 19 nov. 2018.

¹¹ FERNÁNDEZ-VALMAYOR, José Luis Carro y. *Op. cit.* p. 76-77.

¹² CRETILLA JÚNIOR, José. **Teoria do ato de governo** in Revista de Informação Legislativa, Senado Federal, Brasília, v. 24, n. 95, p. 73-84, jul./set. 1987. p. 76. Disponível em: <<http://www2.senado.leg.br/bdsf/handle/id/181774>>. Acesso em: 19 nov. 2018.

¹³ FERNÁNDEZ- VALMAYOR, José Luis Carro y. *Op. cit.* p. 86.

Governo, com conseqüente e necessária declaração de incompetência para apreciar a matéria, gera risco de graves abusos por parte do Poder Executivo, sobretudo em regimes autoritários.¹⁴

Com a queda do Império Napoleônico e o surgimento da Terceira República, o Conselho de Estado assume de modo efetivo a atividade jurisdicional, conforme a Lei de 24 de maio de 1872, e passa a exercer o papel de Juiz, em toda a sua amplitude, nas causas administrativas.¹⁵ As novas instituições e o regime liberal impulsionaram o abandono da Teoria do Móvel Político, sendo esta substituída pela Teoria da Natureza do Ato ou Teoria da Causa Objetiva,¹⁶ o que marca a segunda fase do desenvolvimento dos *actes de gouvernement* na França. Segundo essa nova teoria, “o ato de governo é definido não pelo fim perseguido, mas pelo esclarecimento das noções governar e administrar, Governo e Administração”.¹⁷

No âmbito jurisprudencial, a decisão que introduz a Teoria na Natureza do Ato foi proferida em 1875, no aresto Príncipe Napoleão (*arrêt Prince Napoléon*). A controvérsia versava sobre recurso submetido à apreciação do Conselho de Estado pelo Príncipe Napoleão José Bonaparte contra ato do Ministro de Guerra, que havia se recusado a incluir o nome daquele na lista de Generais de Divisão no Anuário Militar editado em 1873, o primeiro após a queda do Império. Ocorre que, ainda em 1853, o Príncipe havia recebido do primo, o Imperador Napoleão III, o título de General de Divisão do Exército Francês. O Ministro de Guerra, ao

¹⁴ FERNÁNDEZ- VALMAYOR, José Luis Carro y. **La Doctrina del Acto Político** (Especial referencia al Derecho italiano) in Revista de administración pública número 53. Centro de Estudios Políticos y Constitucionales: Madrid, 1967. p. 86-87. Disponível em: <<http://www.cepc.gob.es/publicaciones/revistas/revistaselectronicas?IDR=1&IDN=53&IDA=22509>>. Acesso em: 19 nov. 2018. Ainda sobre a Teoria do Móvel Político, e o perigo na sua aplicação, é a lição de Cretella Júnior: “Também denominada teoria do móvel político, esta posição consagra, de maneira particularmente perigosa, a idéia de razão de Estado, possibilitando, quando aceita, a vitória do arbitrário governamental, sob a capa de interesse, bastando, para isso, estender, indefinidamente, o campo dos mencionados atos. Formulada de modo claro, na doutrina (DUFOUR escreveu: 'O que faz o ato de governo é o fim a que se propõe o editor da medida. O ato que tem por fim defender a sociedade, considerada em si mesma, ou personificada no Governo, contra inimigos internos ou externos, declarados ou ocultos, presentes ou futuros - eis o ato de governo". Cf. *Traité de Droit Administratif Appliqué*, 1856, vol V, p. 128), a ‘teoria finalística’, ‘teleológica’ ou do ‘móvel político’, acaba por cair, em fins do século XIX, diante de corajoso pronunciamento daquela Corte, em 19 de fevereiro de 1875 (Caso do Príncipe Napoleão)” (CRETILLA JÚNIOR, José. **Teoria do ato de governo** in Revista de Informação Legislativa, Senado Federal, Brasília, v. 24, n. 95, p. 73-84, jul./set. 1987. p. 76-77. Disponível em: <<http://www2.senado.leg.br/bdsf/handle/id/181774>>. Acesso em: 19 nov. 2018).

¹⁵ TÁCITO, Caio. **A reforma da jurisdição administrativa na França**. Revista de Direito Administrativo, Rio de Janeiro, v. 36, p. 458-460, abr. 1954. p. 458. Disponível em: <<http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/view/13859>>. Acesso em: 19 nov. 2018; FERNÁNDEZ- VALMAYOR, José Luis Carro y. *Op. cit.* p. 78; PICININI, Joel. **O controle jurisdicional dos atos políticos**. 2012. 149f. Dissertação (Mestrado em Direito) - Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2012. p. 31.

¹⁶ FERNÁNDEZ-VALMAYOR, José Luis Carro y. *Op. cit.* p. 87.

¹⁷ CRETILLA JÚNIOR, José. *Op. cit.* p. 77.

justificar seu ato, declarou que a investidura do Príncipe no título em questão havia ocorrido nas condições de um regime que já não mais existia, e sustentou que a sua decisão de não incluí-lo na referida lista se baseava em razões de política governamental, não podendo, portanto, o recurso ser conhecido pela jurisdição administrativa.¹⁸

Ao apreciar o caso, todavia, o Conselho de Estado entendeu que, conquanto os atos de governo encerrassem uma discricionariedade não questionável na sua jurisdição, o âmbito dessa discricionariedade não poderia ser arbitrariamente estendida pelo Governo, já que estaria limitada pela Constituição e pelas leis.¹⁹ Asseverou o órgão que, para se abster de julgar o mérito da impugnação, “não é suficiente que um ato, emanado do governo ou de um de seus representantes, tenha sido deliberado em Conselho de Ministros ou que ele tenha sido ditado por um interesse público”,²⁰ sempre que em tal ato se vislumbre uma natureza objetivamente administrativa.²¹ Assim, a decisão no caso Príncipe Napoleão fixou limites para a caracterização dos *actes de gouvernement*, aumentando consideravelmente o alcance do controle exercido pelo Conselho de Estado dos atos emanados do Poder Executivo.²²

A mesma posição adotada pelo Conselho de Estado no aresto Príncipe Napoleão foi adotada pelo Tribunal de Conflitos,²³ em decisão no chamado recurso *Dufelle*, datada de 23 de março de 1889, na qual se teve de decidir acerca do sequestro de documentos que, mediante justificativa de que a providência cumpria fins políticos, havia sido determinado pelo Chefe de Polícia por ordem do Ministro do Interior. Ao julgar a controvérsia, o Tribunal assentou que

¹⁸ HORBACH, Carlos Bastide. **Controle Judicial da Atividade Política**: As questões políticas e os atos de governo *in* Revista de Informação Legislativa, Senado Federal, Brasília, v. 46, n. 182, p. 7-16, abr./jun. 2009. p. 10. Disponível em: <<http://www2.senado.leg.br/bdsf/handle/id/194912>>. Acesso em: 19 nov. 2018.

¹⁹ HORBACH, *loc. cit.*

²⁰ PICININI, Joel. **O controle jurisdicional dos atos políticos**. 2012. 149f. Dissertação (Mestrado em Direito) - Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2012. p. 31-32.

²¹ TAMER, Sergio Victor. **Atos políticos e direitos sociais nas democracias**: um estudo sobre o controle dos atos políticos e a garantia judicial dos direitos sociais. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Ed., 2005. p. 113; PICININI, Joel. *Op. cit.*, p. 32.

²² HORBACH, *loc. cit.*

²³ Acerca da competência do Tribunal de Conflitos francês, leciona Cretella Júnior: “A existência de duas ordens de jurisdições, como na França, em que, ao lado dos *tribunais judiciários*, existem os *tribunais administrativos*, dá origem aos ‘conflitos de atribuição’, mas esta expressão designa para os franceses ‘choque de competência’ entre a *ordem administrativa* e a *ordem judiciária*, porque ‘atribuição’ quer dizer, na técnica do direito francês, ‘jurisdição’, quando se trata de luta de competência entre as referidas ordens judicantes. [...] Ocorrendo o conflito, na França, o Tribunal de Conflitos é que vai decidir que autoridades devem tomar conhecimento e julgar a questão” (CRETELLA JÚNIOR, José. **Do conflito de atribuições no Brasil**. Revista de Direito Administrativo, Rio de Janeiro, v. 144, p. 18-32, jan. 1981. p. 23-24. Disponível em: <<http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/view/43335>>. Acesso em: 19 nov. 2018).

“não muda a natureza pelo fato de ser decretado dentro de um objetivo político”, e que “as diversas circunstâncias não lhe teriam dado a característica de ato administrativo ou ato de governo”.²⁴

Vê-se, portanto, que, a partir de 1875, abandonou-se a justificativa do “objetivo político”, que deu lugar à ideia de que certos atos, “em razão de sua natureza”, não estão sujeitos ao controle jurisdicional.²⁵ Tal concepção se manteve na doutrina e na jurisprudência francesas até a Segunda Guerra Mundial.²⁶ No entanto, os teóricos da “natureza do ato” não conseguiram formular um conceito preciso do ato de governo, que lhe desse independência conceitual, estabelecendo-se tão somente uma enumeração casuística de atos imunes ao controle, como, por exemplo, os relativos à segurança interior e exterior do Estado, às relações entre os órgãos de Governo, entre outros.²⁷ Assim, durante essa fase, entendeu-se “como ato de governo todo aquele que figurasse, expressamente, na lista taxativa jurisprudencial apresentada”.²⁸ Apesar disso, a teoria inaugurada com o aresto Príncipe Napoleão conferiu ao *acte de gouvernement* “a sua moderna conformação aos contornos do ordenamento jurídico, aumentando significativamente a extensão do controle exercido pelo Conselho de Estado”.²⁹

A restrição do campo de atos emanados do Governo imunes ao controle do Conselho de Estado, iniciada na época em que predominou a Teoria da Natureza do ato, tornou-se ainda maior a partir da terceira fase da evolução do conceito de *acte de gouvernement* na França, iniciada imediatamente após o final da Segunda Guerra Mundial, no período marcado pela

²⁴ FERNÁNDEZ-VALMAYOR, José Luis Carro y. **La Doctrina del Acto Político** (Especial referencia al Derecho italiano) in Revista de administración pública número 53. Centro de Estudios Políticos y Constitucionales: Madrid, 1967. p. 78-79. Disponível em:

<<http://www.cepc.gob.es/publicaciones/revistas/revistaselectronicas?IDR=1&IDN=53&IDA=22509>>. Acesso em: 19 nov. 2018; TAMER, Sergio Victor. **Atos políticos e direitos sociais nas democracias**: um estudo sobre o controle dos atos políticos e a garantia judicial dos direitos sociais. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Ed., 2005. p. 113-114.

²⁵ COMPARATO, Fábio Konder Comparato. **A "questão política " nas medidas provisórias**: um estudo de caso. Disponível em: <<http://www.egov.ufsc.br/portal/sites/default/files/anexos/14558-14559-1-PB.htm>>. Acesso em: 19 nov. 2018.

²⁶ FERNÁNDEZ-VALMAYOR, José Luis Carro y. *Op. cit.* p. 7.

²⁷ CRETELLA JÚNIOR, José. **Teoria do ato de governo** in Revista de Informação Legislativa, Senado Federal, Brasília, v. 24, n. 95, p. 73-84, jul./set. 1987. p. 77. Disponível em:

<<http://www2.senado.leg.br/bdsf/handle/id/181774>>. Acesso em: 19 nov. 2018; PICININI, Joel. **O controle jurisdicional dos atos políticos**. 2012. 149f. Dissertação (Mestrado em Direito) - Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2012. p. 33.

²⁸ CRETELLA JÚNIOR, *loc. cit.*

²⁹ HORBACH, Carlos Bastide. **Controle Judicial da Atividade Política**: As questões políticas e os atos de governo in Revista de Informação Legislativa, Senado Federal, Brasília, v. 46, n. 182, p. 7-16, abr./jun. 2009. p. 10. Disponível em: <<http://www2.senado.leg.br/bdsf/handle/id/194912>>. Acesso em: 19 nov. 2018.

promulgação da Constituição de 1958. Nessa nova etapa, o Conselho de Estado passou a admitir a revisão de atos que, tradicionalmente, eram considerados imunes ao controle jurisdicional, notadamente a proclamação do estado de sítio e os decretos de extradição.³⁰

Nesse contexto, os atos que hoje, na França, são considerados insuscetíveis de controle – quer pelo Poder Judiciário, quer pelo Conselho de Estado – são apenas de duas ordens: (i) os concernentes às relações entre o Poder Executivo e o Parlamento, e (ii) os que dizem respeito às relações da França com as autoridades estrangeiras, como é o caso dos tratados internacionais.³¹ Entretanto, não é absoluta a imunidade à revisão mesmo dos atos que abrangem as duas exceções explicitadas, o que fez surgir na doutrina a irônica expressão *introuvable acte de gouvernement* (atos de governo não encontrados).³²

Ainda, importante mencionar a criação, pela Constituição de 1958, do Conselho Constitucional,³³ o qual tem muitas vezes exercido o controle de atos emanados do Governo

³⁰ COMPARATO, Fábio Konder Comparato. A "**questão política**" nas medidas provisórias: um estudo de caso. Disponível em: <<http://www.egov.ufsc.br/portal/sites/default/files/anexos/14558-14559-1-PB.htm>>. Acesso em: 19 nov. 2018; PICININI, Joel. **O controle jurisdicional dos atos políticos**. 2012. 149f. Dissertação (Mestrado em Direito) - Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2012. p. 33-34.

³¹ Carlos Bastide Horbach especifica os atos que, hodiernamente, são considerados insuscetíveis de controle jurisdicional na França: "Certamente, no que importa para a presente análise, as relações entre Executivo e Parlamento são mais relevantes. Entretanto, não se pode deixar de mencionar – ainda que superficialmente – as matérias de política internacional. Jean Rivero sintetiza tais questões nos seguintes pontos: a) negociação e conclusão de tratados; b) atos relativos à aplicação de tratados pelo Executivo; c) atos de política internacional estranhos aos tratados, como a proteção dos franceses no estrangeiro pelas autoridades diplomáticas; e d) atos de guerra (RIVERO, 1981, p. 185-186). Nas relações entre Executivo e Parlamento, o Conselho de Estado se recusa a apreciar os seguintes tipos de atos: a) decisões do Executivo no âmbito de sua participação no processo legislativo, como na promulgação de uma lei (arrêt Desreumeaux, de 1933) ou a recusa de invocar urgência na apreciação, pelo Conselho Constitucional, de uma lei orgânica (arrêt Meyet et Bouget, de 2002); b) decisões do Presidente da República que afetam as relações entre poderes ou o exercício da função legislativa, como a dissolução da Assembleia Nacional (arrêt Allain, de 1989) ou a nomeação de um membro do Conselho Constitucional (arrêt Mme. Ba, de 1999); c) decisões do Governo preparatórias de decisões do Parlamento, que tem, assim, poder de revê-las, exercendo por si só o controle (arrêt Georger et Tervassigamany, de 1958). (LONG, 2005, p. 19-20)" (HORBACH, Carlos Bastide. **Controle Judicial da Atividade Política**: As questões políticas e os atos de governo *in* Revista de Informação Legislativa, Senado Federal, Brasília, v. 46, n. 182, p. 7-16, abr./jun. 2009. p. 10-11. Disponível em: <<http://www2.senado.leg.br/bdsf/handle/id/194912>>. Acesso em: 19 nov. 2018).

³² COMPARATO, *loc. cit.*

³³ Sobre o Conselho Constitucional francês, explica Bruno Cláudio Penna Amorim Pereira: "[...] efetivamente, o controle de constitucionalidade das leis na França surgiu, expressamente, na Constituição de 1958, com a criação do Conselho Constitucional, órgão de conotação política, ao qual foi atribuído, além de outras funções, o exercício da jurisdição constitucional, manifestando-se, principalmente, por meio do controle preventivo de constitucionalidade das leis" (PEREIRA, Bruno Cláudio Penna Amorim. **Apontamentos sobre o papel do conselho constitucional na consolidação do sistema francês de justiça constitucional**. Rev. Fac. Dir. Sul de Minas, Pouso Alegre, v. 28, n. 2: 7-30, jul./dez. 2012. p. 12. Disponível em: <<https://www.fdsu.edu.br/adm/artigos/a7eb4c72a35bb344d9a9627fd9229c44.pdf>>. Acesso em: 19 nov. 2018).

que antes eram tidos como imunes pelo Conselho de Estado. Nesse sentido, explica Carlos Bastide Horbach:

É, ainda, interessante registrar que, modernamente, os espaços de imunidade que eram deixados pelo Conselho de Estado vêm sendo preenchidos em França por outra jurisdição, a do Conselho Constitucional, o que acarreta um aumento ainda maior da sindicabilidade dos atos de governo. Ou seja, muitos atos que não eram apreciados pelo Conselho de Estado passaram a ser objeto de controle do Conselho Constitucional, num gradual processo de alargamento de suas competências. Assim, por exemplo, enquanto o Conselho de Estado se nega a apreciar o decreto presidencial que submete um projeto de lei a referendo, por considerá-lo ato de governo (arrêt Brocas, de 1962), o Conselho Constitucional afirma sua competência para conhecer da matéria (arrêt Hauchemaille, de 2000). (LONG et al, 2006, p. 26)³⁴

Feitas essas considerações, tem-se que, conforme análises doutrinárias, no atual estágio de desenvolvimento da jurisprudência francesa o critério adotado na definição dos *actes de gouvernement* é essencialmente empírico, tendo os órgãos negado a revisão jurisdicional quando consideraram inconveniente sujeitar o ato ao controle, em face de seus objetivos. Portanto, percebe-se que a problemática até hoje não foi definitivamente solucionada, inexistindo uma conceituação clara acerca dos atos de governo.³⁵

Encerra-se a explanação acerca dos *actes de gouvernement* com o entendimento de que, em síntese, para a jurisprudência do Conselho de Estado francês, os atos de governos são distintos dos atos administrativos, sendo estes vinculados à atividade da Administração Pública, e aqueles relacionados às ações do Governo. Não há, no entanto, um conceito claro pelo qual se possa classificar o ato de governo como tal, limitando-se a jurisprudência francesa à elaboração de uma lista temática de atos de natureza política. Ademais, à medida que o tema evoluiu historicamente, houve significativa diminuição da extensão de atos imunes à revisão jurisdicional na França.

Na sequência deste tópico, acerca da origem das questões políticas, analisa-se a *political questions doctrine* (doutrina das questões políticas), desenvolvida no âmbito da Suprema Corte dos Estados Unidos da América, cuja influência sobre a doutrina e a jurisprudência brasileiras seguramente foi ainda mais forte em relação à teorização francesa, sobretudo porque foi com

³⁴ HORBACH, Carlos Bastide. **Controle Judicial da Atividade Política**: As questões políticas e os atos de governo *in* Revista de Informação Legislativa, Senado Federal, Brasília, v. 46, n. 182, p. 7-16, abr./jun. 2009. p. 11. Disponível em: <<http://www2.senado.leg.br/bdsf/handle/id/194912>>. Acesso em: 19 nov. 2018.

³⁵ PICININI, Joel. **O controle jurisdicional dos atos políticos**. 2012. 149f. Dissertação (Mestrado em Direito) - Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2012. p. 35.

base no sistema norte-americano que a República brasileira modelou sua instituição judiciária, bem como delimitou as funções próprias de cada Poder.³⁶

O surgimento com repercussão da doutrina das questões políticas norte-americana remonta ao ano de 1803, no paradigmático caso *Marbury v. Madison*,³⁷ julgado pela Suprema Corte dos Estados Unidos, no qual, além de se ter inaugurado o sistema de controle judicial de constitucionalidade das leis, decidiu-se acerca do tema das questões políticas.³⁸ Assim, a Suprema Corte estabeleceu que, “se por um lado o Poder Judiciário está autorizado a reconhecer a nulidade de atos da legislatura, quando contrários à Constituição, por outro não lhe é lícito ingressar no campo da política”.³⁹ Nesse sentido, afirmou Rui Barbosa:

Desde MARSHALL, no memorável aresto em que se sagrou a jurisdição dos tribunais contra o exercício inconstitucional das faculdades do govêrno, ou do Congresso, ficou, ao mesmo tempo, reconhecido existir no domínio dêsses poderes uma região impenetrável à autoridade da justiça: a região política.⁴⁰

No caso *Marbury v. Madison*, o autor da ação – Willian Marbury – havia sido nomeado, pelo então Presidente dos Estados Unidos, já no final de seu mandato – John Adams –, para o cargo de Juiz de Paz do Distrito de Columbia, sendo a nomeação aprovada pelo Senado. Entretanto, ao assumir a Presidência do país, Thomas Jefferson, sucessor de Adams, emitiu uma contraordem visando a negar posse ao Juiz nomeado. Marbury, então, impetrou junto à Suprema Corte um *writ of mandamus*, requerendo fosse ordenado ao Secretário de Estado James Madison que garantisse a sua posse no cargo.⁴¹ A relatoria do caso ficou sob responsabilidade do *Chief Justice* John Marshall, que, ao que tudo indica, intencionalmente, inverteu a ordem técnica de apreciação das questões, de modo que, embora tenha reconhecido a procedência do pedido no

³⁶ SOUZA JÚNIOR, Antonio Umberto de. **O Supremo Tribunal Federal e as questões políticas**: o dilema brasileiro entre o ativismo e a autocontenção no exame judicial das questões políticas. Porto Alegre: Síntese, 2004. p. 67; TAMER, Sergio Victor. **Atos políticos e direitos sociais nas democracias**: um estudo sobre o controle dos atos políticos e a garantia judicial dos direitos sociais. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Ed., 2005. p. 152.

³⁷ USA. **5 U.S. 137**. Disponível em: < <https://www.law.cornell.edu/supremecourt/text/5/137>>. Acesso em: 19 nov. 2018.

³⁸ SOUZA JÚNIOR, Antonio Umberto de. *Op. cit.* p. 69.

³⁹ TEIXEIRA, José Elaeres Marques. **A doutrina das questões políticas no Supremo Tribunal Federal - STF**. 2004. 233f. Dissertação (Mestrado em Direito) - Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2004. p. 10.

⁴⁰ BARBOSA, Rui. Trabalhos jurídicos. *In*: **Obras Completas de Rui Barbosa**. Vol. XX. Tomo V. Rio de Janeiro: Ministério da Educação e Cultura, 1958. p. 119.

⁴¹ PICININI, Joel. **O controle jurisdicional dos atos políticos**. 2012. 149f. Dissertação (Mestrado em Direito) - Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2012. p. 18-19.

mérito, tal certificação foi, na prática, exarada como mero *obiter dictum*, tendo o Juiz denegado a ordem por questão procedimental.⁴² Ocorre que Marshall, a despeito de reconhecer a ilegalidade do ato praticado pelo governante – de cassar a nomeação de Marbury –, vislumbrou a inconstitucionalidade da lei que regulamentava o *mandamus*, a qual atribuía competência originária de julgamento à Suprema Corte, pois tal hipótese não era prevista na Constituição.⁴³ Assim, consignou-se que, embora o ato do Presidente Jefferson não fosse puramente político, e realmente violasse os direitos individuais de Marbury, carecia a Suprema Corte de competência para o exame do pleito, que só poderia ocorrer em grau de recurso após a apreciação do caso por um Tribunal estadual.⁴⁴

Feitas essas considerações, passa-se à análise da decisão judicial quanto à doutrina das questões políticas por ela formulada. Com efeito, no caso *Marbury v. Madison*, pela primeira vez a Suprema Corte buscou delimitar o campo das questões políticas – cujo mérito não poderia ser revisto pelo Poder Judiciário –, em contraposição às questões judiciais.⁴⁵ Assim, o Juiz Marshall expôs a ideia de que a Constituição confere certas atribuições exclusivamente ao titular do Poder Executivo, as quais possuem natureza política e, por isso, são dotadas de discricionariedade. Desse modo, os atos praticados pelo Chefe do Executivo – ou pelos auxiliares que estiverem atuando em obediência às suas ordens – no exercício dessa função discricionária, na medida em que dizem respeito a assuntos de interesse da nação, e não a

⁴² A inversão da ordem técnica de exame das matérias, mediante apreciação da questão principal em momento anterior à análise da preliminar de incompetência, pode ter sido resultado da disposição de Marshall a acalmar a opinião pública, que desejava o reconhecimento da falta do Chefe do Executivo. Nesse sentido, leciona Antonio Umberto de Souza Júnior: “Era grande o clima de pressão e de apreensão da imprensa e da opinião pública em torno do caso, MARSHALL, invertendo, ao que tudo indica intencionalmente, a ordem tecnicamente correta de exame das matérias, reconheceu o erro de conduta do Executivo, que não poderia mais revogar a nomeação. Porém, de ofício, vislumbrou inconstitucionalidade na lei regulamentadora da *mandamus*, por atribuir à Suprema Corte competência originária não contemplada na Carta de 1787. E, inconstitucional a lei, carecia a Corte de competência para o caso, motivo que justificou a denegação da ordem almejada, apesar da total procedência do pleito. [...] A sagacidade política da decisão reside na inversão da ordem tecnicamente correta de exame das matérias, que apaziguou a opinião pública e a imprensa, ansiosas, ao certificar o erro cometido pelo governante. Mas a certificação judicial do erro de MADISON resultou inócua ao se reconhecer, em seguida, a inconstitucionalidade da lei que outorga competência à Suprema Corte para aquele tipo de litígio (evitando, assim, paralelamente, um possível conflito de poderes). Aquela certificação terminou como um mero *obiter dictum*. Se a partida não terminou com um xeque-mate, foi no mínimo empatada. Por fim, pela primeira vez, uma decisão judicial buscou marcar a fronteira entre as questões judiciais e as questões políticas” (SOUZA JÚNIOR, Antonio Umberto de. **O Supremo Tribunal Federal e as questões políticas**: o dilema brasileiro entre o ativismo e a autocontenção no exame judicial das questões políticas. Porto Alegre: Síntese, 2004. p. 68-69).

⁴³ SOUZA JÚNIOR, *loc. cit.*

⁴⁴ PICININI, Joel. **O controle jurisdicional dos atos políticos**. 2012. 149f. Dissertação (Mestrado em Direito) - Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2012. p. 18-19.

⁴⁵ SOUZA JÚNIOR, *loc. cit.*

direitos individuais, não podem se sujeitar ao controle judicial.⁴⁶ Como síntese da ideia, veja-se a seguinte passagem em que Fábio Konder Comparato traduz excerto do aresto de Marshall:

Em *Marbury v. Madison*, o Juiz Marshall assentou, logo no início de seu voto, que "a competência, ou área de atuação, do Tribunal (the province of the court) consiste, unicamente, em decidir a respeito de direitos dos indivíduos, e não de examinar de que maneira o Executivo, ou os agentes do Executivo, desempenham funções discricionárias (perform duties in which they have a discretion). Questões de natureza política, ou que são, pela Constituição e as leis, atribuídas ao Executivo, não podem nunca ser trazidas ao julgamento deste Tribunal (Questions in their nature political, or which are, by the constitution and laws, submitted to the executive, can never be made in this court)."⁴⁷

Entretanto, Marshall também consignou que não pode se retirar do Poder Judiciário o poder-dever de julgar se os referidos atos tidos como políticos obedecem aos limites constitucionalmente fixados,⁴⁸ já que a própria organização política estabelecida na Constituição veda aos órgãos do Estado a atuação fora dos parâmetros prescritos. Assim, os atos do Poder Executivo que transbordassem a competência conferida pela Constituição, e ferissem direitos nela previstos, não poderiam estar imunes ao controle judicial. Transcreve-se, por oportuno, a seguinte passagem do voto do relator, traduzida por Rui Barbosa:

A questão de saber se a legalidade de um ato do chefe de uma secretaria de Estado é, ou não, examinável em tribunais de justiça, depende sempre da natureza desse ato. Se certos atos são examináveis, e outros não, há-de haver uma regra jurídica, por onde o tribunal se oriente no exercício de sua jurisdição. Poderá, em certas circunstâncias, haver dificuldade no aplicar a regra a casos particulares; mas não deve havê-la em precisar a regra. A Constituição dos Estados Unidos investe o presidente em certos poderes políticos importantes, no exercício dos quais procederá segundo a sua discricção, não sendo responsável senão para com o seu país, politicamente, e para com sua consciência. Para cooperação no desempenho de tais encargos, nomeia ele certos funcionários, que servem sob a sua autoridade e de acôrdo com as suas ordens. Em casos tais, os atos dêles são atos dêle; e, seja qual for sua opinião, que se entretenha, acêrca do modo, como o executivo há-de usar dessa discricção, não há, fora dêle, poder capaz de contrastê-la. Êsses assuntos são os de natureza política, isto é, os que dizem respeito à nação, e não interessam a direitos individuais (*They respect the nation, not individual rights*). Em tais assuntos, confiados ao executivo, suas deliberações são irrecorríveis... Mas, quando a lei impõe ao funcionário outros deveres; quando lhe é peremptoriamente cometida a prática de certos atos; quando a execução de tais atos envolve direitos individuais (*when the rights of individuals are dependent on the performance of those acts*); o funcionário então é ministro da lei, responsável à lei pelo seu proceder: e não pode a seu talante dispor dos direitos

⁴⁶ TEIXEIRA, José Elaeres Marques. **A doutrina das questões políticas no Supremo Tribunal Federal - STF**. 2004. 233f. Dissertação (Mestrado em Direito) - Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2004. p. 10-11.

⁴⁷ COMPARATO, Fábio Konder Comparato. **A "questão política" nas medidas provisórias: um estudo de caso**. Disponível em: <<http://www.egov.ufsc.br/portal/sites/default/files/anexos/14558-14559-1-PB.htm>> Acesso em: 19 nov. 2018.

⁴⁸ COMPARATO, *loc. cit.*

reconhecidos de outrem (*and cannot at his discretion sport away the vested rights of others*)... Onde há funções especificamente determinadas por lei e o exercício dessas funções pode tocar em direitos individuais, claro é que o indivíduo, que se considerar lesado, tem o direito de pedir remédio às leis do país.⁴⁹

Portanto, conclui-se do julgamento que havia dois elementos essenciais ao ato puramente político, hábeis a torná-lo insuscetível de ingerência por parte do Judiciário: (i) a discricionariedade conferida ao agente político não poderia ser delimitada pela lei; (ii) o exercício dos atos discricionários não poderia violar direitos individuais.⁵⁰ Comentando sobre o tema, bastante didática é a lição de Rui Barbosa:

Qual o critério discriminativo, por onde apurar, dentre os atos do Congresso e do governo, todos genéricamente políticos, os estritamente tais, para verificarmos quais os que escapam à ação da justiça, quais os que não podem esquivá-la?

A linha diretriz não me parece difícil de traçar. De um lado estão os grandes poderes do Estado, com as suas atribuições determinadas em textos formais. Do outro, os direitos do indivíduo, com as suas garantias expressas em disposições taxativas. Em meio a uma e outra parte, a Constituição, interpretada pela justiça, para evitar entre os direitos e os poderes as colisões possíveis. Quando, portanto, o poder exercido não cabe no texto invocado, quando o interesse ferido por êsse poder se apoia num direito prescrito, a oportunidade da intervenção judiciária é incontestável. O assunto será então judicial. Quando não, será político. Versa a questão sobre a existência constitucional de uma faculdade, administrativa, ou legislativa? A solução, nessa hipótese, está indicada pela enumeração constitucional das faculdades consignadas a cada ramo do governo. A matéria é judicial. Versa ela sobre a extensão desse poder relativamente aos direitos individuais? O confronto entre a cláusula, que confere o poder, e a cláusula que estabelece a garantia, determina, por intuição, ou interpretação, o pensamento constitucional. O assunto ainda é judiciário. Versa, enfim, sobre a maneira de exercitar êsse poder, sua conveniência, sua oportunidade? Neste caso a questão é política; porque seus elementos de apreciação pertencem *intrinsecamente* à função conferida, e a ingerência de outro poder a anularia *intrinsecamente*.⁵¹

Entretanto, embora *Marbury v. Madison* tenha inaugurado a doutrina das questões políticas na Suprema Corte, foi no ano de 1849, no julgamento do caso *Luther v. Borden*,⁵² que ela foi pela primeira vez aplicada como fundamento autônomo de autocontenção dos poderes dos Juízes,⁵³ o que constituiu um novo marco importante na jurisprudência norte-americana a respeito da matéria. Nesse caso, tratava-se de uma ação indenizatória ajuizada por um sujeito

⁴⁹ BARBOSA, Rui. Trabalhos jurídicos: estado de sítio. In: **Obras Completas de Rui Barbosa**. Vol. XIX. Tomo III. Rio de Janeiro: Ministério da Educação e Cultura, 1956. p. 172-173.

⁵⁰ PICININI, Joel. **O controle jurisdicional dos atos políticos**. 2012. 149f. Dissertação (Mestrado em Direito) - Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2012. p. 20.

⁵¹ BARBOSA, Rui. Trabalhos jurídicos. In: **Obras Completas de Rui Barbosa**. Vol. XX. Tomo V. Rio de Janeiro: Ministério da Educação e Cultura, 1958. p. 120-121.

⁵² USA. **48 U.S. 1**. Disponível em: <<https://www.law.cornell.edu/supremecourt/text/48/1>>. Acesso em: 19 nov. 2018.

⁵³ TEIXEIRA, José Elaeres Marques. **A doutrina das questões políticas no Supremo Tribunal Federal - STF**. 2004. 233f. Dissertação (Mestrado em Direito) - Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2004. p. 12; PICININI, Joel. *Op. cit.* p. 21.

chamado Martin Luther em razão de danos decorrentes de violação de domicílio empreendida por tropas do Estado de Rhode Island. O fato ocorreu durante a revolução de Dorr, na qual dois grupos adversos reivindicavam a autoridade do Estado, existindo, assim, uma dualidade de Governo em Rhode Island. Nesse contexto, os invasores à residência do demandante sustentavam que estavam no exercício do poder de polícia a eles conferido pelo Estado. Ocorre que, diante do cenário da revolução, o deslinde da controvérsia tinha como questão prejudicial a de saber qual era o Governo legítimo, que de fato exercia autoridade em Rhode Island.⁵⁴ Assim, interpretando a cláusula de garantia (*guarantee clause*) disposta no artigo IV, seção 4, da Constituição de 1787,⁵⁵ a Corte entendeu que não lhe competia deliberar sobre o reconhecimento de um Governo de fato, por se tratar de questão puramente política, motivo pelo qual absteve-se de julgar o mérito do pedido.⁵⁶ Com efeito, entendeu-se que o impasse seria situação solucionável por meio do instituto da intervenção federal, a depender de decisão política cujo mérito não poderia ser questionado nos Tribunais.⁵⁷ A partir desse caso, a jurisprudência da Suprema Corte firmou entendimento “no sentido de identificar na análise de conveniência e oportunidade da intervenção nos Estados uma questão política e, como tal, de responsabilidade do Congresso, não constituindo matéria jurisdicional”.⁵⁸ Trata-se, portanto, de mais uma situação em que a jurisprudência norte-americana reconheceu a existência da categoria das *political questions*, como matéria insuscetível de revisão judicial quanto à análise de conveniência e oportunidade da medida executiva ou legislativa de natureza puramente política – no caso concreto, a intervenção nas unidades federadas.

⁵⁴ TEIXEIRA, José Elaeres Marques. **A doutrina das questões políticas no Supremo Tribunal Federal - STF**. 2004. 233f. Dissertação (Mestrado em Direito) - Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2004. p. 12; PICININI, Joel. **O controle jurisdicional dos atos políticos**. 2012. 149f. Dissertação (Mestrado em Direito) - Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2012. p. 21.

⁵⁵ A *guarantee clause* é a denominação, na doutrina norte-americana, dos dispositivos da Constituição de 1787 que tratam da intervenção federal nos Estados membros. Nesse sentido: LEWANDOWSKI, Enrique Ricardo. **Pressupostos materiais e formais da intervenção federal no Brasil**. 2. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2018. p. 44.

⁵⁶ TEIXEIRA, José Elaeres Marques. *Op. cit.* p. 13-14; PICININI, *loc. cit.*

⁵⁷ Sobre o caso em questão, leciona LEWANDOWSKI: “A segunda intervenção digna de nota ocorreu com o objetivo de suprimir uma rebelião no Estado de Rhode Island, deflagrada em 1841. Essa unidade federativa mantinha, ainda, à época, como constituição, a sua antiga carta colonial, que estabelecia que somente teria o direito de votar quem fosse detentor de propriedade. Contra tal dispositivo insurgiram-se os cidadãos não proprietários, sob a liderança de Thomas W. Dorr, os quais, reunidos em assembleia, adotaram uma nova constituição, mais liberal no tocante ao sufrágio, e organizaram um outro governo. As autoridades estaduais, temendo ser derrubadas, solicitaram auxílio da União. Esta, no entanto, não precisou intervir, eis que a revolta abortou com o simples reconhecimento, pelo Presidente, do governo oficial. A Suprema Corte, acionada posteriormente para dirimir a controvérsia, recusou-se a apreciá-la, por entender tratar-se de uma pendência de natureza política” (LEWANDOWSKI, Enrique Ricardo. *Op. cit.* p. 45).

⁵⁸ *Ibidem.* p. 44-45.

Merece registro, também, a atuação da Suprema Corte norte-americana entre os anos de 1933 e 1937, período no qual foi executado o plano de reformas sociais e econômicas do Presidente Franklin Roosevelt (*New Deal*). Tais iniciativas legislativas, em um primeiro momento, foram sistematicamente declaradas inconstitucionais, mediante o argumento de afronta à liberdade individual de contratação.⁵⁹ No entanto, após Roosevelt elaborar um plano de reforma judiciária (que, embora rejeitado, aparentemente alertou a Suprema Corte sobre o conflito entre Poderes que o ativismo judicial estava provocando), os Juízes passaram a adotar uma posição mais flexível, de maior autocontenção, declarando constitucionais as leis do *New Deal* que lhes eram submetidas, inclusive algumas medidas de conteúdo semelhante às que anteriormente haviam sido declaradas nulas.⁶⁰

Outro importante julgamento da Suprema Corte norte-americana a respeito da *political question doctrine* ocorreu em 1946, no caso *Colegrove v. Grenn*,⁶¹ que envolvia a delimitação de distritos eleitorais no Estado de Illinois. A ação foi movida por três pessoas qualificadas para votar em distritos cujas populações eram muito superiores às de outros distritos do Estado. Assim, argumentando ausência de igualdade populacional aproximada entre os distritos criados por lei estadual, buscavam impedir que o pleito eleitoral fosse organizado com base em tal lei, que consideravam inválida frente à Constituição. Ao apreciar a controvérsia, a Corte entendeu que, embora pudesse haver parâmetros constitucionais aplicáveis ao caso, a natureza do conflito recomendava que se abstinhasse de julgar o mérito do pedido. A decisão foi bastante criticada por publicistas norte-americanos, para quem a solução “equivale a uma autêntica e arbitrária denegação de justiça, cuja gravidade maior decorria do fato de envolver direitos da 14ª Emenda”.⁶² Em que pese as críticas, percebe-se que a Corte adotou postura decorrente do entendimento de que “matéria política deve ficar por conta dos órgãos legitimados para

⁵⁹ SOUZA JÚNIOR, Antonio Umberto de. **O Supremo Tribunal Federal e as questões políticas: o dilema brasileiro entre o ativismo e a autocontenção no exame judicial das questões políticas**. Porto Alegre: Síntese, 2004. p. 72.

⁶⁰ SOUZA JÚNIOR, *loc. cit.*; PICININI, Joel. **O controle jurisdicional dos atos políticos**. 2012. 149f. Dissertação (Mestrado em Direito) - Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2012. p. 21-22.

⁶¹ USA. **328 U.S. 549**. Disponível em: <<https://www.law.cornell.edu/supremecourt/text/328/549>>. Acesso em: 19 nov. 2018.

⁶² TEIXEIRA, José Elaeres Marques. **A doutrina das questões políticas no Supremo Tribunal Federal - STF**. 2004. 233f. Dissertação (Mestrado em Direito) - Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2004. p. 15.

atividades políticas”,⁶³ sendo o estudo do caso, portanto, de inegável importância para a compreensão da evolução jurisprudencial acerca do tema.⁶⁴

Mas foi no julgamento do caso *Baker v. Carr*,⁶⁵ em 1962, que a Suprema Corte, a partir do voto do Juiz Brennan, buscou sistematizar a sua atuação diante das questões políticas, na tentativa de afastar “a forte impressão de critérios aleatoriamente decisionistas, fundados em uma arbitrária cláusula de autocontenção”.⁶⁶ Segundo Comparato, nesse julgamento a Corte fixou entendimento sobre dois aspectos essenciais na delimitação das questões políticas que não haviam sido esclarecidos pelas decisões anteriores:

1) o que dá ensejo à exceção de "questão política" é a relação existente entre o Judiciário Federal e os demais Poderes da União, e não a relação entre o Judiciário Federal e os Estados; 2) a "questão política" diz respeito à garantia constitucional de separação de poderes.⁶⁷

Assim, nesse julgamento, ao vincular a *political questions doctrine* ao princípio da separação de Poderes, a Suprema Corte, por um lado, estabeleceu que a objeção se aplica tão somente às relações horizontais de Poderes, e não às verticais – ou seja, admitiu o controle de dispositivos das Constituições estaduais, diante do princípio da supremacia da Constituição federal. De outra parte, entendeu que, para decidir se uma questão é ou não puramente política, deve ser feita uma análise das faculdades conferidas pela Constituição a cada um dos Poderes, para então, por meio de um processo interpretativo, decidir se a autoridade questionada se manteve nos limites das faculdades que lhe são outorgadas. Assim, decidiu a Corte que a análise sobre a competência dos Poderes e seus limites é questão judicial, limitando-se a questão política à matéria de fundo, ao mérito, à oportunidade ou à conveniência do ato impugnado.⁶⁸

⁶³ TEIXEIRA, José Elaeres Marques. **A doutrina das questões políticas no Supremo Tribunal Federal - STF**. 2004. 233f. Dissertação (Mestrado em Direito) - Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2004. p. 15.

⁶⁴ *Ibidem*. p. 14-15; PICININI, Joel. **O controle jurisdicional dos atos políticos**. 2012. 149f. Dissertação (Mestrado em Direito) - Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2012. p. 22.

⁶⁵ USA. **369 U.S. 186**. Disponível em: <<https://www.law.cornell.edu/supremecourt/text/369/186>>. Acesso em: 19 nov. 2018.

⁶⁶ SOUZA JÚNIOR, Antonio Umberto de. **O Supremo Tribunal Federal e as questões políticas: o dilema brasileiro entre o ativismo e a autocontenção no exame judicial das questões políticas**. Porto Alegre: Síntese, 2004. p. 73.

⁶⁷ COMPARATO, Fábio Konder. **A "questão política" nas medidas provisórias: um estudo de caso**. Disponível em: <<http://www.egov.ufsc.br/portal/sites/default/files/anexos/14558-14559-1-PB.htm>> Acesso em: 19 nov. 2018.

⁶⁸ TEIXEIRA, José Elaeres Marques. *Op. cit.* p. 15-17.

Assim, em *Baker v. Carr* a Suprema Corte mudou o entendimento em relação a *Colegrove v. Grenn*. Embora os detalhes variassem, ambos os casos se assemelhavam em seus principais aspectos. Em *Baker v. Carr*, insurgindo-se contra o acúmulo desproporcional de poder político em regiões mais rurais do Estado do Tennessee, os eleitores pleiteavam a readequação dos distritos de acordo com o censo mais recente. O argumento baseava-se na inconstitucionalidade da lei estadual que definia os distritos eleitorais, por violação à garantia do *one person, one vote*, tutelada pela XIV Emenda à Constituição dos Estados Unidos, que consagra o princípio da igualdade. Por maioria, a pretensão foi acatada pela Suprema Corte, que entendeu pela proteção do direito subjetivo de igual valor do voto, sem que visualizasse no caso uma questão política não sujeita à apreciação judicial.⁶⁹

Ao solucionar a controvérsia, o Juiz Brennan estabeleceu seis elementos que, se presentes, caracterizariam o ato como puramente político, não sindicável judicialmente, sendo que nenhum deles estava presente em *Baker v. Carr*. As hipóteses são as seguintes:

(a) existência de norma constitucional atribuindo a outra instância o poder de apreciar a questão; (b) ausência de standards ou critérios objectivos de apreciação; (c) impossibilidade de obter uma solução jurídica sem previamente se emitir uma opinião marcadamente política; (d) impossibilidade de decidir sem manifestar falta de respeito por outros poderes constituídos; (e) extraordinária necessidade de não afectar uma decisão política anterior; (f) risco de dificuldades de execução, em virtude da existência eventual de soluções contraditórias tomadas por vários poderes sobre o mesmo assunto.⁷⁰

Assim, percebe-se que a primeira hipótese busca preservar a teoria clássica da *political questions doctrine*, formulada por Marshall, pela qual não é dado ao Poder Judiciário imiscuir-se em matérias que a Constituição expressamente atribui a outros Poderes. As hipóteses segunda e terceira se justificam por razões de ordem prática, já que não poderia a Corte analisar a questão à míngua de parâmetros jurídicos para decidir. As três últimas hipóteses, por seu turno, revelam

⁶⁹ TEIXEIRA, José Elaeres Marques. **A doutrina das questões políticas no Supremo Tribunal Federal - STF**. 2004. 233f. Dissertação (Mestrado em Direito) - Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2004. p. 17; SHEMTOB, Zachary Baron, **The Political Question Doctrines: Zivotofsky v. Clinton and Getting beyond the Textual-Prudential Paradigm** (January 5, 2016). Georgetown Law Journal, vol. 104, p. 1001, 2016. p. 1007. Disponível em: <<https://georgetownlawjournal.org/articles/10/political-question-doctrines-zivotofsky/pdf>>.

Acesso em: 19 nov. 2018; APPIO, Eduardo. **Limites políticos para a atuação judicial em matérias políticas**. Revista de Doutrina da 4ª Região, Porto Alegre, n.71, abr. 2016. Disponível em:

<http://www.revistadoutrina.trf4.jus.br/artigos/edicao071/Eduardo_Appio.html>. Acesso em: 19 nov. 2018.

⁷⁰ ARAÚJO, António. Political question doctrine. Sub Judge, Justiça e Sociedade, n. 12, p. 190-193, jan./jun., Portugal, 1998. p. 191 *apud* TEIXEIRA, José Elaeres Marques. *Op. cit.* p. 18.

uma postura de prudência do Judiciário, para que se evitem conflitos com os demais Poderes.⁷¹ Os parâmetros fixados em *Baker v. Carr* marcaram uma nova fase na jurisprudência norte-americana a respeito das questões políticas, e são ainda hoje utilizados pela Suprema Corte em casos análogos.⁷²

Encerra-se o tópico com a consideração de que a evolução do tratamento dado ao tema nos Estados Unidos indica uma tendência de se reduzir, cada vez mais, os casos imunes ao controle judicial.⁷³ De todo modo, permanece na jurisprudência norte-americana a noção de *political questions*, como categoria de atos que, executados no âmbito das atribuições conferidas constitucionalmente a outro Poder, e sem ferir direitos individuais, são imunes, quanto ao mérito, à revisão judicial.

2.3 Os atos políticos no direito brasileiro

As instituições republicanas brasileiras muito se basearam na Constituição norte-americana, de modo que, desde a Constituição de 1891, é previsto o controle de constitucionalidade das leis e atos do Governo a ser exercido pelo Poder Judiciário, tal como o *judicial review* permitido nos Estados Unidos a partir do julgamento do caso *Marbury v. Madison*.⁷⁴ Nesse contexto é que se iniciaram, no âmbito do Supremo Tribunal Federal, discussões a respeito dos atos de natureza política, e da possibilidade, ou não, de serem controlados judicialmente, tendo como influência direta a *political question doctrine* desenvolvida na Suprema Corte norte-americana, a qual foi objeto de intenso estudo de Rui Barbosa, conforme será adiante tratado.⁷⁵

O primeiro caso submetido à apreciação do Supremo Tribunal Federal em que se suscitou a objeção das questões políticas foi o *habeas corpus* n. 300, impetrado por Rui Barbosa

⁷¹ TEIXEIRA, José Elaeres Marques. **A doutrina das questões políticas no Supremo Tribunal Federal - STF**. 2004. 233f. Dissertação (Mestrado em Direito) - Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2004. p. 18.

⁷² PICININI, Joel. **O controle jurisdicional dos atos políticos**. 2012. 149f. Dissertação (Mestrado em Direito) - Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2012. p. 25-26.

⁷³ *Ibidem*. p. 27.

⁷⁴ SOUZA JÚNIOR, Antonio Umberto de. **O Supremo Tribunal Federal e as questões políticas: o dilema brasileiro entre o ativismo e a autocontenção no exame judicial das questões políticas**. Porto Alegre: Síntese, 2004. p. 87.

⁷⁵ TEIXEIRA, José Elaeres Marques. *Op. cit.* p. 48.

em 18 de abril de 1892, em favor de quarenta e seis cidadãos – entre os quais havia civis, parlamentares e militares – presos por ordem do então Vice-Presidente da República Floriano Peixoto.⁷⁶ Ocorre que o Presidente à época, Deodoro da Fonseca, havia renunciado ao cargo, o que teria como consequência, segundo as normas constitucionais, a realização de novas eleições, já que não havia transcorrido dois anos do mandato.⁷⁷ No entanto, invocando em seu favor uma interpretação das Disposições Transitórias,⁷⁸ Floriano Peixoto recusou-se a deixar a Chefia de Estado.⁷⁹

Contrária à posição de Floriano Peixoto, a imprensa publicou, em 6 de abril, o “Manifesto dos 13 Generais”, no qual constavam declarações de militares que exigiam a realização de um novo pleito eleitoral. Nessa conjuntura, temendo o agravamento da reação popular, Floriano Peixoto decretou, na noite de 10 de abril de 1892, estado de sítio, suspendendo garantias constitucionais por 72 horas, período durante o qual ordenou a prisão e o desterro dos custodiados para o Estado de Amazonas.⁸⁰

Em favor desses presos políticos é que Rui Barbosa impetrou o referido *habeas corpus*. Entre as teses aventadas pelo autor da ação, estava a da competência do Supremo Tribunal Federal para conhecer da matéria. E aqui entra a discussão sobre a objeção das questões políticas. Sustentou Rui Barbosa que seria competente a Justiça para corrigir os erros do Poder Executivo quando este agisse contrariamente às regras constitucionais.⁸¹ Na defesa dessa tese, citando observações feitas por Thomas Cooley, asseverou Rui Barbosa:

Nenhuma ascendência têm os tribunais sobre as funções do Poder Legislativo, nem exercem autoridade, para lhe contrariar as intenções, contanto que a legislação se

⁷⁶ TEIXEIRA, José Elaeres Marques. **A doutrina das questões políticas no Supremo Tribunal Federal - STF**. 2004. 233f. Dissertação (Mestrado em Direito) - Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2004. p. 49.

⁷⁷ “Art 42 - Se no caso de vaga, por qualquer causa, da Presidência ou Vice-Presidência, não houverem ainda decorrido dois anos do período presidencial, proceder-se-á a nova eleição” (BRASIL. **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil**, de 24 de fevereiro de 1891. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao91.htm>. Acesso em 19 nov. 2018).

⁷⁸ “DISPOSIÇÕES TRANSITÓRIAS [...] Art. 1º - [...] § 2º - O Presidente e o Vice-Presidente, eleitos na forma deste artigo, ocuparão a Presidência e a Vice-Presidência da República durante o primeiro período presidencial” (BRASIL. **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil**, de 24 de fevereiro de 1891. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao91.htm>. Acesso em 19 nov. 2018).

⁷⁹ TEIXEIRA, José Elaeres Marques. *Op. cit.* p. 49-50; PICININI, Joel. **O controle jurisdicional dos atos políticos**. 2012. 149f. Dissertação (Mestrado em Direito) - Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2012. p. 37.

⁸⁰ TEIXEIRA, José Elaeres Marques. *Op. cit.* p. 50; PICININI, Joel. *Op. cit.* p. 37.

⁸¹ TEIXEIRA, José Elaeres Marques. *Op. cit.* p. 53.

mantenha nas raias constitucionais. Ao executivo se aplica idêntica lição. Dentro na esfera da sua autoridade constitucional êle é independente, o processo judicial não pode tocá-lo. Mas, se ultrapassa essa autoridade, ou usurpa a de outro poder, suas ordens, avisos, ou atos não protegem a ninguém, e seus agentes são pessoalmente responsáveis pelo que obrarem. O freio dos tribunais cifra-se, portanto, na fôrça de conter o executivo nos limites da sua eficiência legal, recusando sanção jurídica a qualquer medida, que os transponha, e submetendo à estrita responsabilidade os seus representantes e instrumentos.⁸²

Assim, Rui Barbosa defendeu que somente as questões puramente políticas seriam imunes à revisão judicial, não podendo os Tribunais se absterem de julgar o mérito quando o caso – como o de que se tratava – envolvesse direitos individuais. Nesse sentido, assim argumentou o impetrante:

Nem se argumente contra o habeas-corpus com a consideração de que o estado de sítio é uma medida política, e deve pertencer, consequentemente, ao número das que a jurisprudência dos Estados Unidos veda à competência do Supremo Tribunal. A evasiva não procede. O juiz COOLEY, enumerando as questões compreendidas nessa exceção à autoridade reparadora da justiça federal, classifica sob êste título: "as questões relativas à existência da guerra e ao restabelecimento da paz, à ocupação do território estrangeiro, à autoridade dos embaixadores e ministros de outros países, à admissão de um Estado ao seio da União, à restauração das relações constitucionais entre o govêrno da República e o de Estados insurgentes, aos limites da jurisdição de potências estrangeiras, ao direito de agrupamentos de índios a serem considerados como tribos." Como se vê, tôdas essas questões são *puramente* políticas. E só as questões *puramente* políticas são impenetráveis à defesa apoiada na justiça federal. "*Questions purely political are not within the province of the courts.*" Mas os casos que, se por um lado, tocam a interêsses políticos, por outro envolvem *direitos individuais*, não podem ser defesos à intervenção dos tribunais, amparo da liberdade pessoal contra as invasões do executivo.⁸³

Apesar dos argumentos de Rui Barbosa, a ordem foi denegada pelo Supremo Tribunal, em acórdão relatado pelo Ministro Joaquim da Costa Barradas, pelo fundamento de que não teria o Poder Judiciário competência para examinar questões de índole política, e que não poderia a Corte, antes do juízo político do Congresso, apreciar questões atinentes ao estado de sítio e às medidas de repressão autorizadas pelo decreto.⁸⁴ Apenas um voto – o do Ministro Pisa e Almeida – acolheu a tese de Rui. O propósito dessa decisão, aparentemente, foi o de evitar um embate com o Poder Executivo, notadamente em face das ameaças de Floriano Peixoto, que

⁸² BARBOSA, Rui. Trabalhos jurídicos: estado de sítio. In **Obras Completas de Rui Barbosa**. Vol XIX. Tomo III. Rio de Janeiro: Ministério da Educação e Cultura, 1956. p. 35.

⁸³ *Ibidem*. p. 40-41.

⁸⁴ TEIXEIRA, José Elaeres Marques. **A doutrina das questões políticas no Supremo Tribunal Federal - STF**. 2004. 233f. Dissertação (Mestrado em Direito) - Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2004. p. 58.

teria dito: “se os juízes do Tribunal concederem *habeas corpus* aos políticos, eu não sei quem amanhã lhes dará o *habeas corpus* de que, por sua vez, necessitarão”.⁸⁵

Foi no ano de 1898, seis anos depois da famosa impetração de Rui Barbosa, que se alterou o posicionamento do Supremo Tribunal Federal a respeito do tema. Na ocasião, após o Presidente da República, quando recebia as tropas vitoriosas que haviam combatido a insurreição de Canudos, ter sido atacado por um dos soldados, foi decretado estado de sítio que culminou novamente em desterro de presos políticos. Encerrado o estado de sítio, Rui Barbosa impetrou *habeas corpus* em favor dos desterrados, o qual foi rejeitado pela Corte a partir do precedente de 1892, embora desta vez tenham sido quatro os votos vencidos. No entanto, apenas vinte dias depois do julgamento, Joaquim da Costa Barradas – que havia relatado o *habeas corpus* n. 300 –, agora aposentado e advogando, impetrou o *habeas corpus* n. 1073 em favor dos mesmos pacientes, defendendo a tese que havia rejeitado enquanto Ministro. No julgamento da questão – no qual estiveram presentes três Ministros que não haviam comparecido no julgamento anterior – a Corte reconheceu sua competência para julgar a matéria, e, no mérito, concedeu a ordem de *habeas corpus*. Assim, o Supremo Tribunal assentou que a atribuição do Congresso Nacional para apreciar a medida de exceção implementada pelo Presidente não afasta a competência do Judiciário para amparar e restabelecer direitos individuais eventualmente violados.⁸⁶

Rui Barbosa, em diversos trabalhos publicados na época, manteve a defesa de sua concepção no sentido de que, se os atos emanados dos Poderes políticos extrapolam as competências constitucionalmente previstas, ou se ferem direitos individuais, admite-se o controle judicial. Contudo, restringindo-se a demanda ao exame da conveniência, utilidade ou oportunidade da medida, a questão será puramente política, encontrando-se no âmbito de

⁸⁵ RODRIGUES, Leda Boechat. História do Supremo Tribunal Federal. Vol. 1. 2. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1991. p. 19 *apud* PICININI, Joel. **O controle jurisdicional dos atos políticos**. 2012. 149f. Dissertação (Mestrado em Direito) - Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2012. p. 37-38.

⁸⁶ TEIXEIRA, José Elaeres Marques. **A doutrina das questões políticas no Supremo Tribunal Federal - STF**. 2004. 233f. Dissertação (Mestrado em Direito) - Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2004. p. 77-84.

discrecionariiedade dos Poderes Executivo ou Legislativo, não sendo passível de controle por parte do Judiciário.⁸⁷ Tal compreensão é sintetizada por Antonio Umberto de Souza Júnior:

Conclui-se, pois, que as questões políticas, na visão de RUI, guardavam íntima equivalência com os atos discricionários, sendo jurisdicionáveis sempre que desrespeitados os limites de competência do poder emitente do ato ou violadas garantias individuais. Ao tribunal cumpriria averiguar a existência e a extensão dos poderes políticos e a contenção, ou não, do ato impugnado a tais limites. Nestes casos, o efeito da interferência dos tribunais se restringiria a transformar uma *questão política* em uma *questão judicial*.⁸⁸

Assim, a ideia defendida por Rui, e consagrada no julgamento do *habeas corpus* n. 1073 – de que existe uma discrecionariiedade política, mas que esta é limitada pela Constituição e pelas leis, de modo que, extrapolados os parâmetros estabelecidos, não se pode afastar o controle judicial –, muito se aproxima do que já havia decidido a Suprema Corte norte-americana ao tratar das *political questions*, que foi objeto de estudo do tópico anterior. Esse entendimento exerceu grande influência na jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, e ainda hoje é adotado em diversos julgamentos.⁸⁹

No exame da compreensão dos atos políticos no direito brasileiro, importante notar que as Constituições de 1934 e de 1937, respectivamente nos artigos 68 e 94, expressamente previram ser “vedado ao Poder Judiciário conhecer de questões exclusivamente políticas”.⁹⁰ Diante desses dispositivos, a doutrina, no entanto, manteve o mesmo posicionamento fixado por Rui Barbosa. Assim, Pontes de Miranda, por exemplo, “sustentava a vulnerabilidade judicial de atos políticos violadores de direitos ou que tinham a sua extensão questionada”.⁹¹ Desse modo, na lição de Ponte de Miranda, não existiriam matérias que pudessem, *a priori*, ser consideradas como exclusivamente políticas e, portanto, imunes à apreciação judicial, devendo os Tribunais se absterem de intervir apenas se o Poder político não houver ultrapassado os

⁸⁷ SOUZA JÚNIOR, Antonio Umberto de. **O Supremo Tribunal Federal e as questões políticas**: o dilema brasileiro entre o ativismo e a autocontenção no exame judicial das questões políticas. Porto Alegre: Síntese, 2004. p. 89-90; PICININI, Joel. **O controle jurisdicional dos atos políticos**. 2012. 149f. Dissertação (Mestrado em Direito) - Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2012. p. 40-41.

⁸⁸ SOUZA JÚNIOR, Antonio Umberto de. *Op. cit.* p. 91.

⁸⁹ TEIXEIRA, José Elaeres Marques. **A doutrina das questões políticas no Supremo Tribunal Federal - STF**. 2004. 233f. Dissertação (Mestrado em Direito) - Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2004. p. 84-85; PICININI, Joel. *Op. cit.* p. 42.

⁹⁰ BRASIL. **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil, de 16 de julho de 1934**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao34.htm>. Acesso em: 19 nov. 2018;

BRASIL. **Constituição dos Estados Unidos do Brasil, de 10 de novembro de 1937**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao37.htm>. Acesso em: 19 nov. 2018.

⁹¹ SOUZA JÚNIOR, Antonio Umberto de. *Op. cit.* p. 92.

limites constitucionais de suas atribuições, nem lesado direitos individuais.⁹² Ao comentar a Constituição de 1937, dizia o autor:

As espécies de que tratamos são as que costumam ser apontadas como excludentes do *judicial control*. Ora, não se podem enumerar casos, porque tais casos *ratione materiae* não existem; o que existe é a regra de competência. O que um Poder, legislativo, executivo, ou judiciário, faz – dentro de suas atribuições – vale nos casos concretos; o que qualquer dêles pratica fora das suas atribuições, ferindo direitos públicos ou privados, a que correspondam acções ou excepções, é susceptível de ser declarado inconstitucional. Quando Marshall dizia que as questões por sua natureza política nunca poderiam ser ventiladas na Côrte Suprema, pronunciava frase vaga, que não se pode repetir sem perigo. Onde a “questão política” se liga a actos que violaram direitos, a ação leva-a à Justiça e a Justiça pode conhecer dela. Já não é exclusivamente política. Nunca se considera questão exclusivamente política qualquer questão que consiste em saber se existe, ou qual a extensão ou amplitude de uma atribuição das entidades políticas [...], de algum dos Poderes públicos [...] ou de algum dos seus órgãos, e se foi, ou não, violado, ou se não pode ser violado (*v.g. habeas corpus*) direito individual.⁹³

A partir da Constituição de 1946, a regra segundo a qual não era dado ao Poder Judiciário conhecer de questões exclusivamente políticas foi substituída pelo princípio da inafastabilidade da jurisdição, consagrando o texto constitucional que “a lei não poderá excluir da apreciação do Poder Judiciário qualquer lesão a direito individual”.⁹⁴ Apesar da nova redação, o dispositivo constitucional, no que concerne às questões políticas, conduziu à mesma interpretação já defendida por Rui Barbosa ainda sob a vigência da Constituição de 1891, qual seja, a de que, havendo invocação de lesão a direito individual, a questão deixa de ser exclusivamente política, autorizando-se o controle judicial. De outra parte, se o ato do Poder político se mantiver no âmbito de sua discricionariedade nos moldes constitucionais e legais, e não lesar direitos individuais, não cabe a sua revisão pelo Judiciário.⁹⁵

A mesma regra, com pequenas variações, foi mantida nos textos constitucionais posteriores. Na atual Constituição de 1988, especificamente no seu artigo 5º, inciso XXXV, destaca-se que não se encontra o termo “individual”, para que seja também admitida a tutela de direitos coletivos.⁹⁶ Nesse aspecto, cumpre mencionar que Rui Barbosa, muito antes da

⁹² PICININI, Joel. **O controle jurisdicional dos atos políticos**. 2012. 149f. Dissertação (Mestrado em Direito) - Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2012. p. 45.

⁹³ MIRANDA. Francisco Cavalcanti Pontes de. Comentários à Constituição Federal de 10 de novembro de 1937. Tomo III. São Paulo: Irmãos Pongetti Editores, 1938. p. 39 *apud* PICININI, Joel. *Op. cit.* p. 44.

⁹⁴ BRASIL. **Constituição dos Estados Unidos do Brasil, de 18 de setembro de 1946**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao46.htm>. Acesso em: 19 nov. 2018.

⁹⁵ PICININI, Joel. *Op. cit.* p. 46.

⁹⁶ BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm>. Acesso em: 19 nov. 2018.

promulgação da atual Constituição, chegou a referir que a proteção judicial deveria também ser estendida aos casos em que direitos coletivos eventualmente fossem transgredidos pelo Poder político: “o arbítrio administrativo, ou legislativo, onde a Constituição o autoriza, o arbítrio de cada função política no círculo de si mesma, tem sempre o seu termo nos direitos individuais ou coletivos que a própria Constituição garante”.⁹⁷

Assim, encerra-se o estudo dos atos políticos e do tratamento a eles dado pela doutrina e pela jurisprudência. Como conclusões parciais, tem-se que existe uma categoria de atos praticados pelas autoridades públicas que, por sua natureza puramente política, são imunes à revisão judicial. Todavia, se tais atos são exercidos fora dos limites e das competências constitucionalmente estabelecidas, ou se acaso violem direitos individuais – ou coletivos, conforme interpretação da Constituição de 1988 –, a questão deixa de ser exclusivamente política, o que autoriza o controle por parte dos Tribunais para conformá-los aos parâmetros do ordenamento legal e constitucional.

⁹⁷ BARBOSA, Rui. Trabalhos jurídicos. *In* **Obras Completas de Rui Barbosa**. Vol XX. Tomo V. Rio de Janeiro: Ministério da Educação e Cultura, 1958. p. 130.

3 A INTERVENÇÃO FEDERAL NO BRASIL

3.1 Linhas gerais

No capítulo anterior, analisou-se a categoria dos atos políticos, sua origem, seus principais conceitos, e suas implicações práticas no controle dos atos emanados do Poder Público. No capítulo que ora se inicia, será apresentado o instituto da intervenção federal, considerado pela doutrina majoritária e pela jurisprudência brasileira como ato tipicamente político, empreendido para a consecução de finalidades constitucionais que serão adiante examinadas.

O Brasil, como é sabido, desde a proclamação da República, em 1889, encontra-se organizado política e administrativamente como uma federação.¹ Assim, estabelece a Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 (CRFB), em seu artigo 1º, *caput*, que a “República Federativa do Brasil” é “formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal”. Do mesmo modo, o seu artigo 18 prescreve que a “organização político-administrativa da República Federativa do Brasil compreende a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, todos autônomos”. Ademais, seu artigo 60, § 4º, inciso I, veda a “deliberação a proposta de emenda tendente a abolir” a “forma federativa de Estado”.

É nessa forma de Estado – federal – que se encontra o principal fundamento para a previsão constitucional do instituto da intervenção (artigos 34 a 36 da CRFB), considerado um instrumento de *ultima ratio* para a preservação do vínculo associativo entre os Estados membros e, conseqüentemente, da unidade nacional. Para que melhor se entenda esse argumento, cumpre fazer breves considerações acerca das formas de Estado – isto é, a sua morfologia interna –, para então definir a federação e nela situar o instituto da intervenção.

Assim, quanto à conformação interna dos Estados, identificam-se duas categorias contrapostas: a dos Estados unitários, e a dos Estado compostos. Enquanto que os primeiros

¹ A forma de Estado federal foi implantada provisoriamente no país por meio do Decreto n. 1, de 15 de novembro de 1889, que decretou “como forma de governo da Nação Brasileira a República Federativa”, e estabeleceu “as normas pelas quais se devem reger os Estados Federais” (BRASIL. **Decreto n. 1, de 15 de novembro de 1889**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1851-1899/D0001.htm>. Acesso em: 19 nov. 2018), sendo mantida em todas as Constituições posteriores.

têm como característica possuírem um único governo, não comportando divisões internas dotadas de autonomia política, os segundos “se apresentam como uma união de dois ou mais entes políticos, dotada de maior ou menor estabilidade, conforme o regime jurídico que caracteriza a sua vinculação”.² Como regra, os Estados compostos se subdividem em duas espécies: as confederações e as federações.

As confederações, em síntese, consistem em “uma união estável de entes políticos, estruturada para a consecução de fins específicos, cuja principal característica é a preservação da autodeterminação de seus membros e a possibilidade se secessão”, sendo que o “documento que lhe serve de base é o tratado, instrumento típico de direito internacional”.³ Trata-se, portanto, da associação de Estados soberanos.

A federação, por seu turno, diferentemente da confederação, consiste em “uma união de Estados, em caráter permanente, que faz surgir um terceiro Estado, com a perda da soberania daqueles que se associaram originalmente”.⁴ Assim, caracteriza-se pela “união de coletividades políticas autônomas”,⁵ de modo que nela a soberania é atributo do Estado federal como um todo, restando aos Estados membros a autonomia administrativa e política.⁶ Essa autonomia das unidades federadas consiste no poder de autogoverno e auto-organização,⁷ envolvendo a “existência de órgãos governamentais próprios”, bem como a “posse de competências exclusivas”.⁸

² LEWANDOWSKI, Enrique Ricardo. **Pressupostos materiais e formais da intervenção federal no Brasil**. 2. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2018. p. 14.

³ *Ibidem*. p. 15.

⁴ *Ibidem*. p. 16.

⁵ SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 38ª ed. São Paulo: Malheiros, 2015. p. 101.

⁶ MENDES, Gilmar Ferreira. BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. **Curso de direito constitucional**. 7. ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2012. p. 1115. Sobre a diferença entre soberania e autonomia, leciona José Afonso da Silva: “No Estado federal há que distinguir *soberania* e *autonomia* e seus respectivos titulares. Houve muita discussão sobre a natureza jurídica do Estado federal, mas hoje, já está definido que o Estado federal, o todo, como pessoa reconhecida pelo direito internacional, é o único titular da soberania, considerada *poder supremo consistente na capacidade de autodeterminação*. Os Estados federados são titulares tão só da autonomia, compreendida como *governo próprio dentro do círculo de competências traçadas pela Constituição Federal*” (SILVA, José Afonso da. *Op. cit.* p. 102).

⁷ A respeito do poder de autogoverno e de auto-organização, ensina Ricardo Lewandowski: “Essa autonomia se traduz no poder de autogoverno, que inclui a possibilidade de escolha dos próprios governantes e a capacidade de decidir sobre assuntos que lhes digam respeito. [...] Com relação à autonomia política das unidades federadas, cumpre notar que elas gozam tradicionalmente do poder de autogoverno e auto-organização [...] ou seja, a capacidade que estas possuem de determinarem os respectivos destinos por meio de leis próprias, dentro das balizas estabelecidas pela constituição comum” (LEWANDOWSKI, Enrique Ricardo. *Op. cit.* p. 17-19).

⁸ SILVA, José Afonso da. *Op. cit.*, p. 102.

Quanto às características do Estado federal, Ricardo Lewandowski as sintetiza mediante a enumeração de quatro atributos básicos: “(i) repartição de competências; (ii) autonomia política das unidades federadas; (iii) participação dos membros nas decisões da União; e (iv) atribuição de renda própria às esferas de competência”.⁹ No que importa ao objeto deste Trabalho, destaca-se a característica da repartição de competências entre a União e as unidades federadas, que revela a existência simultânea dos aspectos centralizador (unitário) e descentralizador (federativo) do poder, conforme leciona José Afonso da Silva:

A repartição de competências entre a União e os Estados-membros constitui o fulcro do Estado Federal, e dá origem a uma estrutura estatal complexa, que apresenta, a um tempo, aspectos unitário e federativo. É unitário, enquanto possui um único território que, embora dividido entre os Estados-membros, está submetido ao poder da União no exercício da competência federal, e ainda uma só população, formando um único corpo nacional, enquanto regida pela constituição e legislação federais. É federativo (associativo), enquanto cabe aos Estados-membros participar na formação da vontade dos órgãos federais (especialmente no Senado Federal, que se compõe de representantes dos Estados, art. 46 da Constituição, e também pela participação das Assembleias Legislativas estaduais no processo de formação das emendas constitucionais, art. 60, III) e enquanto lhes é conferida competência para dispor sobre as matérias que lhes reserva a Constituição Federal, com incidência nos respectivos territórios e populações. Com isso constituem-se no Estado federal duas esferas governamentais sobre a mesma população e o mesmo território: a da União e a de cada Estado-membro. No Brasil, ainda há a esfera governamental dos Municípios.¹⁰

Essa característica revela que o Estado federal depende de um equilíbrio das forças centrípetas – agregadoras, tendentes a fortalecer a vontade do todo sobre as partes – e centrífugas – desagregadoras, que visam a sobrepor os interesses das unidades federadas sobre a União.¹¹ Também merece relevo o fato de que a autonomia das entidades componentes da federação lhes confere a capacidade de agir dentro dos parâmetros estabelecidos na Constituição, de modo que o poder de cada ente é limitado e circunscrito, verificando-se também nisso o equilíbrio da federação.¹²

⁹ LEWANDOWSKI, Enrique Ricardo. **Pressupostos materiais e formais da intervenção federal no Brasil**. 2. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2018. p. 18.

¹⁰ SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 38ª ed. São Paulo: Malheiros, 2015. p. 102-103.

¹¹ LEWANDOWSKI, Enrique Ricardo. *Op. cit.* p. 39.

¹² SILVA, José Afonso da. *Op. cit.* p. 488.

Importante observar que, diferentemente das confederações, as federações não admitem a secessão, na medida em que, como já referido, os Estados membros não possuem soberania.¹³ Por tal motivo, a manutenção do equilíbrio entre as tendências unitárias e descentralizadoras, mediante a adoção de técnicas eficazes de solução de eventuais conflitos entre os Estados membros ou entre qualquer deles e a União, é vital para a própria sobrevivência do ente coletivo.¹⁴

É nesse contexto que surge o instituto ora em análise. Inexistindo direito de secessão, para a manutenção do equilíbrio federativo a técnica constitucional desenvolveu mecanismos que vão desde a determinação para que Cortes federais julguem conflitos de competência, até o recurso último do sistema, consistente na intervenção do poder central nos entes menores, visando à preservação do Estado federal.¹⁵ Desse modo, existindo conflito que não seja puramente de ordem jurídica, ou para o qual tenha falhando a solução judiciária, pode a intervenção ser utilizada com o intuito de se proteger a autoridade da Constituição,¹⁶ bem como para “assegurar, contra tendências desagregadoras, a permanência do Estado Federal”.¹⁷ Sua finalidade, portanto, “é precisamente a de manter íntegra a Federação, afastando qualquer ato ou fato, que ameace ou tente quebrar, em concreto, os laços de indissolubilidade que integram o conjunto”.¹⁸

A medida consiste na suspensão temporária da autonomia do ente por ela atingido, por meio da qual, pelo prazo constante no decreto, ocorre a ingerência do ente de maior grau no ente subsequente de menor grau.¹⁹ Segundo Pontes de Miranda, a intervenção federal “é a incursão na esfera dos negócios do Estado-membro, a passagem da linha discriminatória das

¹³ MENDES, Gilmar Ferreira. BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. **Curso de direito constitucional**. 7. ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2012. p. 1119.

¹⁴ LEWANDOWSKI, Enrique Ricardo. *Op. cit.* p. 40.

¹⁵ LEWANDOWSKI, *loc. cit.* No mesmo sentido, ensina André Ramos Tavares: “Temos dois controles básicos do pacto federativo: 1º) controle da constitucionalidade; 2º) possibilidade de intervenção (federal e estadual). O objetivo é a manutenção do pacto federativo ou o respeito aos elementos considerados, pela Constituição, como essenciais à manutenção de certa “ordem” e permanência das instituições” (TAVARES, André Ramos. **Curso de direito constitucional**. São Paulo: Saraiva Educação, 2018. p. 937).

¹⁶ MENDES, Gilmar Ferreira. BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. **Curso de direito constitucional**. 7. ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2012. p. 1120.

¹⁷ CRETILLA JÚNIOR, José. **Comentários à Constituição Brasileira de 1988**. Vol. 4. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 1991. p. 2064.

¹⁸ *Ibidem*. p. 2067.

¹⁹ *Ibidem*. p. 2064; SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 38ª ed. São Paulo: Malheiros, 2015. p. 489; MENDES, Gilmar Ferreira. BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. *Op. cit.* p. 1120. TAVARES, André Ramos. **Curso de direito constitucional**. *Op. cit.* p. 937-938.

competências”.²⁰ Trata-se de medida excepcional, que somente poderá ocorrer nas hipóteses taxativamente previstas na Constituição, indicadas como exceção ao princípio da não intervenção, conforme os artigos 34 e 35 da CRFB: “A União não intervirá nos Estados nem no Distrito Federal, exceto para [...] O Estado não intervirá em seus Municípios, nem a União nos Municípios localizados em Território Federal, exceto quando [...]”.²¹

Acerca da natureza jurídica da intervenção, José Afonso da Silva leciona que o instituto “é ato político que consiste na incursão da entidade interventora nos negócios da entidade que a suporta. Constitui o *pactum dolens* do Estado federal, onde se entrecruzam as *tendências unitaristas* e as *tendências desagregantes*”.²² Segundo Ricardo Lewandowski, é majoritário o entendimento de que a intervenção é “um ato político ou um ato de governo, caracterizado pela ampla discricionariedade, inobstante seja empreendido para a consecução de fins constitucionalmente pré-ordenados e sujeitar-se ao controle de legalidade pelo Judiciário e ao controle político por parte do Legislativo”.²³

A sua origem deu-se nos Estados Unidos da América – mesmo país onde, com a constituição de 1787, nasceu o federalismo –,²⁴ quando o Congresso daquele país, no ano de 1791, aprovou a chamada *Lei Hamilton*, a qual estabelecia um imposto sobre o *whisky*. Tal fato gerou uma série de revólvas nos Estados membros que tinham nessa bebida sua principal fonte de renda, notadamente a Pennsylvania. Para debelar o movimento, que ficou conhecido como *whisky insurrection* (rebelião do *whisky*), o Congresso, com base nas disposições constitucionais pertinentes, aprovou uma lei que facultava ao Presidente convocar a milícia no caso de rebelião contra o Governo Federal, bem como dava ao Estado membro a possibilidade de recorrer ao poder central caso enfrentasse uma desordem que escapasse do seu controle. Com essa autorização, o Governo Federal, em 1794, interveio na Pennsylvania, recrutando milícias de quatro Estados, e restaurando a ordem na unidade federada.²⁵

²⁰ PONTES DE MIRANDA, Francisco Cavalcanti. **Comentários à Constituição de 1967**. Tomo II. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1967. p. 204.

²¹ SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 38ª ed. São Paulo: Malheiros, 2015. p. 489.

²² SILVA, *loc. cit.*

²³ LEWANDOWSKI, Enrique Ricardo. **Pressupostos materiais e formais da intervenção federal no Brasil**. 2. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2018. p. 42.

²⁴ SILVA, José Afonso da. *Op. cit.* p. 101.

²⁵ LEWANDOWSKI, Enrique Ricardo. *Op. cit.* p. 42-43.

Constitucionalmente, a intervenção, nos Estados Unidos, é fundamentada a partir das denominadas *guarantee clauses* (cláusulas de garantia), previstas no artigo I, seção 8, item 15, e no artigo IV, seção 4, da Constituição.²⁶ De acordo com o primeiro dispositivo, o Congresso tem competência para “mobilizar a milícia para garantir o cumprimento das leis e repelir invasões”, enquanto que o segundo assenta que “Os Estados Unidos garantirão a cada Estado desta União a forma republicana de governo e defendê-lo-ão contra invasões; e, a pedido da legislatura ou do Executivo, estando aquela impossibilitada de se reunir, o defenderão em casos de comoção interna”.²⁷

Dos Estados Unidos, o instituto da intervenção difundiu-se para a maior parte das Constituições federais ao redor do mundo.²⁸ Assim, passa-se à análise da recepção e da evolução histórica dessa medida na ordem constitucional brasileira.

3.2 Evolução histórica da intervenção federal nas Constituições brasileiras

A primeira Constituição brasileira, de 1824, justamente por estabelecer um Estado unitário,²⁹ não continha a previsão de intervenção, uma vez que, como já referido no tópico

²⁶ “Article I [...] Section 8 The Congress shall have Power [...] To provide for calling forth the Militia to execute the Laws of the Union, suppress Insurrections and repel Invasions; [...] Article IV [...] Section 4 The United States shall guarantee to every State in this Union a Republican Form of Government, and shall protect each of them against Invasion; and on Application of the Legislature, or of the Executive (when the Legislature cannot be convened) against domestic Violence” (*Constitution of the United States*. Disponível em: <https://www.senate.gov/civics/constitution_item/constitution.htm>. Acesso em: 19 nov. 2018).

²⁷ LEWANDOWSKI, Enrique Ricardo. **Pressupostos materiais e formais da intervenção federal no Brasil**. 2. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2018. p. 44.

²⁸ *Ibidem*. p. 43.

²⁹ Registre-se, no entanto, que há quem defenda ter existido uma experiência tipicamente federalista no Brasil ainda sob a vigência da Constituição Imperial de 1824, especificamente a partir da edição do Ato Adicional de 1834. Veja, exemplificativamente, a lição de Carlos Eduardo Dieder Reverbel: “Um estudo do federalismo no Brasil deve abandonar o costume, ainda arraigado em nossa cultura, do nominalismo. Em realidade, não podemos deixar de reconhecer no Império do Brasil a presença da federação. A realidade sem o nome pode ser verificada, a partir do Ato Adicional de 1834, momento em que se descentralizou boa parte das competências do Centro, às províncias do Império do Brasil” (REVERBEL, Carlos Eduardo Dieder. **A revolução federalista e o ideário parlamentarista**. 2014. Tese - Doutorado em Direito do Estado - Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2014. p. 48).

anterior, trata-se de instituto próprio das federações.³⁰ Assim, a intervenção surge pela primeira vez no ordenamento jurídico pátrio com a promulgação da Constituição republicana de 1891, em decorrência da adoção da forma federativa de Estado.³¹ Dispunha o artigo 6º do texto constitucional:

Art 6º - O Governo federal não poderá intervir em negócios peculiares aos Estados, salvo:
 1º) para repelir invasão estrangeira, ou de um Estado em outro;
 2º) para manter a forma republicana federativa;
 3º) para restabelecer a ordem e a tranqüilidade nos Estados, à requisição dos respectivos Governos;
 4º) para assegurar a execução das leis e sentenças federais.³²

Assim, inaugurando uma tradição que se manteve em todas as Constituições posteriores, exceto a de 1937, estabeleceu-se que a intervenção é medida excepcional, sendo a regra a da não ingerência do poder central nos assuntos de competência dos entes federados.³³ Ademais, ao dispor que a medida se dava “em negócios peculiares aos Estados” – ou seja, nos negócios de sua competência, conforme a autonomia que lhes era própria – denota que não se tratava de eliminar ou vulnerar a existência dos entes federados que sofressem a intervenção, mas tão somente de corrigir eventuais situações incompatíveis com a segurança coletiva ou com os princípios constitucionais que devessem observar.³⁴

O texto constitucional de 1891, no entanto, deixou algumas questões sem resposta, o que gerou controvérsias entre constitucionalistas, notadamente com relação à competência para decretar a intervenção.³⁵ Com efeito, a expressão “Governo Federal” não explicitava a qual dos

³⁰ Sobre o tema, refere Cretella Júnior: “Note-se que não há o *instituto da intervenção*, nos regimes monárquicos. Intervenção federal também não existe no Brasil Unitário. Só nas Federações. Em 1824, As Assembléias Legislativas deliberavam como o Parlamento, mas o art. 20 da Lei de 12 de agosto de 1834 determinava: ‘O Presidente da Província enviará à Assembléia e governos gerais cópias autênticas de todos os atos legislativos provinciais que tiverem sido promulgados, a fim de se examinar se ofendem à Constituição, os impostos gerais, os direitos de outras Províncias ou tratados, *casos únicos em que o Poder Legislativo geral os poderá revogar.*’ O vocábulo ‘revogar’ revela que se trata de *delegação*, mas, rigorosamente, o Poder Legislativo geral não os revogava: decretava-lhes a nulidade, desfazia-os, cassava-os, suprimia-lhes a eficácia” (CRETELLA JÚNIOR, José. **Comentários à Constituição Brasileira de 1988**. Vol. 4. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 1991. p. 2065-2066).

³¹ LEWANDOWSKI, Enrique Ricardo. **Pressupostos materiais e formais da intervenção federal no Brasil**. 2. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2018. p. 67.

³² BRASIL. **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil, de 24 de fevereiro de 1891**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao91.htm>. Acesso em: 19 nov. 2018.

³³ LEWANDOWSKI, Enrique Ricardo. *Op. cit.* p. 67.

³⁴ *Ibidem.* p. 69.

³⁵ PONTES DE MIRANDA, Francisco Cavalcanti. **Comentários à Constituição de 1967**. Tomo II. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1967. p. 191-192.

Poderes cabia a decisão de adotar a medida interventiva.³⁶ Outra polêmica dizia respeito à obrigatoriedade, ou não, de o Governo Federal intervir uma vez visualizadas as hipóteses constitucionais listadas. Sobre esta, merece destaque a divergência entre Epiácio Pessoa e Rui Barbosa. Para o primeiro, a intervenção constituía um dever das autoridades por ela responsáveis, ao passo que o segundo compreendia ser uma faculdade do poder central. Em verdade, o que Rui Barbosa pretendia era evitar o uso indiscriminado da intervenção, sem que houvesse uma avaliação concreta da sua oportunidade e conveniência, com o fim de se respeitar ao máximo a autonomia das unidades federadas e a regra da excepcionalidade da medida interventiva. Nesse sentido, leciona Ricardo Lewandowski:

Pode-se concluir, pois, dessa disputa, que Rui Barbosa pretendia, na verdade, com a prudência que lhe era peculiar, afastar o automatismo da intervenção, ou seja, evitar que à simples menção da hipótese constitucional fosse o Governo Federal obrigado a agir, sem avaliar a situação *in concreto* ou sem ponderar sobre a conveniência e oportunidade da medida. Tratava-se, em suma, para o jurisconsulto, de um poder discricionário colocado à disposição das autoridades centrais, com que concordava implicitamente Carlos Maximiliano, novamente apoiado em Coelho Rodrigues, para o qual, sendo a intervenção uma medida de exceção, deveria o Governo, na dúvida, abster-se de praticá-la.³⁷

No entanto, fato é que, diante das lacunas do texto constitucional de 1891 a respeito da intervenção federal, vários abusos foram perpetrados pelas autoridades políticas centrais, que diversas vezes, utilizando o pretexto de manutenção da forma republicana federativa, ou de restabelecimento da ordem ou tranquilidade dos Estados, lançou mão do instituto por motivos

³⁶ Respondendo à indagação sobre o que devesse ser compreendido como “Governo Federal” no artigo 6º da Constituição de 1891, assevera Carlos Maximiliano: “Resolveu, por unanimidade, o Congresso Jurídico, reunido no Rio de Janeiro em Julho e Agosto de 1908, que a expressão usada pelo legislador constituinte não significa apenas *Poder Executivo*, como se pensou a princípio; abrange todos os órgãos da soberania nacional. Cada um dos ramos do poder público agirá na esfera das respectivas atribuições” (MAXIMILIANO, Carlos. **Comentários à Constituição brasileira de 1891**. Brasília: Senado Federal, Conselho Editorial, 2005. p. 165).

³⁷ LEWANDOWSKI, Enrique Ricardo. **Pressupostos materiais e formais da intervenção federal no Brasil**. 2. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2018. p. 70.

de meras divergências políticas, como é exemplo a deposição sumária do Governador do Rio de Janeiro, Raul Fernandes, em 1922, pelo Presidente Artur Bernardes.³⁸

Ainda, muito debateu-se acerca da figura do interventor, já que a Constituição não fazia qualquer referência a ela. Sobre isso, entendeu a doutrina da época que, embora não fosse obrigatório, admitia-se o interventor, que agiria por delegação, tendo suas faculdades delimitadas no ato de nomeação. Contudo, alertavam os estudiosos que não era dado ao interventor exercer todos os poderes atribuídos ao Governador, mas somente os denominados “atos de conservação”, além de ser sua obrigação respeitar as leis do Estado, os direitos adquiridos e os atos jurídicos perfeitos, bem como a independência funcional dos magistrados vitalícios.³⁹

Assim, asseverava Carlos Maximiliano que, caso o interventor cometesse excessos, responderia a União – cujo Governo é responsável pela sua nomeação – por perdas e danos, cabendo-lhe direito de regresso contra o agente culpado.⁴⁰ Nesse caso, a competência para apreciação da questão seria da Justiça Federal, na medida em que, por ser funcionário federal, com poderes delegados pelo Presidente da República, não poderiam seus atos ser analisados pelos Juízes locais.⁴¹ No ponto, importante mencionar que, embora a doutrina e a jurisprudência

³⁸ LEWANDOWSKI, Enrique Ricardo. **Pressupostos materiais e formais da intervenção federal no Brasil**. 2. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2018. p. 78. Também sobre o tema, Laila Maia Galvão: “A importância da intervenção federal está relacionada ao fato de que ela se tornou um dos principais mecanismos utilizados na disputa intra-oligárquica nos estados. Nos termos de Victor Nunes Leal, a intervenção federal passou a ser a *ultima ratio* no caso de não atendimento à sistemática da política dos governadores. O caráter aberto das expressões “forma republicana federativa” (art. 6º, n. 2) e “ordem e tranquilidade nos estados” (ar. 6º, n. 3) abriam margem de manobra aos juristas do governo para impor ou impedir a intervenção federal, a depender do caso concreto. [...] A intervenção federal, portanto, era o recurso utilizado como ameaça para que o grupo político estadual se alinhasse com o federal. Assim, era utilizada quando a política dos governadores falhava” (GALVÃO, Laila Maia. **História constitucional brasileira na Primeira República: um estudo da intervenção federal no Estado do Rio de Janeiro em 1923**. 2013. 216f. Dissertação - Mestrado em Direito - Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2013. p. 27).

³⁹ LEWANDOWSKI, Enrique Ricardo. *Op. cit.* p. 76.

⁴⁰ MAXIMILIANO, Carlos. **Comentários à Constituição brasileira de 1891**. Brasília: Senado Federal, Conselho Editorial, 2005. p. 195.

⁴¹ Este era o entendimento do Supremo Tribunal Federal sobre a competência da Justiça Federal para apreciar casos tais: “O interventor é exclusivamente um funcionario federal, delegado da confiança do Presidente da Republica, em cujo nome age, sendo completamente estranho á organização governamental do Estado, e não podendo seus actos ser apreciados pela magistratura local. É incomprehensível que o Tribunal do Estado se julgue competente *ratione materiae*, quando a matéria é a intervenção, assumpto essencialmente federal, que em absoluto escapa á competencia da Justiça local” (AZEVEDO, Jose Affonso Mendonça de. **A Constituição federal interpretada pelo supremo tribunal federal 1891-1924**: acompanhada de uma longa nota sobre a revisão constitucional e de uma tradução para o portuguez das constituições americana e argentina. Rio de Janeiro: Typ. da Revista do Supremo Tribunal, 1925. p. 12-13. Disponível em: <<http://sistemas.stf.jus.br/xmlui/handle/123456789/725>>. Acesso em: 19 nov. 2018).

entendessem que não fosse de competência do Poder Judiciário apreciar questões relativas à intervenção, por se tratar de ato político, o Supremo Tribunal Federal admitia o exame da matéria quando dela decorresse eventual lesão a direitos individuais.⁴² A respeito disso, será tratado mais adiante neste Trabalho.

Ademais, verificou-se no período da Velha República que dificilmente as intervenções ocorriam de modo formal, preferindo o poder central imiscuir-se nos assuntos peculiares aos Estados por meios contrários à ordem constitucional, exercendo todo tipo de pressão e ameaça a adversários e apoio a correligionários políticos. Tais situações desvirtuavam a forma federativa de Estado, na medida em que ofendiam a autonomia das entidades que o integravam.⁴³

Diante dos referidos abusos, o artigo 6º da Constituição recebeu alterações na Reforma Constitucional de 1926, para que, superadas as ambiguidades, os pressupostos da intervenção e os órgãos competentes para decretá-la fossem melhor explicitados.⁴⁴ Assim, após as modificações, o instituto da intervenção ficou assim estabelecido no texto constitucional:

Art.6º - O Governo federal não poderá intervir em negocios peculiares aos Estados, salvo:

I - para repelir invasão estrangeira, ou de um Estado em outro;

II - para assegurar a integridade nacional e o respeito aos seguintes principios constitucionaes:

a) a forma republicana;

b) o regime representativo;

c) o governo presidencial;

d) a independência e harmonia dos Poderes;

e) a temporariedade das funções electivas e a responsabilidade dos funcionários;

f) a autonomia dos municípios;

g) a capacidade para ser eleitor ou elegível nos termos da Constituição;

h) um regimen eleitoral que permita a representação das minorias;

i) a inamovibilidade e vitaliciedade dos magistrados e a irreductibilidade dos seus vencimentos;

j) os direitos políticos e individuaes assegurados pela Constituição;

k) a não reeleição dos Presidentes e Governadores;

⁴² Veja-se, exemplificativamente: “Sendo a intervenção um acto essencialmente político, não cabe ao Supremo Tribunal Federal conhecer nem dos motivos que o determinaram, nem das consequências políticas delle decorrentes. [...] O Poder Judiciário não conhece dos casos políticos senão quando elles estão entrelaçados tão intimamente com os direitos individuaes que se torne impossível decidir um pleito, sem entrar na apreciação de taes casos” (AZEVEDO, Jose Affonso Mendonça de. **A Constituição federal interpretada pelo supremo tribunal federal 1891-1924**: acompanhada de uma longa nota sobre a revisão constitucional e de uma tradução para o portuguez das constituições americana e argentina. Rio de Janeiro: Typ. da Revista do Supremo Tribunal, 1925. p. 5-12. Disponível em: <<http://sistemas.stf.jus.br/xmlui/handle/123456789/725>>. Acesso em: 19 nov. 2018).

⁴³ LEWANDOWSKI, Enrique Ricardo. **Pressupostos materiais e formais da intervenção federal no Brasil**. 2. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2018. p. 78-79.

⁴⁴ *Ibidem*. p. 79.

l) a possibilidade de reforma constitucional e a competência do Poder Legislativo para decretal-a;

III - para garantir o livre exercício de qualquer dos poderes públicos estaduais, por solicitação de seus legítimos representantes, e para, independente de solicitação, respeitada a existência dos mesmos, pôr termo á guerra civil;

IV - para assegurar a execução das leis e sentenças federaes e reorganizar as finanças do Estado, cuja incapacidade para a vida autonoma se demonstrar pela cessação de pagamentos de sua dívida fundada, por mais de dous annos.

§ 1º Cabe, privativamente, ao Congresso Nacional decretar a intervenção nos Estados para assegurar o respeito aos principios constitucionaes da União (nº II); para decidir da legitimidade de poderes, em caso de duplicata (nº III), e para reorganizar as finanças do Estado insolvente (nº IV).

§ 2º Compete, privativamente, ao Presidente da República intervir nos Estados, quando o Congresso decretar a intervenção (§1º); quando o Supremo Tribunal a requisitar (§ 3º); quando qualquer dos Poderes Publicos estadoaes a solicitar (nº III); e, independentemente de provocação, nos demais casos comprehendidos neste artigo.

§ 3º Compete, privativamente, ao Supremo Tribunal Federal requisitar do Poder Executivo a intervenção nos Estados, a fim de assegurar a execução das sentenças federaes (nº IV).⁴⁵

Da leitura da disposição constitucional com a redação dada pela reforma, percebe-se que houve uma considerável ampliação dos poderes da União, possibilitando-lhe intervir em diversas situações antes não previstas, o que veio em prejuízo à autonomia dos Estados membros. Por outro lado, na medida em que explicitou os pressupostos materiais da intervenção – antes sujeitos a inúmeras interpretação no conceito aberto de “forma republicana federativa”, por exemplo –, e empreendeu uma clara delimitação acerca do Poder competente para decretá-la em cada uma das hipóteses previstas, encerrou a possibilidade de o Governo Federal arbitrariamente formular os requisitos autorizadores, pondo fim às polêmicas doutrinárias a respeito do tema.⁴⁶

Destaca-se na Reforma de 1926 a divisão da ação interventiva em duas etapas, uma de deliberação, e outra de execução. A primeira cabia aos três Poderes, conforme a espécie de intervenção. A segunda, por seu turno, era exclusiva do Presidente da República.⁴⁷ De outra parte, ao incluir o § 5º ao artigo 60 da Constituição, a Emenda expressamente vedou a

⁴⁵ BRASIL. **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil, de 24 de fevereiro de 1891**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao91.htm>. Acesso em: 19 nov. 2018.

⁴⁶ LEWANDOWSKI, Enrique Ricardo. **Pressupostos materiais e formais da intervenção federal no Brasil**. 2. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2018. p. 80-81.

⁴⁷ PONTES DE MIRANDA, Francisco Cavalcanti. **Comentários à Constituição de 1967**. Tomo II. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1967. p. 241-241; LEWANDOWSKI, Enrique Ricardo. *Op. cit.* p. 81.

apreciação judicial de questões atinentes à intervenção,⁴⁸ dirimindo qualquer dúvida que pudesse restar sobre isso.⁴⁹

No entanto, o instituto da intervenção tal como estabelecido pela reforma de 1926 não chegou a ser testado na prática, tendo a Constituição vigente subsistido por apenas mais quatro anos, até que, com a Revolução de 1930, os Estados membros sofressem uma longa intervenção contrária à ordem jurídica, que durou até a promulgação da Constituição de 1934.⁵⁰

A Constituição de 1934 não alterou significativamente as disposições previstas pelos reformadores de 1926. Dentre as mudanças, destaca-se que o dispositivo específico a respeito da ação interventiva não mais especificou os princípios cuja violação autorizaria a medida, mas reportou-se aos postulados já previstos na Constituição que eram de observância obrigatória pelos Estados membros. Além disso, visando a evitar os abusos cometidos sob a vigência da Constituição de 1891 – por meio dos quais, em regra, o Governadores eram sumária e definitivamente afastados do cargo –, a nova Constituição previu expressamente que a interrupção do exercício das autoridades que lhe houvessem dado causa seria apenas temporária. Também, solucionando antiga controvérsia, a figura do interventor foi enfim

⁴⁸ “Art. 60 [...] § 5º Nenhum recurso judiciário é permitido, para a justiça federal ou local, contra a intervenção nos Estados, a declaração do estado de sitio e a verificação de poderes, o reconhecimento, a posse, a legitimidade e a perda de mandato dos membros do Poder Legislativo ou Executivo, federal ou estadual; assim como, na vigência do estado de sitio, não poderão os tribunales conhecer dos actos praticados em virtude d'elle pelo Poder Legislativo ou Executivo” (BRASIL. **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil, de 24 de Fevereiro de 1891**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao91.htm>. Acesso em 19 nov. 2018).

⁴⁹ LEWANDOWSKI, Enrique Ricardo. **Pressupostos materiais e formais da intervenção federal no Brasil**. 2. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2018. p. 80-81.

⁵⁰ *Ibidem*. p. 81.

prevista no texto. Ademais, permitiu-se aos Estados intervirem nos Municípios, mas apenas para reorganizar as finanças locais, em situações específicas.⁵¹

Entretanto, novamente o instituto não pôde ser testado na prática. Ocorre que o regime instaurado pela Constituição de 1934 durou apenas três anos, tendo sido interrompido pelo Golpe de Estado de 1937. Com o Estado Novo, houve a aniquilação da autonomia dos entes federados. Com efeito, a Constituição de 1937 disciplinou de modo demasiadamente conciso e vago o instituto da intervenção, o que, na prática, conferiu poderes quase que ilimitados à União.⁵² Assim dispunha o ordenamento então vigente:

Art 9º - O Governo federal intervirá nos Estados, mediante a nomeação pelo Presidente da República de um interventor, que assumirá no Estado as funções que, pela sua Constituição, competirem ao Poder Executivo, ou as que, de acordo com as

⁵¹ “Art 12 - A União não intervirá em negócios peculiares aos Estados, salvo: I - para manter a integridade nacional; II - para repelir invasão estrangeira, ou de um Estado em outro; III - para pôr termo à guerra civil; IV - para garantir o livre exercício de qualquer dos Poderes Públicos estaduais; V - para assegurar a observância dos princípios constitucionais especificados nas letras a a h , do art. 7º, nº I, e a execução das leis federais; VI - para reorganizar as finanças do Estado que, sem motivo de força maior, suspender, por mais de dois anos consecutivos, o serviço da sua dívida fundada; VII - para a execução de ordens e decisões dos Juízes e Tribunais federais. § 1º - Na hipótese do nº VI, assim como para assegurar a observância dos princípios constitucionais (art. 7º, nº I), a intervenção será decretada por lei federal, que lhe fixará a amplitude e a duração, prorrogável por nova lei. A Câmara dos Deputados poderá eleger o Interventor, ou autorizar o Presidente da República a nomeá-lo. § 2º - Ocorrendo o primeiro caso do nº V, a intervenção só se efetuará depois que a Corte Suprema, mediante provocação do Procurador-Geral da República, tomar conhecimento da lei que a tenha decretado e lhe declarar a constitucionalidade. § 3º - Entre as modalidades de impedimento do livre exercício dos Poderes Públicos estaduais (nº IV), se incluem: a) o obstáculo à execução de leis e decretos do Poder Legislativo e às decisões e ordens dos Juízes e Tribunais b) a falta injustificada de pagamento, por mais de três meses, no mesmo exercício financeiro, dos vencimentos de qualquer membro do Poder Judiciário. § 4º - A intervenção não suspende senão a lei do Estado que a tenha motivado, e só temporariamente interrompe o exercício das autoridades que lhe deram causa e cuja responsabilidade será promovida. § 5º - Na espécie do nº VII, e também para garantir o livre exercício do Poder Judiciário local, a intervenção será requisitada ao Presidente da República pela Corte Suprema ou pelo Tribunal de Justiça Eleitoral, conforme o caso, podendo o requisitante comissionar o Juiz que torne efetiva ou fiscalize a execução da ordem ou decisão. § 6º - Compete ao Presidente da República: a) executar a intervenção decretada por lei federal ou requisitada pelo Poder Judiciário, facultando ao Interventor designado todos os meios de ação que se façam necessários; b) decretar a intervenção: para assegurar a execução das leis federais; nos casos dos nºs I e II; no do nº III, com prévia autorização do Senado Federal; no do nº IV, por solicitação dos Poderes Legislativo ou Executivo locais, submetendo em todas as hipóteses o seu ato à aprovação imediata do Poder Legislativo, para o que logo o convocará. § 7º - Quando o Presidente da República decretar a intervenção, no mesmo ato lhe fixará o prazo e o objeto, estabelecerá os termos em que deve ser executada, e nomeará o Interventor se for necessário. § 8º - No caso do nº IV, os representantes dos Poderes estaduais eletivos podem solicitar intervenção somente quando o Tribunal Superior de Justiça Eleitoral lhes atestar a legitimidade, ouvindo este, quando for o caso, o Tribunal inferior que houver julgado definitivamente as eleições. [...] Art. 13 [...] § 3º - É facultado ao Estado [...] § 4º - Também lhe é permitido intervir nos Municípios a fim de lhes regularizar as finanças, quando se verificar impontualidade nos serviços de empréstimos garantidos pelos Estados, ou pela falta de pagamento da sua dívida fundada por dois anos consecutivos, observadas, naquilo em que forem aplicáveis, as normas do art. 12” (**Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil, de 16 de julho de 1934**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao34.htm>. Acesso em 19 nov. 2018).

⁵² LEWANDOWSKI, Enrique Ricardo. **Pressupostos materiais e formais da intervenção federal no Brasil**. 2. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2018. p. 85.

conveniências e necessidades de cada caso, lhe forem atribuídas pelo Presidente da República:

- a) para impedir invasão iminente de um país estrangeiro no território nacional, ou de um Estado em outro, bem como para repelir uma ou outra invasão;
- b) para restabelecer a ordem gravemente alterada, nos casos em que o Estado não queira ou não possa fazê-lo;
- c) para administrar o Estado, quando, por qualquer motivo, um dos seus Poderes estiver impedido de funcionar;
- d) para reorganizar as finanças do Estado que suspender, por mais de dois anos consecutivos, o serviço de sua dívida fundada, ou que, passado um ano do vencimento, não houver resgatado empréstimo contraído com a União;
- e) para assegurar a execução dos seguintes princípios constitucionais:
 - 1) forma republicana e representativa de governo;
 - 2) governo presidencial;
 - 3) direitos e garantias assegurados na Constituição;
- f) para assegurar a execução das leis e sentenças federais.

Parágrafo único - A competência para decretar a intervenção será do Presidente da República, nos casos, das letras a, b e c ; da Câmara dos Deputados, no caso das letras d e e ; do Presidente da República, mediante requisição do supremo Tribunal Federal, no caso da letra f .⁵³

De imediato, percebe-se que a regra até então sempre empregada, segundo a qual a União não interviria nos Estados, senão nas hipóteses que especificava, foi substituída na Constituição de 1937 por um comando afirmativo, determinando que a União interviesse nas situações listadas. Ainda, nos casos de distúrbios internos, a medida interventiva deixou de depender de requisição do Estado, ficando ela ao arbítrio da União. Outrossim, durante o período do Estado Novo, diferentemente do que esteve em voga nos regimes anteriores, conferiu-se aos interventores todos os poderes próprios do Poder Executivo regional, bem como atribuições legislativas. Em suma, evidenciou-se no instituto da intervenção a tendência autoritária e antifederativa própria do Estado Novo. Em verdade, durante o período, às unidades federadas não era conferida qualquer liberdade de ação, tendo sido decretada a intervenção em todos os Estados – exceto Minas Gerais, onde ela somente ocorreu em 1945.⁵⁴ Assim, nesse lapso da história brasileira, “a intervenção não era um corretivo para eventuais distúrbios da normalidade constitucional e sim um processo de total e permanente supressão da autonomia dos Estados”.⁵⁵

⁵³ BRASIL. **Constituição dos Estados Unidos do Brasil, de 10 de novembro de 1937**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao37.htm>. Acesso em: 19 nov. 2018.

⁵⁴ LEWANDOWSKI, Enrique Ricardo. **Pressupostos materiais e formais da intervenção federal no Brasil**. 2. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2018. p. 85-87.

⁵⁵ TRIGUEIRO, Oswaldo. Direito constitucional estadual. Rio de Janeiro: Forense, 1980. p. 114 *apud* LEWANDOWSKI, Enrique Ricardo. *Op. cit.* p. 87.

Encerrado o período do Estado Novo, e redemocratizado o país com a Constituição de 1946, reestabeleceu-se a autonomia dos Estados membros, o que refletiu no instituto da intervenção, que voltou a ser positivado a partir da regra segundo a qual a União não interviria nas unidades federadas, salvo nas hipóteses taxativas que enumerava. O processo de intervenção foi minuciosamente explicitado na Constituição,⁵⁶ que previu hipóteses bastante restritas em que o Presidente poderia intervir por conta própria, e dispondo que, caso afastadas autoridades regionais, estas retornariam às suas funções quando cessados os motivos que houvessem autorizado a medida.⁵⁷

Com o Golpe Militar de 1964, novamente a autonomia dos entes federados foi prejudicada. Embora o Ato Institucional n. 1 não tenha tratado da intervenção federal, o assunto foi tratado pelo Ato Institucional n. 2, de 27 de outubro de 1965, pelo qual, além de poder adotar a medida nas hipóteses previstas na Constituição de 1946, o Presidente da República poderia fazê-lo “para assegurar a execução da lei federal” e “para prevenir ou reprimir a subversão da

⁵⁶ “Art 7º - O Governo federal não intervirá nos Estados salvo para: I - manter a integridade nacional; II - repelir invasão estrangeira ou a de um Estado em outro; III - pôr termo a guerra civil; IV - garantir o livre exercício de qualquer dos Poderes estaduais; V - assegurar a execução de ordem ou decisão judiciária; VI - reorganizar as finanças do Estado que, sem motivo de força maior, suspender, por mais de dois anos consecutivos, o serviço da sua dívida externa fundada; VII - assegurar a observância dos seguintes princípios: a) forma republicana representativa; b) independência e harmonia dos Poderes; c) temporariedade das funções eletivas, limitada a duração destas à das funções federais correspondentes; d) proibição da reeleição de Governadores e Prefeitos, para o período imediato; e) autonomia municipal; f) prestação de contas da Administração; g) garantias do Poder Judiciário. Art 8º - A intervenção será decretada por lei federal nos casos dos nº s VI e VII do artigo anterior. Parágrafo único - No caso do nº VII, o ato argüido de inconstitucionalidade será submetido pelo Procurador-Geral da República ao exame do Supremo Tribunal Federal, e, se este a declarar, será decretada a intervenção. Art 9º - Compete ao Presidente da República decretar a intervenção nos casos dos nº s I a V do art. 7º. § 1º - A decretação dependerá: I - no caso do nº V, de requisição do Supremo Tribunal Federal ou, se a ordem ou decisão for da Justiça Eleitoral, de requisição do Tribunal Superior Eleitoral; II - no caso do nº IV, de solicitação do Poder Legislativo ou do Executivo, coacto ou impedido, ou de requisição do Supremo Tribunal Federal, se a coação for exercida contra o Poder Judiciário. § 2º - No segundo caso previsto pelo art. 7º, nº II, só no Estado invasor será decretada a intervenção. Art 10 - A não ser nos casos de requisição do Supremo Tribunal Federal ou do Tribunal Superior Eleitoral, o Presidente da República decretará a intervenção e submetê-la-á, sem prejuízo da sua imediata execução, à aprovação do Congresso Nacional, que, se não estiver funcionando, será convocado extraordinariamente para esse fim. Art 11 - A lei ou o decreto de intervenção fixar-lhe-á a amplitude, a duração e as condições em que deverá ser executada. Art 12 - Compete ao Presidente da República tornar efetiva a intervenção e, sendo necessário, nomear o Interventor. Art 13 - Nos casos do art. 7º, nº VII, observado o disposto no art. 8º, parágrafo único, o Congresso Nacional se limitará a suspender a execução do ato argüido de inconstitucionalidade, se essa medida bastar para o restabelecimento da normalidade no Estado. Art 14 - Cessados os motivos que houverem determinado a intervenção, tornarão ao exercício dos seus cargos as autoridades estaduais afastadas em consequência, dela [...] Art 23 - Os Estados não intervirão nos Municípios, senão para lhes. regularizar as finanças, quando: I - se verificar impontualidade no serviço de empréstimo garantido pelo Estado; II - deixarem de pagar, por dois anos consecutivos, a sua dívida fundada” (BRASIL. **Constituição dos Estados Unidos do Brasil, de 18 de setembro de 1946.** Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao46.htm>. Acesso em 19 nov. 2018.

⁵⁷ LEWANDOWSKI, Enrique Ricardo. **Pressupostos materiais e formais da intervenção federal no Brasil.** 2. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2018. p. 87-89.

ordem”.⁵⁸ Mais tarde, com a Constituição de 1967, a matéria foi pormenorizadamente tratada.⁵⁹ Embora tenha estabelecido algumas hipóteses bastante abrangentes a partir das quais seria possível deflagrar a intervenção, paradoxalmente algumas cautelas foram formalmente mantidas, ou mesmo ampliadas.⁶⁰

Contudo, a disciplina da intervenção federal disposta pela Constituição de 1967 foi rapidamente superada pelo Ato Institucional n. 5, de 13 de dezembro de 1968, o qual estabeleceu, em seu artigo 3º e parágrafo único, que o Presidente da República, “no interesse nacional”, poderia “decretar a intervenção nos Estados e Municípios, sem as limitações previstas na Constituição”, nomeando interventores que exerceriam “todas as funções e

⁵⁸ “Art. 17 - Além dos casos previstos na Constituição federal, o Presidente da República poderá decretar e fazer cumprir a intervenção federal nos Estados, por prazo determinado: I - para assegurar a execução da lei federal; II - para prevenir ou reprimir a subversão da ordem. Parágrafo único - A intervenção decretada nos termos deste artigo será, sem prejuízo da sua execução, submetida à aprovação do Congresso Nacional” (BRASIL. **Ato Institucional n. 2, de 27 de outubro de 1965**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ait/ait-02-65.htm>. Acesso em: 19 nov. 2018).

⁵⁹ “Art 10 - A União não intervirá nos Estados, salvo para: I - manter a integridade nacional; II - repelir invasão estrangeira ou a de um Estado em outro; III - pôr termo a grave perturbação da ordem ou ameaça de sua irrupção; IV - garantir o livre exercício de qualquer dos Poderes estaduais; V - reorganizar as finanças do Estado que: a) suspender o pagamento de sua dívida fundada, por mais de dois anos consecutivos, salvo por motivo de força maior; b) deixar de entregar aos Municípios as cotas tributárias a eles destinadas; c) adotar medidas ou executar planos econômicos ou financeiros que contrariem as diretrizes estabelecidas pela União através de lei; VI - prover à execução de lei federal, ordem ou decisão judiciária; VII - assegurar a observância dos seguintes princípios: a) forma republicana representativa; b) temporariedade dos mandatos eletivos, limitada a duração destes à dos mandatos federais correspondentes; c) proibição de reeleição de Governadores e de Prefeitos para o período imediato; d) independência e harmonia dos Poderes; e) garantias do Poder Judiciário; f) autonomia municipal; g) prestação de contas da Administração. Art 11 - Compete ao Presidente da República decretar a intervenção. § 1º - A decretação da intervenção dependerá: a) no caso do n.º IV do art. 10, de solicitação do Poder Legislativo ou do Executivo coacto ou impedido, ou de requisição do Supremo Tribunal Federal, se a coação for exercida contra o Poder Judiciário; b) no caso do n.º VI do art. 10, de requisição do Supremo Tribunal Federal, ou do Tribunal Superior Eleitoral, conforme a matéria, ressalvado o disposto na letra c deste parágrafo. c) do provimento, pelo Supremo Tribunal Federal, de representação do Procurador-Geral da República, nos casos do item VII, assim como no do item VI, ambos do art. 10, quando se tratar de execução de lei federal. § 2º - Nos casos dos itens VI e VII do art. 10, o decreto do Presidente da República limitar-se-á a suspender a execução do ato impugnado, se essa medida tiver eficácia. Art 12 - O decreto de intervenção, que será submetido à apreciação do Congresso Nacional, dentro de cinco dias, especificará: I - a sua amplitude, duração e condições de execução; II - a nomeação do interventor. § 1º - Caso não esteja funcionando, o Congresso Nacional será convocado extraordinariamente, dentro do mesmo prazo de cinco dias, para apreciar o ato do Presidente da República. § 2º - No caso do § 2º do artigo anterior, fica dispensada a apreciação do decreto do Presidente da República pelo Congresso Nacional, se a suspensão do ato tiver produzido os seus efeitos. § 3º - Cessados os motivos que houverem determinado a intervenção, voltarão aos seus cargos, salvo impedimento legal, as autoridades deles afastadas [...] Art 16 - A autonomia municipal será assegurada: [...] § 3º - A intervenção nos Municípios será regulada na Constituição do Estado, só podendo ocorrer: a) quando se verificar impontualidade no pagamento de empréstimo garantido pelo Estado; b) se deixarem de pagar, por dois anos consecutivos, dívida fundada; c) quando a Administração municipal não prestar contas a que esteja obrigada na forma da lei estadual” (BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1967**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao67.htm>. Acesso em: 19 nov. 2018).

⁶⁰ LEWANDOWSKI, Enrique Ricardo. **Pressupostos materiais e formais da intervenção federal no Brasil**. 2. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2018. p. 89-91.

atribuições” que eram de competência dos Governadores ou Prefeitos.⁶¹ O Ato n. 5/68 foi convalidado pela Emenda Constitucional n. 1, de 17 de outubro de 1969, sendo revogado somente quase dez anos depois, pela Emenda Constitucional n. 11, de 13 de outubro de 1978 – que somente entrou em vigor em 1º de janeiro de 1979.⁶²

Com a revogação do Ato n. 5/68, a intervenção federal voltou a ser disciplinada pela Constituição, agora alterada pela Emenda n. 1/69, que inseriu mais uma hipótese autorizadora da medida, qual seja, pôr termo à “corrupção no poder público estadual”, cuja interpretação oferecia elevado grau de subjetividade. Ainda, suprimiu-se da enumeração de postulados cuja inobservância acarretaria a medida interventiva a proibição da reeleição de Governadores e Prefeitos – matéria que passou a ser tratada no capítulo das inelegibilidades da Constituição, já que os Estados deixaram de ter competência para legislar sobre Direito Eleitoral. Ademais, a Constituição passou a proibir, sob pena de intervenção na unidade federada, os Deputados Estaduais da prática de ato ou do exercício de cargo, função ou emprego que mencionava.⁶³ Enfim, além das já previstas, acrescentou três novas hipóteses de intervenção dos Estados nos Municípios.⁶⁴

Importante mencionar que, sob a vigência das Constituições de 1967 e de 1969, a intervenção federal sequer foi utilizada. Ocorre que, com o crescente controle das eleições estaduais pelo Governo Federal – tendo, inclusive, os Governadores sido indicados pelo Presidente da República, com posterior homologação por um colégio eleitoral, em 1970, 1974 e 1978 –, além da possibilidade de demissão *ad nutum* das autoridades dos Estados pelo

⁶¹ BRASIL. **Ato Institucional n. 5, de 13 de dezembro de 1968**. Disponível em:

<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/AIT/ait-05-68.htm>. Acesso em: 19 nov. 2018.

⁶² LEWANDOWSKI, Enrique Ricardo. **Pressupostos materiais e formais da intervenção federal no Brasil**. 2. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2018. p. 89-92.

⁶³ *Ibidem*. p. 92-93.

⁶⁴ As novas hipóteses de intervenção dos Estados nos Municípios foram as seguintes: “Art. 15 [...] § 3º [...] d) o Tribunal de Justiça do Estado der provimento a representação formulada pelo Chefe do Ministério Público local para assegurar a observância dos princípios indicados não Constituição estadual, bem como para prover à execução de lei ou de ordem ou decisão judiciária, limitando-se o decreto do Governador a suspender o ato impugnado, se essa medida bastar ao restabelecimento da normalidade; e) forem praticados, na administração municipal, atos subversivos ou de corrupção; e f) não tiver havido aplicado, no ensino primário, em cada ano, de vinte por cento, pelo menos, da receita tributária municipal” (BRASIL. **Emenda Constitucional n. 1, de 17 de outubro de 1969**. Disponível em:

<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Emendas/Emc_anterior1988/emc01-69.htm#art2>. Acesso em: 19 nov. 2018.

Presidente, por força do Ato Institucional n. 5/68, a intervenção, na prática, tornou-se desnecessária como instrumento de coerção.⁶⁵

Com a redemocratização do país, a Constituição de 1988, em comparação com o regime anterior, reduziu a margem de discricionariedade do poder central para decretar a medida interventiva. Destaca-se no novo texto, ademais, a possibilidade de a União intervir para assegurar os “direitos da pessoa humana”, o que certamente se deve ao trauma deixado por décadas de autoritarismo.⁶⁶ Enfim, a possibilidade de intervenção da União nos Estados, e destes dos Municípios, está disposta na atual Constituição da seguinte forma:

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

- I - manter a integridade nacional;
- II - repelir invasão estrangeira ou de uma unidade da Federação em outra;
- III - pôr termo a grave comprometimento da ordem pública;
- IV - garantir o livre exercício de qualquer dos Poderes nas unidades da Federação;
- V - reorganizar as finanças da unidade da Federação que:
 - a) suspender o pagamento da dívida fundada por mais de dois anos consecutivos, salvo motivo de força maior;
 - b) deixar de entregar aos Municípios receitas tributárias fixadas nesta Constituição, dentro dos prazos estabelecidos em lei;
- VI - prover a execução de lei federal, ordem ou decisão judicial;
- VII - assegurar a observância dos seguintes princípios constitucionais:
 - a) forma republicana, sistema representativo e regime democrático;
 - b) direitos da pessoa humana;
 - c) autonomia municipal;
 - d) prestação de contas da administração pública, direta e indireta.
 - e) aplicação do mínimo exigido da receita resultante de impostos estaduais, compreendida a proveniente de transferências, na manutenção e desenvolvimento do ensino e nas ações e serviços públicos de saúde.

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

- I - deixar de ser paga, sem motivo de força maior, por dois anos consecutivos, a dívida fundada;
- II - não forem prestadas contas devidas, na forma da lei;
- III - não tiver sido aplicado o mínimo exigido da receita municipal na manutenção e desenvolvimento do ensino e nas ações e serviços públicos de saúde;
- IV - o Tribunal de Justiça der provimento a representação para assegurar a observância de princípios indicados na Constituição Estadual, ou para prover a execução de lei, de ordem ou de decisão judicial.

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.

⁶⁵ LEWANDOWSKI, Enrique Ricardo. **Pressupostos materiais e formais da intervenção federal no Brasil**. 2. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2018. p. 94.

⁶⁶ *Ibidem*. p. 97.

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

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

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

§ 4º Cessados os motivos da intervenção, as autoridades afastadas de seus cargos a estes voltarão, salvo impedimento legal.⁶⁷

Segundo Ricardo Lewandowski, hodiernamente o instituto da intervenção tornou-se obsoleto como instrumento de pressão política, em razão não só da minuciosa regulamentação nas sucessivas Constituições, mas sobretudo em face da centralização do federalismo verificada nos países que adotam essa forma de Estado, entre os quais o Brasil. Assim, percebe-se que os Estados e os Municípios têm se tornado cada vez mais dependentes da União no que se refere a empréstimos, investimentos, auxílios financeiros, entre outras benesses de natureza material, cujo controle, na prática, transformou-se em instrumento de coerção muito mais eficaz do que a intervenção direta dos negócios peculiares aos Estados.⁶⁸ No entanto, observa o mesmo autor que a recente intervenção na área da segurança pública do Rio de Janeiro, ocorrida em fevereiro de 2018, pode apontar para uma nova tendência, qual seja, “a ingerência pontual, cirúrgica, formal ou informal, cada vez mais frequente, da União nos Estados e a destes nos Municípios”.⁶⁹ A ideia parece ser a de que, diante do notável predomínio econômico e financeiro da União sobre os entes federados, e da conseqüente improbabilidade de qualquer insurreição dos Estados membros a justificar uma ação interventiva, o instituto seja direcionado à sua utilização pontual, para combater crises em setores específicos. No entanto, só o futuro poderá confirmar tal hipótese.⁷⁰

Feitas essas considerações sobre a evolução histórica do instituto da intervenção federal no Brasil, passa-se à análise, no tópico seguinte, dos seus pressupostos materiais e formais à luz da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.

⁶⁷ BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm>. Acesso em: 19 nov. 2018.

⁶⁸ LEWANDOWSKI, Enrique Ricardo. **Pressupostos materiais e formais da intervenção federal no Brasil**. 2. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2018. p. 169.

⁶⁹ LEWANDOWSKI, *loc cit.*

⁷⁰ LEWANDOWSKI, *loc cit.*

3.3 Pressupostos materiais e formais da intervenção federal no Brasil

Com relação aos pressupostos materiais da intervenção federal, José Afonso da Silva refere que “constituem situações críticas que põem em risco a segurança do Estado, o equilíbrio federativo, as finanças estaduais e a estabilidade da ordem constitucional”.⁷¹ Nesse sentido, o mesmo autor enumera quatro finalidades básicas do instituto, quais sejam: (i) a defesa do Estado, quando a medida é utilizada para manter a integridade nacional ou para repelir invasão estrangeira; (ii) a defesa do princípio federativo, nos casos em que empregada para repelir a invasão de uma unidade da federação em outra, para pôr termo a grave comprometimento da ordem pública, ou para garantir o livre exercício de qualquer dos Poderes nas unidades da federação; (iii) a defesa das finanças estaduais, quando voltada à reorganização das finanças da unidade da federação; e (iv) a defesa da ordem constitucional, quando a ação visa a prover a execução de lei federal, ordem ou decisão judicial, e quando busca assegurar a observância de princípios constitucionais – forma republicana, regime representativo, regime democrático, direitos da pessoa humana, autonomia municipal, prestação de contas da administração pública direta e indireta, e aplicação do mínimo exigido nas áreas do ensino e da saúde.⁷²

O pressuposto relativo à manutenção da integridade nacional (CRFB, art. 34, I) tem por fundamento a indissolubilidade da União brasileira, prevista no artigo 1º da Constituição. Com efeito, a forma federativa de Estado não admite a secessão, de modo que qualquer intento separatista, por colocar em risco a própria manutenção do país, enseja a intervenção com base nesse preceito.⁷³

Quanto à repulsa à invasão estrangeira como requisito material da intervenção (CRFB, art. 34, II, primeira parte), esta se justifica em razão de a defesa do território nacional ser de interesse da União, e de os Estados membros não terem condições de agirem por conta própria, sendo, via de regra, necessário o acionamento das forças armadas.⁷⁴ Ainda, conforme leciona Manoel Gonçalves Ferreira Filho, por não ter a intervenção qualquer caráter punitivo nessa

⁷¹ SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 38ª ed. São Paulo: Malheiros, 2015. p. 489.

⁷² *Ibidem*. p. 489-490.

⁷³ FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. **Comentários à Constituição de 1988**. São Paulo: Saraiva, 1990. p. 231.

⁷⁴ LEWANDOWSKI, Enrique Ricardo. **Pressupostos materiais e formais da intervenção federal no Brasil**. 2. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2018. p. 103.

hipótese, para que ela ocorra não é necessário que o ente federado seja conivente com a invasão, bastando que seja necessário comprometer temporariamente a autonomia estadual para repelir essa invasão.⁷⁵ Além disso, tem-se que “no poder de repelir inclui-se o de impedir ou evitar a invasão, caso tentada ou iminente”.⁷⁶ Ademais, conforme Pontes de Miranda, considera-se invasão, além de ato que importe submissão dos habitantes ou Poderes à autoridade de Estado forâneo, a entrada de estrangeiros no território sem os pressupostos materiais e formais e com a anuência ou inércia do Estado membro.⁷⁷ O pressuposto referente à invasão de uma unidade da federação em outra (CRFB, art. 34, II, *in fine*), por seu turno, visa a impedir que um ente federado obtenha ganhos territoriais em detrimento de outro – o que somente pode ocorrer se obedecidas as formalidades previstas na Constituição, isto é, o plebiscito da população interessada e a aprovação de Lei Complementar pelo Congresso Nacional –,⁷⁸ ou que imponha sua vontade sobre qualquer dos demais.⁷⁹ No tópico, importante a observação de Manoel Gonçalves Ferreira Filho no sentido de que, além de caber a medida interventiva contra a unidade federativa agressora, ela também é viável no ente invadido, caso isso seja necessário para repelir a invasão, já que não se trata, na hipótese, de instrumento punitivo, mas de preservação da unidade nacional.⁸⁰

Com relação ao pressuposto da intervenção que diz respeito à finalidade de pôr termo a grave comprometimento da ordem pública (CRFB, art. 34, III), importante observar que, em respeito à autonomia dos Estados, a medida é permitida somente quando houver uma gravidade especial que a justifique. Com efeito, “não é toda e qualquer perturbação da ordem que enseja a intervenção, mas apenas aquela que o Estado-membro não pode ou não quer debelar”.⁸¹ Assim, se a desordem for superável pelo próprio ente federado, descabida será a ação interventiva.⁸²

⁷⁵ FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. **Comentários à Constituição de 1988**. São Paulo: Saraiva, 1990. p. 231.

⁷⁶ LEWANDOWSKI, Enrique Ricardo. **Pressupostos materiais e formais da intervenção federal no Brasil**. 2. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2018. p. 102-103.

⁷⁷ PONTES DE MIRANDA, Francisco Cavalcanti. **Comentários à Constituição de 1967**. Tomo II. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1967. p. 208.

⁷⁸ “Art. 18. [...] § 3º Os Estados podem incorporar-se entre si, subdividir-se ou desmembrar-se para se anexarem a outros, ou formarem novos Estados ou Territórios Federais, mediante aprovação da população diretamente interessada, através de plebiscito, e do Congresso Nacional, por lei complementar” (BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em:

<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm>. Acesso em 19 nov. 2018).

⁷⁹ LEWANDOWSKI, Enrique Ricardo. *Op. cit.* p. 104.

⁸⁰ FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. *Op. cit.* p. 231.

⁸¹ *Ibidem.* p. 232.

⁸² *Ibidem.* p. 232.

Outro pressuposto material é o concerne à garantia do livre exercício de qualquer dos Poderes nas unidades da federação (CRFB, art. 34, IV). Segundo Pontes de Miranda, analisando dispositivo análogo em Constituição anterior, tal pressuposto supõe “que um dos poderes estaduais esteja *impedido* ou *dificultado* de funcionar”, de modo que a intervenção funcionaria para “ou prover o Estado-membro da administração que lhe falta, ou que lhe é indispensável, para que funcione o poder impedido pelas circunstâncias, ou provê-lo de outro poder”.⁸³ O mesmo autor adverte, todavia, que esse pressuposto “só se refere ao *exercício*; porque, se os poderes públicos estaduais estiverem fora do gozo de qualquer de suas atribuições típicas, é que se operou ofensa à independência dos poderes e se justifica a intervenção com base noutro pressuposto”.⁸⁴ Com efeito, caso haja ingerência externa ao regular funcionamento de um dos Poderes, obstando a independência deste, a ação interventiva se justifica pela violação a princípios constitucionais de observância obrigatória pelos Estados, previstos no artigo 34, V, “a”, da Constituição.⁸⁵ Assim, as hipóteses que justificam a intervenção com base na garantia do livre exercício dos Poderes são bem exemplificadas no seguinte excerto da obra de Ricardo Lewandowski:

A ação interventiva, na situação em apreço, dá-se com o objetivo de assegurar o pleno funcionamento de qualquer um dos Poderes, evitando que se veja impedido de exercer as suas funções ou, ainda, coagido de forma indevida. Materializa-se o pressuposto caso esteja o Legislativo: “impedido de reunir-se livremente, de tomar deliberações dentro da faixa de sua competência constitucional, de dar exequibilidade aos seus atos”; ou na hipótese de verificar-se constrangimento à atuação do Executivo, “seja porque recusada a posse ao eleito, seja porque não se transfere o poder ao substituto em se verificando o afastamento ou renúncia”; ou na circunstância de encontrarem-se os órgãos judiciários “materialmente cerceados para o desempenho de sua judicatura, por ação ou omissão das autoridades estaduais”; ou, ainda, se o Judiciário achar-se , total ou parcialmente, impedido de funcionar.⁸⁶

Lewandowski ainda observa que o pressuposto em questão também se materializa com a falta de repasse, por parte do Executivo, ao Legislativo ou ao Judiciário, das verbas orçamentárias necessárias ao regular funcionamento destes, na medida em que, sem esses recursos, não podem os Poderes desempenhar suas funções institucionais.⁸⁷

⁸³ PONTES DE MIRANDA, Francisco Cavalcanti. **Comentários à Constituição de 1967**. Tomo II. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1967. p. 215.

⁸⁴ *Ibidem*. p. 215-216.

⁸⁵ LEWANDOWSKI, Enrique Ricardo. **Pressupostos materiais e formais da intervenção federal no Brasil**. 2. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2018. p. 109.

⁸⁶ *Ibidem*. p. 108.

⁸⁷ *Ibidem*. p. 109.

Também é pressuposto da intervenção federal o de reorganizar as finanças da unidade da federação (CRFB, art. 34, V, “a” e “b”). Justifica-se a previsão na medida em que a desorganização das finanças “é fonte de possível turbação da ordem, embaraça o desenvolvimento, torna a unidade federada incapaz de exercer convenientemente as competências que lhe foram deferidas”.⁸⁸ Ademais, o descontrole das finanças é capaz de extrapolar seu território, afetando direta ou indiretamente os demais Estados membros e o próprio país como um todo.⁸⁹ No entanto, com a finalidade de preservar a autonomia dos entes, a Constituição permite a ação interventiva para reorganizar as finanças do Estado membro apenas nas duas hipóteses taxativas previstas nas alíneas do dispositivo: quando a unidade da Federação suspender o pagamento da dívida fundada por mais de dois anos consecutivos, salvo motivo de força maior, ou quando ela deixar de entregar aos Municípios, dentro dos prazos legais, receitas tributárias fixadas na Constituição.⁹⁰ Quanto à primeira hipótese, importante mencionar que o conceito de dívida fundada é bastante controverso na doutrina,⁹¹ não obstante a Lei 4.320/1964, em seu artigo 98, dispõe que ela “compreende os compromissos de exigibilidade superior a doze meses, contraídos para atender a desequilíbrio orçamentário ou a financeiro de obras e serviços públicos”.⁹² Com relação à segunda hipótese, destaca-se que, em razão de o artigo 160 da Constituição vedar “a retenção ou qualquer restrição à entrega e ao emprego dos recursos atribuídos [...] aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, neles compreendidos adicionais e acréscimos relativos a impostos”,⁹³ a intervenção federal fica autorizada não somente no caso de o Estado membro reter recursos tributários, mas também na situação de ele impor qualquer condição para a liberação dos recursos.⁹⁴

Mais um pressuposto material para a ação interventiva é o de prover a execução de lei federal, ordem ou decisão judicial (CRFB, art. 34, VI). Quanto à execução de lei federal, a previsão decorre do fato de que, em uma federação, existe uma divisão de competências entre

⁸⁸ FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. **Comentários à Constituição de 1988**. São Paulo: Saraiva, 1990. p. 232.

⁸⁹ LEWANDOWSKI, Enrique Ricardo. **Pressupostos materiais e formais da intervenção federal no Brasil**. 2. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2018. p. 110.

⁹⁰ FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. *Op. cit.* p. 233.

⁹¹ FERREIRA FILHO, *loc. cit.*

⁹² BRASIL. **Lei n. 4.320, de 17 de março de 1964**. Disponível em:

<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L4320.htm>. Acesso em: 19 nov. 2018.

⁹³ BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em:

<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm>. Acesso em 19 nov. 2018.

⁹⁴ LEWANDOWSKI, Enrique Ricardo. *Op. cit.* p. 114-115.

os entes que a integram, de modo que a observância, pelos Estados, das leis emitidas pela União no exercício das suas atribuições constitucionais é condição essencial à manutenção do sistema.⁹⁵ No entanto, a intervenção, nesse caso, fica autorizada somente quando não houver solução judicial para o caso.⁹⁶ Já quanto à execução de ordem ou decisão judicial, sua justificativa está no primado do Judiciário e na previsão constitucional segundo a qual “a lei não excluirá da apreciação do Poder Judiciário lesão ou ameaça a direito” (CRFB, art. 5º, XXXV),⁹⁷ o que consiste em fundamento do próprio Estado de Direito, cuja existência depende da obediências às determinações dos Juízes e Tribunais.⁹⁸ Assim, os Estados membros não só devem cumprir as determinações judiciais de que são destinatários, como também dar suporte ao seu cumprimento quando dirigidas a terceiros – como, por exemplo, fornecer o apoio policial, se necessário. O descumprimento que autoriza a intervenção é de “ordem judicial”, compreendendo, portanto, órgãos do Poder Judiciário - Juízes e Tribunais –, excluindo-se serventuários e funcionários, e pode ser emanada tanto dos órgãos da Justiça Federal, como dos órgãos da Justiça Estadual.⁹⁹

Finalmente, tem-se como pressuposto para a intervenção federal o de assegurar observância de princípios constitucionais sensíveis, quais sejam: (i) forma republicana, sistema representativo e regime democrático; (ii) direitos da pessoa humana; (iii) autonomia municipal; (iv) prestação de contas da administração pública, direta e indireta; e (v) aplicação do mínimo exigido nas áreas do ensino e da saúde (CRFB, art. 34, VII). Justifica-se esse pressuposto pela necessidade de se manter certa uniformidade de instituições estaduais para a estabilidade da federação. No entanto, não pode haver comprometimento da própria essência do sistema federativo, que é a diversidade regional, não podendo haver uma padronização e uma rigidez institucional que impeça o ente de adaptar às suas peculiaridades a administração de seus negócios.¹⁰⁰ Por esse motivo, confere-se autonomia às unidades federadas, mas se lhes impõe

⁹⁵ LEWANDOWSKI, Enrique Ricardo. **Pressupostos materiais e formais da intervenção federal no Brasil**. 2. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2018. p. 115.

⁹⁶ FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. **Comentários à Constituição de 1988**. São Paulo: Saraiva, 1990. p. 234.

⁹⁷ BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em:

<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm>. Acesso em 19 nov. 2018.

⁹⁸ FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. *Op. cit.* p. 234; LEWANDOWSKI, Enrique Ricardo. *Op. cit.* p. 117.

⁹⁹ LEWANDOWSKI, Enrique Ricardo. *Op. cit.* p. 117-118.

¹⁰⁰ FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. *Op. cit.* p. 234.

a observância dos princípios consignados na Constituição da República.¹⁰¹ Todavia, não é a inobservância de qualquer dos princípios constitucionais que ensejará a intervenção, mas somente os enumerados taxativamente no inciso VII do artigo 34 da Constituição, acima listados. Estes são chamados pela doutrina de princípios constitucionais sensíveis, os quais, segundo Gilmar Mendes e Paulo Gustavo Gonet Branco, “visam assegurar uma unidade de princípios organizativos tida como indispensável para a identidade jurídica da Federação, não obstante a autonomia dos Estados-membros para se auto-organizarem”.¹⁰² O descumprimento dos demais princípios de observância obrigatória, explícitos ou implícitos, mas não previstos no referido rol, não autoriza a ação interventiva, mas apenas o corretivo judicial competente.¹⁰³

A respeito dos princípios em questão, são necessárias breves considerações. Quanto à forma republicana de governo, dela decorre, segundo Gilmar Mendes e Paulo Gustavo Gonet Branco, a necessidade de estruturação do Estado membro “segundo moldes em que as funções políticas do Executivo e do Legislativo sejam desempenhadas por representantes do povo, responsáveis perante os eleitores, por força de mandatos temporários, obtidos em eleições periódicas”.¹⁰⁴ Para José Afonso da Silva, a república não deve ser assimilada do ponto de vista meramente formal, apenas como a forma contraposta à monarquia, devendo ser compreendida como “designativo de uma coletividade política com características de *res publica*, no seu sentido originário de coisa pública, ou seja: coisa do *povo* e para o *povo*, que se opõe a toda forma de tirania”.¹⁰⁵ Assim, para que seja afastada a intervenção, não basta que os entes federados adotem fórmulas legais que prevejam institutos republicados, sendo necessário o seu efetivo exercício.¹⁰⁶

¹⁰¹ “Art. 25. Os Estados organizam-se e regem-se pelas Constituições e leis que adotarem, observados os princípios desta Constituição [...] Art. 32. O Distrito Federal, vedada sua divisão em Municípios, reger-se-á por lei orgânica, votada em dois turnos com interstício mínimo de dez dias, e aprovada por dois terços da Câmara Legislativa, que a promulgará, atendidos os princípios estabelecidos nesta Constituição” (BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em:

<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm>. Acesso em 19 nov. 2018).

¹⁰² MENDES, Gilmar Ferreira. BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. **Curso de direito constitucional**. 7. ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2012. p. 1124.

¹⁰³ LEWANDOWSKI, Enrique Ricardo. **Pressupostos materiais e formais da intervenção federal no Brasil**. 2. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2018. p. 120-121.

¹⁰⁴ MENDES, Gilmar Ferreira. BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. *Op. cit.* p. 1124.

¹⁰⁵ SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 38ª ed. São Paulo: Malheiros, 2015. p. 104.

¹⁰⁶ LEWANDOWSKI, Enrique Ricardo. *Op. cit.* p. 123.

O sistema representativo, para José Afonso da Silva, pressupõe “um conjunto de instituições que disciplinam a participação popular no processo político, que vem a formar os direitos políticos que qualificam a cidadania, tais como as eleições, o sistema eleitoral, os partidos políticos [...]”.¹⁰⁷ Importante a observação de Ricardo Lewandowski no sentido de que o sistema representativo engloba mecanismos que, além de garantir o predomínio da vontade da maioria, também garantam a expressão das minorias no plano político, como o pluripartidarismo e a ampla liberdade de opinião, de reunião e de associação.¹⁰⁸ Assim, assevera o mesmo autor:

A intervenção federal, portanto, sob a rubrica do desrespeito ao sistema representativo, pode ser desencadeada se um Estado ou o Distrito Federal impedir ou dificultar, por qualquer modo, a participação do povo na gestão da coisa pública, quer embaraçando o direito de voto, que obstando o funcionamento dos partidos políticos, que ainda restringindo as liberdades fundamentais.¹⁰⁹

Quanto ao regime democrático, referem Gilmar Mendes e Paulo Gustavo Gonet Branco que ele “engloba a participação do povo no poder, sufrágio universal, Estado de Direito, governo das maiorias, preservados os direitos das minorias, e separação de Poderes”.¹¹⁰ Ricardo Lewandowski, ao lembrar que não se inclui no conceito de democracia apenas “os tradicionais valores relativos à liberdade individual, à igualdade de direitos e à supremacia popular”, mas também “provisões para o bem-estar público e a justiça social”, conclui que caso um Estado membro estabeleça um “sistema de privilégios, promovendo a iniquidade social, ainda que atue aparentemente sob a égide do regime democrático, sujeita-se a sofrer a intervenção federal, como corretivo de uma patologia institucional que pode colocar em risco a unidade dos entes federados”.¹¹¹

Na sequência, destaca-se a importância dada pela Constituição de 1988 à defesa dos direitos da pessoa humana, na medida em que prevê a sua inobservância como hipótese de intervenção nos Estados membros.¹¹² Assim, a ação interventiva será autorizada quando se

¹⁰⁷ SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 38ª ed. São Paulo: Malheiros, 2015 p. 139.

¹⁰⁸ LEWANDOWSKI, Enrique Ricardo. **Pressupostos materiais e formais da intervenção federal no Brasil**. 2. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2018. p. 125.

¹⁰⁹ LEWANDOWSKI, *loc cit*.

¹¹⁰ MENDES, Gilmar Ferreira. BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. **Curso de direito constitucional**. 7. ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2012. p. 1124.

¹¹¹ LEWANDOWSKI, Enrique Ricardo. *Op. cit.* p. 126.

¹¹² FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. **Comentários à Constituição de 1988**. São Paulo: Saraiva, 1990. p. 235.

estiver diante de uma violação maciça ou recorrente aos direitos fundamentais pelo ente federado, que não possa ou não tenha sido solucionada pelos meios institucionais ordinários.¹¹³ Nesse ponto, registre-se que, além dos expressamente previstos no texto constitucional, também são considerados direitos da pessoa humana outros decorrentes do regime e dos princípios adotados pela Constituição, ou dos tratados internacionais em que o Brasil seja parte.¹¹⁴

Também é consagrado como princípio constitucional sensível a autonomia municipal. O dispositivo notadamente realça a importância dada ao Município na estrutura da federação brasileira, da qual participa na condição de membro, de modo que, como refere Manoel Gonçalves Ferreira Filho, o respeito ao princípio em questão se confunde com o respeito à própria Constituição da República, que expressamente confere autonomia a esse ente, não podendo o Estado desrespeitá-la, sob pena de intervenção.¹¹⁵

Outro princípio cuja inobservância enseja a ação interventiva é o relativo à prestação de contas da administração pública direta e indireta. Conforme Manoel Gonçalves Ferreira Filho, essa disposição tem, antes de tudo, o caráter de advertência ao gestor estadual, no sentido de que devem ser adotadas normas que possibilitem a defesa do erário público contra possíveis lesões praticadas por governantes. Assim, entende o autor que devem os Estados membros, sob pena de intervenção, prestar contas em conformidade com o disposto nas normas gerais sobre orçamento editadas pela União na forma do artigo 24, II e § 1º da Constituição, respeitada também a disposição do artigo 75 da Constituição, que estende às unidades federadas as normas sobre fiscalização contábil, financeira e orçamentária previstas para a União.¹¹⁶ Importante registrar, também, que, para Hely Lopes Meirelles, “a prestação de contas não se refere apenas aos dinheiros públicos, à gestão financeira, mas a todos os atos de governo e de administração”, e cita como exemplo o direito previsto no artigo 5º, XXXIV, “b”, de obter certidões em

¹¹³ LEWANDOWSKI, Enrique Ricardo. **Pressupostos materiais e formais da intervenção federal no Brasil**. 2. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2018. p. 128.

¹¹⁴ “Art. 5º [...] § 2º Os direitos e garantias expressos nesta Constituição não excluem outros decorrentes do regime e dos princípios por ela adotados, ou dos tratados internacionais em que a República Federativa do Brasil seja parte” (BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm>. Acesso em 19 nov. 2018).

¹¹⁵ FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. **Comentários à Constituição de 1988**. São Paulo: Saraiva, 1990. p. 235.

¹¹⁶ *Ibidem*. p. 235-236.

repartições públicas, para defesa de direitos e esclarecimento de situações de interesse pessoal, a demonstrar a exigência de publicidade dos atos e contratos da administração.¹¹⁷

O último princípio mencionado no dispositivo constitucional de que se trata diz respeito à “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”. O montante a ser aplicados pelos entes federados nas referidas funções está previsto no artigo 198, § 2º e § 3º, I, e no artigo 212, ambos da Constituição da República.¹¹⁸

Para encerrar esta explanação acerca dos pressupostos materiais da intervenção, veja-se as hipóteses autorizadoras da ação interventiva dos Estados nos Municípios: (i) quando o ente local deixar de pagar, sem motivo de força maior, por dois anos consecutivos, a dívida fundada (CRFB, art. 35, I); (ii) quando o Município não prestar contas devidas, na forma da lei (CRFB, art. 35, II); (iii) quando não tiver sido aplicado o mínimo exigido da receita municipal na manutenção e desenvolvimento do ensino e nas ações e serviços públicos de saúde (CRFB, art. 35, III); e (iv) quando necessário para assegurar a observância de princípios indicados na Constituição Estadual, ou para prover a execução de lei, de ordem ou de decisão judicial (CRFB, art. 35, IV). A todos esses pressupostos se aplicam, *mutatis mutandis*, as mesmas considerações já feitas com relação às equivalentes hipóteses autorizadoras de intervenção da União nos Estados.

Encerrada a análise acerca dos pressupostos materiais, inicia-se o estudo sobre os pressupostos formais da intervenção dispostos na Constituição de 1988. Neste ponto, incluem-

¹¹⁷ MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito administrativo brasileiro**. 42. ed. atual. até a Emenda Constitucional 90, de 15.9.2015. São Paulo: Malheiros, 2016. p. 119-120.

¹¹⁸ “Art. 198 [...] § 2º A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios aplicarão, anualmente, em ações e serviços públicos de saúde recursos mínimos derivados da aplicação de percentuais calculados sobre: I - no caso da União, a receita corrente líquida do respectivo exercício financeiro, não podendo ser inferior a 15% (quinze por cento); II – no caso dos Estados e do Distrito Federal, o produto da arrecadação dos impostos a que se refere o art. 155 e dos recursos de que tratam os arts. 157 e 159, inciso I, alínea a, e inciso II, deduzidas as parcelas que forem transferidas aos respectivos Municípios; III – no caso dos Municípios e do Distrito Federal, o produto da arrecadação dos impostos a que se refere o art. 156 e dos recursos de que tratam os arts. 158 e 159, inciso I, alínea b e § 3º. § 3º Lei complementar, que será reavaliada pelo menos a cada cinco anos, estabelecerá: I - os percentuais de que tratam os incisos II e III do § 2º [...] Art. 212. A União aplicará, anualmente, nunca menos de dezoito, e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios vinte e cinco por cento, no mínimo, da receita resultante de impostos, compreendida a proveniente de transferências, na manutenção e desenvolvimento do ensino” (BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm>. Acesso em 19 nov. 2018).

se questões concernentes à iniciativa e à execução da intervenção, bem como considerações sobre a amplitude, o prazo e as condições da ação interventiva. Desse modo, segundo José Afonso da Silva, são pressupostos formais da intervenção “o modo de sua efetivação, seus limites e requisitos”.¹¹⁹

O artigo 84, inciso X, da Constituição estabelece a competência privativa do Presidente da República para decretar e executar a intervenção federal. Em alguns casos, a medida é espontânea, de iniciativa *ex officio* do Presidente da República. Mas há também situações nas quais a ação interventiva é provocada mediante solicitação ou requisição.

As hipóteses em que a intervenção poderá se dar de ofício pelo Presidente da República são as listadas nos incisos I, II, III, V, “a” e “b” do artigo 34 da CRFB, ou seja, para manter a integridade nacional, para repelir invasão estrangeira ou de uma unidade da federação em outra, para pôr termo a grave comprometimento da ordem pública, e para reorganizar as finanças da unidade da Federação. Nessas hipóteses, a intervenção não é obrigatória para o Presidente da República.¹²⁰ Ainda, o ato está inserido na discricionariedade do Chefe de Estado, desde que dentro das hipóteses materiais previstas.¹²¹ Deve o Presidente, contudo, no caso de lançar mão do instrumento, ouvir o Conselho da República e o Conselho de Defesa Nacional,¹²² embora o parecer desses órgãos não lhe seja vinculante. Ademais, conquanto indispensável a consulta, não se exige, sobretudo em casos de urgência, que a oitiva ocorra em momento que anteceda a decretação da medida.¹²³

Com relação à intervenção provocada, existem duas modalidades previstas – por solicitação e por requisição. Quando depende de solicitação, a intervenção é discricionária; quando, por outro lado, depende de requisição, a intervenção é ato vinculado.¹²⁴ Em ambas, na

¹¹⁹ SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 38ª ed. São Paulo: Malheiros, 2015. p. 490.

¹²⁰ MENDES, Gilmar Ferreira. BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. **Curso de direito constitucional**. 7. ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2012. p. 1126.

¹²¹ TAVARES, André Ramos. **Curso de direito constitucional**. São Paulo: Saraiva Educação, 2018. p. 938.

¹²² “Art. 90. Compete ao Conselho da República pronunciar-se sobre: I - intervenção federal, estado de defesa e estado de sítio [...] Art. 91 [...] § 1º Compete ao Conselho de Defesa Nacional: [...] II - opinar sobre a decretação do estado de defesa, do estado de sítio e da intervenção federal” (BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em:

<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm>. Acesso em 19 nov. 2018).

¹²³ MENDES, Gilmar Ferreira. BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. *Op. cit.* p. 1126.

¹²⁴ CRETELLA JÚNIOR, José. **Comentários à Constituição Brasileira de 1988**. Vol. 4. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 1991. p. 2099.

lição de Pontes de Miranda, caso não tenha havido a provocação específica, a decretação de intervenção é ato jurídico nulo, pois eivado de inconstitucionalidade.¹²⁵ Contudo, se o cenário eventualmente for o de o Poder coato ou impedido não estar em condições de se manifestar, diante de evidente constrangimento, entende a doutrina que a solicitação deva ser presumida.¹²⁶

Quando, na hipótese material do inciso IV do artigo 34 da CRFB, o Poder coato ou impedido for o Executivo ou o Legislativo, a intervenção somente ocorrerá mediante solicitação dos referidos Poderes ao Presidente da República (CRFB, art. 36, I, primeira parte). O Chefe de Estado, no entanto, não está obrigado a intervir nesse caso, cabendo-lhe estabelecer um juízo de conveniência e oportunidade da medida. Diferente é a situação de, diante do mesmo pressuposto material, o Poder coato ou impedido ser o Judiciário, hipótese em que, operada a requisição, não é dado ao Chefe do Executivo sopesar o mérito, devendo ele intervir, sob pena de desobediência (CRFB, art. 36, I, *in fine*).¹²⁷

Também ocorre mediante requisição – que obriga o Presidente a expedir o decreto – a intervenção no caso previsto no inciso VI, *in fine*, do artigo 34 da CRFB, de desobediência a ordem ou decisão judicial. Nessa hipótese, a medida será requisitada pelo Supremo Tribunal Federal (STF), pelo Superior Tribunal de Justiça (STJ) ou pelo Tribunal Superior Eleitoral (TSE), de acordo com a jurisdição exercida por cada um deles (CRFB, art. 36, II). Assim, mediante requerimento, ou de ofício, caso visualizada a situação ensejadora, se a matéria for eleitoral, a requisição deverá ser feita pelo TSE; se a competência recursal contra a ordem descumprida for do STJ, a este cabe a iniciativa; e se a questão for de natureza constitucional, caberá ao STF promover a requisição. Quando a ordem ou a decisão inobservada houver sido emitida pelas Cortes mencionadas, e não houver outra solução ao impasse, elas próprias requisitarão a medida interventiva, de ofício ou a requerimento.¹²⁸ De outra parte, se a hipótese for de falta de cumprimento de ordem ou decisão judicial proveniente da Justiça do Trabalho, entende o STF ser ele o responsável pela requisição. Já se o mandamento desrespeitado for proveniente de Tribunal de Justiça, a orientação do STF é que cabe ao Presidente do Tribunal Justiça apreciar requerimentos de intervenção e, se entender pertinente, encaminhá-los ao STF

¹²⁵ PONTES DE MIRANDA, Francisco Cavalcanti. **Comentários à Constituição de 1967**. Tomo II. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1967. p. 248-249.

¹²⁶ LEWANDOWSKI, Enrique Ricardo. **Pressupostos materiais e formais da intervenção federal no Brasil**. 2. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2018. p. 141.

¹²⁷ *Ibidem*. p. 139-140.

¹²⁸ *Ibidem*. p. 142.

para que este examine a possibilidade de requisitar a ação interventiva. Todavia, caso o Presidente do Tribunal de Justiça entenda não ser necessária a intervenção, esta não poderá ser requisitada de ofício pelo STF.¹²⁹

Além disso, existem duas hipóteses de intervenção que, antes de se concretizarem, passam pelo crivo judicial. Trata-se da medida cujo pressuposto material é o do inciso VII do artigo 34 da CRFB – assegurar a observância dos Estados aos princípios constitucionais sensíveis –, que resulta de representação por inconstitucionalidade para fins interventivos proposta pelo Procurador-Geral da República (CRFB, art. 36, III, primeira parte), ou da intervenção que tem como hipótese autorizadora a do inciso VI do artigo 34 da CRFB – finalidade de prover a execução de lei federal –, iniciada por meio de ação de excoutoriedade proposta, também, pelo Procurador-Geral da República (CRFB, art. 36, III, *in fine*).¹³⁰ As representações, nessas duas hipóteses, têm naturezas distintas; enquanto que, na primeira, o que se busca é uma declaração de inconstitucionalidade (por isso, também é chamada, na doutrina, de ação direta de inconstitucionalidade interventiva), na segunda o fim é tão somente constranger as autoridades estaduais a executarem a lei federal.¹³¹ Ambas as representações são julgadas pelo Supremo Tribunal Federal, e são regulamentadas pela Lei n. 12.562, de 23 de dezembro de 2011, que não deixa dúvidas de que, sendo o pedido julgado procedente, o Presidente estará obrigado a intervir,¹³² não lhe competindo exercer qualquer juízo de conveniência e oportunidade.¹³³ No caso de intervenção dos Estados nos Municípios, a intervenção “para assegurar a observância de princípios indicados na Constituição Estadual, ou para prover a execução de lei, de ordem ou de decisão judicial” se dará mediante provimento,

¹²⁹ MENDES, Gilmar Ferreira. BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. **Curso de direito constitucional**. 7. ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2012. p. 1128-1129.

¹³⁰ *Ibidem*. p. 1127.

¹³¹ SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 38ª ed. São Paulo: Malheiros, 2015. p. 491.

¹³² “Art. 11. Julgada a ação, far-se-á a comunicação às autoridades ou aos órgãos responsáveis pela prática dos atos questionados, e, se a decisão final for pela procedência do pedido formulado na representação interventiva, o Presidente do Supremo Tribunal Federal, publicado o acórdão, levá-lo-á ao conhecimento do Presidente da República para, no prazo improrrogável de até 15 (quinze) dias, dar cumprimento aos §§ 1o e 3o do art. 36 da Constituição Federal” (BRASIL. **Lei n. 12.562, de 23 de dezembro de 2011**. Disponível em:

<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2011/Lei/L12562.htm>. Acesso em: 19 nov. 2018).

¹³³ MENDES, Gilmar Ferreira. BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. *Op. cit.* p. 1127-1128; LEWANDOWSKI, Enrique Ricardo. **Pressupostos materiais e formais da intervenção federal no Brasil**. 2. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2018. p. 143-144.

pelo Tribunal de Justiça, a representação movida pelo Procurador-Geral de Justiça¹³⁴ que funcione junto ao Tribunal competente (CRFB, art. 35, IV, c/c art. 129, IV).¹³⁵

O decreto interventivo deve especificar a amplitude, o prazo e as condições de execução da intervenção (CRFB, art. 36, § 1º), sendo tais requisitos necessários à validade do ato. A amplitude diz respeito à abrangência da intervenção, ou seja, ao ente federado em que ela ocorre, e a sobre qual dos Poderes que ela incide, seja total ou parcialmente – o que depende diretamente dos motivos da ação interventiva. Quanto ao prazo, trata-se da duração da medida, que não poderá ser ilimitado, sob pena de, na prática, extinguir-se a autonomia do Estado membro, o que violaria a ordem constitucional. Pode-se estabelecer, no entanto, além de prazo determinado – com a indicação do termo final no decreto –, também prazo indeterminado – condicionando o fim da intervenção à consecução das finalidades a que ela visa. As condições, por seu turno, são as diretrizes para a execução da medida, nelas se incluindo os meios que serão empregados para que a intervenção atinja seus objetivos.¹³⁶

Desde que necessário, poderá o decreto, ainda, nomear um interventor (CRFB, art. 36, § 1º),¹³⁷ cujas atribuições variam de acordo com a amplitude, o prazo e as condições da intervenção, sendo descritas no ato de nomeação, podendo inclusive exercer com plenitude as funções executivas e legislativas do ente atingido, caso chamado a substituir os seus titulares. Note-se, no entanto, que o interventor não detém poderes excepcionais, mas somente os que são de competência da autoridade regional de que esteja fazendo as vezes, não se confundindo a intervenção federal com o estado de defesa ou o estado de sítio.¹³⁸ Ademais, deve o interventor

¹³⁴ “Art. 129. São funções institucionais do Ministério Público: [...] IV - promover a ação de inconstitucionalidade ou representação para fins de intervenção da União e dos Estados, nos casos previstos nesta Constituição” (BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm>. Acesso em 19 nov. 2018).

¹³⁵ SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 38ª ed. São Paulo: Malheiros, 2015. p. 494.

¹³⁶ FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. **Comentários à Constituição de 1988**. São Paulo: Saraiva, 1990. p. 240; LEWANDOWSKI, Enrique Ricardo. **Pressupostos materiais e formais da intervenção federal no Brasil**. 2. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2018. p. 154.

¹³⁷ Ricardo Lewandowski explicita exemplos de situações em que a nomeação do interventor seria desnecessária: “Já se viu que a nomeação de um interventor nem sempre é necessária, sobretudo quando a ação interventiva limita-se a suspender o ato da autoridade local impugnado. Além dessa situação, constitucionalmente gizada, existem ainda outras em que a nomeação de um agente federal ou estadual para levar a cabo a medida é prescindível. Por exemplo: quando a intervenção incide sobre o Parlamento, hipótese em que as funções legislativas podem ser atribuídas ao Chefe do Executivo, dispensando-se o interventor” (LEWANDOWSKI, Enrique Ricardo. *Op. cit.* p. 158).

¹³⁸ *Ibidem*. p. 159-160.

respeitar e executar a Constituição do Estado membro, salvo se ela mesma é que for tida como causa da intervenção.¹³⁹

Depois de decretada a intervenção, o ato deverá ser submetido à apreciação do Congresso Nacional – ou da Assembleia Legislativa, no caso de intervenção do Estado no Município – no prazo de vinte e quatro horas (CRFB, art. 36, § 1º). Se não estiver funcionando o Legislativo, deverá ele ser convocado extraordinariamente, no mesmo prazo de vinte e quatro horas, para deliberar sobre a medida (CRFB, art. 36, § 2º). Contudo, o decreto não depende, para a sua eficácia, da aprovação pelo Parlamento, produzindo efeitos desde a sua edição, o que vai ao encontro do caráter de urgência da ação interventiva.¹⁴⁰ Ao apreciar a medida, o Congresso pode aprová-la, autorizando sua continuidade até a consecução dos seus fins, ou pode aprová-la, mas determinar a sua sustação, com efeitos *ex nunc*, convalidando os atos já praticados, ou pode também rejeitá-la, com efeitos *ex tunc*, declarando ilegais os atos praticados desde o decreto de intervenção.¹⁴¹

Nas hipóteses de provimento, pelo Supremo Tribunal Federal, à representação por inconstitucionalidade para fins interventivos – em que a intervenção ocorre para que seja assegurada a observância dos Estados aos princípios constitucionais sensíveis – e à ação de executoriedade – em que a medida interventiva é determinada com a finalidade de prover a execução de lei federal –, propostas pelo Procurador-Geral da República, é dispensado o controle parlamentar. Além disso, em ambos os casos, a intervenção deve se limitar a suspender a execução do ato impugnado, se isso bastar para o reestabelecimento da normalidade (CRFB, art. 36, § 3º).

Por fim, cessados os motivos que autorizaram a intervenção, as autoridades estaduais afastadas deverão retornar aos seus cargos, salvo se estiverem legalmente impedidas (CRFB, art. 36, § 4º), como, por exemplo, se já findados ou se cassados seus mandatos, ou se elas houverem renunciado, ou tenham tido suspensos ou perdidos seus direitos políticos, entre outros casos que as impeçam se reassumir suas funções. Em tais situações, salvo se já esgotado

¹³⁹ PONTES DE MIRANDA, Francisco Cavalcanti. **Comentários à Constituição de 1967**. Tomo II. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1967. p. 263.

¹⁴⁰ LEWANDOWSKI, Enrique Ricardo. LEWANDOWSKI, Enrique Ricardo. **Pressupostos materiais e formais da intervenção federal no Brasil**. 2. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2018. p. 155.

¹⁴¹ LEWANDOWSKI, *loc. cit.*; MENDES, Gilmar Ferreira. BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. **Curso de direito constitucional**. 7. ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2012. p. 1127.

o período de permanência nos cargos que ocupavam, deverão assumi-los os sucessores indicados na Constituição do Estado.¹⁴²

¹⁴² SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 38ª ed. São Paulo: Malheiros, 2015. p. 492-493.

4 APRECIÇÃO JUDICIAL DA INTERVENÇÃO FEDERAL SOB A PERSPECTIVA DOS ATOS POLÍTICOS

4.1 Linhas gerais

No primeiro capítulo deste Trabalho, foi visto que existe uma categoria de atos emanados do Poder Público que, em razão de sua natureza política, não se submetem ao controle judicial. Assim, analisou-se a origem dessa conceituação, que se desenvolveu notadamente na França, com a teoria dos *actes de gouvernement*, e nos Estados Unidos, com *political questions doctrine*. No Brasil, consolidou-se na doutrina e na jurisprudência do Supremo Tribunal Federal a concepção de que são imunes à revisão judicial os atos considerados puramente políticos, ou seja, os atos executados pelo Poder político no âmbito de sua discricionariedade, respeitadas as competências e os limites estabelecidos na Constituição e nas leis, bem como observados os direitos das pessoas. Desse modo, não poderá o Poder Judiciário analisar a conveniência, a oportunidade e a utilidade do ato político, restringindo-se a possibilidade de sua atuação ao restabelecimento da ordem constitucional no caso de a autoridade ultrapassar os limites de suas atribuições, ou lesionar direitos das pessoas.

Já no segundo capítulo, analisou-se o instituto da intervenção federal, instrumento excepcional voltado à defesa da unidade do Estado federal e do respeito à Constituição da República. Viu-se que a competência para decretar e executar a ação interventiva é privativa do Presidente da República, mas que, para tanto, devem ser observados pressupostos materiais e formais constitucionalmente previstos.

Nesse particular, tem-se que a competência do Chefe de Estado caracteriza-se como discricionária ou vinculada, conforme a hipótese em que se baseia.¹ Assim, nos casos em que a intervenção é espontânea – para a defesa da unidade nacional, da ordem pública, e das finanças públicas – ou operada mediante solicitação do Poder Legislativo ou Executivo coato ou impedido, trata-se de faculdade discricionária do Presidente da República, a quem cabe examinar a conveniência e a oportunidade do ato.² De outra parte, nas hipóteses em que a

¹ LEWANDOWSKI, Enrique Ricardo. **Pressupostos materiais e formais da intervenção federal no Brasil**. 2. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2018. p. 139; MORAES, Alexandre de. **Direito constitucional**. 34. ed. São Paulo: Atlas, 2018. p. 455.

² LEWANDOWSKI, Enrique Ricardo. *Op. cit.* p. 139-145.

intervenção pressupõe requisição do Poder Judiciário – quando houver coação contra o Judiciário, desobediência a ordem ou decisão judicial, ou provimento a representação por inconstitucionalidade ou ação de excoutoriedade propostas pelo Procurador-Geral da República –, o Presidente é obrigado a intervir, pois, nesse caso, trata-se de competência vinculada, que não permite ao Presidente exercer qualquer juízo de conveniência e oportunidade quanto ao seu exercício.³ Ocorre que, nos casos de requisição do Judiciário, a análise do mérito já foi realizada pelos Tribunais, os quais agem, na hipótese, não no exercício de sua competência jurisdicional, mas veiculando um pronunciamento jurídico-político, próprio da natureza política da intervenção, muito embora resulte de um procedimento judicial.⁴

De todo modo, embora se entenda ser a medida interventiva um ato político, submetido à avaliação discricionária, quanto ao seu cabimento, do Poder que a determina,⁵ fato é que, no caso brasileiro, as hipóteses autorizadoras de intervenção estão expressamente previstas no texto constitucional. Com efeito, a regra é a da não intervenção, conforme consta no *caput* do artigo 34 da Constituição,⁶ de modo que a intervenção somente é possível nas situações previstas nos incisos do mesmo dispositivo.⁷ Nessa linha, Bidart Campos adverte que, diante da excepcionalidade da medida, esta deve ser executada de forma prudente, a partir de uma interpretação restritiva do texto constitucional.⁸ Ricardo Lewandowski, por seu turno, refere que a intervenção federal é “um ato político ou um ato de governo, caracterizado pela ampla discricionariedade, inobstante seja empreendido para a consecução de fins constitucionalmente pré-ordenados e sujeitar-se ao controle de legalidade pelo Judiciário e ao controle político por parte do Legislativo”.⁹

Nesse contexto, suscitam-se questões a respeito da forma como é controlada a adequação da medida interventiva aos mandamentos constitucionais. Enquanto que o controle

³ LEWANDOWSKI, Enrique Ricardo. **Pressupostos materiais e formais da intervenção federal no Brasil**. 2. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2018. p. 142.

⁴ *Ibidem*. p. 151.

⁵ CAMPOS, Bidart. Manual de derecho constitucional argentino. Buenos Aires: Ediar, 1975. p. 143 *apud* LEWANDOWSKI, Enrique Ricardo. *Op. cit.* p. 65-66.

⁶ “Art. 34. A União não intervirá nos Estados nem no Distrito Federal, exceto para: [...]” (BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em:

<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm>. Acesso em 19 nov. 2018).

⁷ TAVARES, André Ramos. **Curso de direito constitucional**. São Paulo: Saraiva Educação, 2018. p. 937-938.

⁸ CAMPOS, Bidart. Manual de derecho constitucional argentino. Buenos Aires: Ediar, 1975. p. 143 *apud* LEWANDOWSKI, Enrique Ricardo. *Op. cit.* p. 66.

⁹ LEWANDOWSKI, Enrique Ricardo. *Op. cit.* p. 42.

político exercido pelo Congresso Nacional não enseja maiores controvérsias, estando ele expressamente previsto no texto constitucional que trata do procedimento da intervenção, especialmente relevante é a indagação quanto à possibilidade, ou não, de a medida interventiva ser questionada judicialmente, sobretudo diante das considerações doutrinárias e jurisprudenciais que a enquadram na categoria dos atos políticos, em princípio imunes à apreciação feita pelos Tribunais.¹⁰

Diante disso, será analisada neste capítulo a forma como é controlada a intervenção federal, a que órgãos cabe esse controle e em quais hipóteses. Em especial, será examinada a possibilidade, ou não, de a ação interventiva ser questionada judicialmente, e em quais circunstâncias, em face da teoria dos atos políticos. Ao final, serão estudadas duas decisões do Supremo Tribunal Federal acerca do tema, uma delas, inclusive, bastante recente.

4.2 Controle político e controle judicial da intervenção federal

Conforme referido no tópico anterior, a intervenção é medida excepcional, permitida apenas nas taxativas hipóteses preestabelecidas na Constituição. Nesse sentido, para que seja decretada a medida em obediência à ordem constitucional vigente, devem ser observados os pressupostos materiais e formais prescritos – as situações críticas autorizadoras, as regras de competência, os procedimentos, e as formalidades indispensáveis. Cumpre, portanto, analisar de que modo é fiscalizado o cumprimento de tais exigências por ocasião do decreto e da execução da medida.

Primeiramente, com relação aos pressupostos materiais, exige-se não só que ocorra faticamente a hipótese ensejadora de intervenção, como também que esta, como medida extrema, atenda à máxima da proporcionalidade no caso concreto. Ou seja, diante do aparente conflito entre a necessidade de a União pôr termo à situação crítica e o interesse do Estado membro em preservar sua autonomia, deve-se examinar se o ato interventivo é adequado – apto a produzir o resultado almejado –, necessário – insubstituível por outro meio menos gravoso e

¹⁰ A respeito da controvérsia, veja-se, exemplificativamente, o artigo de Lenio Luiz Streck em que, defendendo a possibilidade de controle judicial da intervenção federal, crítica decisão do Supremo Tribunal Federal que entendeu ser o ato de intervir fruto de exclusivo juízo político do Presidente da República: STRECK, Lenio Luiz. **Intervenção federal ou militar? Ato discricionário? Qual é o limite?** Revista Consultor Jurídico, 22 fev. 2018. Disponível em: <<https://www.conjur.com.br/2018-fev-22/senso-incomum-intervencao-federal-ou-militar-ato-discricionario-qual-limite>>. Acesso em: 19 nov. 2018.

igualmente eficaz – e proporcional em sentido estrito – se estabelece uma restrição ponderada entre o grau de restrição de um princípio e o grau de realização do princípio contraposto. Caso não atendidos os requisitos da proporcionalidade, deve prevalecer a regra da não intervenção como solução constitucionalmente acertada.¹¹

Nesse sentido, pronunciou-se o Supremo Tribunal Federal no julgamento de pedido de intervenção federal no Estado de São Paulo, baseado em descumprimento de ordem judicial, diante do não pagamento de valor requisitado em precatório que envolvia prestação de natureza alimentícia. O pedido foi indeferido justamente mediante a aplicação da proporcionalidade, diante da impossibilidade financeira de o Estado efetuar o pagamento integral e imediato dos precatórios relativos a créditos de natureza alimentícia. Veja-se o seguinte excerto do voto condutor, lavrado pelo Ministro Gilmar Mendes:

O exame da proporcionalidade, no caso em apreço, exige algumas considerações sobre o contexto factual e normativo em que se insere a presente discussão. Desse modo, não podem ser desconsideradas as limitações econômicas que condicionam a atuação do Estado quanto ao cumprimento das ordens judiciais que fundamentam o presente pedido de intervenção [...].

.....
É evidente a obrigação constitucional quanto aos precatórios relativos a créditos alimentícios, assim como o regime de exceção de tais créditos, conforme a disciplina do art. 78 do ADCT. Mas também é inegável, tal como demonstrado, que o Estado encontra-se sujeito a um quadro de múltiplas obrigações de idêntica hierarquia.

.....
Diante de tais circunstâncias, cumpre indagar se a medida extrema da intervenção atende, no caso, às três máximas parciais da proporcionalidade.

É duvidosa, de imediato, a adequação da medida de intervenção. O eventual interventor, evidentemente, estará sujeito àquelas mesmas limitações fiscais e normativas a que está sujeita a Administração Pública do Estado. Poderá o interventor, em nome do cumprimento do art. 78 do ADCT, ignorar as demais obrigações constitucionais do Estado? Evidente que não. Por outro lado, é inegável que as disponibilidades financeiras do regime de intervenção não serão muito diferentes das condições atuais.

Enfim, resta evidente que a intervenção, no caso, sequer consegue ultrapassar o exame da adequação, o que bastaria para demonstrar sua ausência de proporcionalidade.

Também é duvidoso que o regime de intervenção seja necessário, sob o pressuposto de ausência de outro meio menos gravoso e igualmente eficaz. Manter a condução da Administração estadual sob o comando de um Governador democraticamente eleito, com a ressalva de que esteja o mesmo atuando com boa-fé e com o inequívoco propósito de superar o quadro de inadimplência, é inegavelmente medida menos gravosa que a ruptura na condução administrativa do Estado. Pode-se presumir, ademais, que preservar a chefia do Estado será igualmente eficaz à eventual administração por um interventor, ou, ao menos, não se poderia afirmar, com segurança, que a administração de um interventor, sujeito às inúmeras condicionantes já apontadas, será mais eficaz que a atuação do Governador do Estado.

¹¹ BRASIL. STF, **IF 2915**, Relator(a): Min. MARCO AURÉLIO, Relator(a) p/ Acórdão: Min. GILMAR MENDES, Tribunal Pleno, julgado em 03/02/2003, DJ 28-11-2003. Disponível em: <<http://portal.stf.jus.br/>>. Acesso em: 19 nov. 2018.

A intervenção não atende, por fim, ao requisito da proporcionalidade em sentido estrito. Nesse plano, é necessário aferir a existência de proporção entre o objetivo perseguido, qual seja o adimplemento das obrigações de natureza alimentícia, e o ônus imposto ao atingido que, no caso, não é apenas o Estado, mas também a própria sociedade. Não se contesta, por certo, a especial relevância conferida pelo constituinte aos créditos de natureza alimentícia. Todavia, é inegável que há inúmeros outros bens jurídicos de base constitucional que estariam sacrificados na hipótese de uma intervenção pautada por um objetivo de aplicação literal e irrestrita das normas que determinam o pagamento imediato daqueles créditos.

.....
Assim, a par da evidente ausência de proporcionalidade da intervenção para o caso em exame, o que bastaria para afastar aquela medida extrema, o caráter excepcional da intervenção, somado às circunstâncias já expostas recomendam a precedência condicionada do princípio da autonomia dos Estados.¹²

Nesse caso, tratava-se da deliberação a respeito de pedido que visava à intervenção com a finalidade de prover a execução de ordem ou decisão judicial. Em hipótese como essa, o exame da ocorrência do pressuposto material para a medida e o juízo de proporcionalidade acima referido são realizados pelo Supremo Tribunal Federal, pelo Superior Tribunal de Justiça ou pelo Tribunal Superior Eleitoral, conforme o caso. Lembre-se que, nessa situação, embora a competência para decretar a intervenção permaneça sendo do Presidente da República, esta caracteriza-se como vinculada, de modo que o não entendimento da requisição poderá configurar crime de responsabilidade.¹³ Assim, considerando que em tal hipótese a pertinência da medida é aferida pelo próprio Poder Judiciário, não há falar em controle judicial do ato.

Ainda, nas hipóteses de intervenção mediante requisição do Judiciário, é dispensada a apreciação da medida pelo Poder Legislativo, sendo que o decreto pode ser limitado à suspensão do ato impugnado, se isso bastar ao restabelecimento da normalidade (art. 36, § 3º, da CRFB). Aqui, importante questão é suscitada por Pontes de Miranda quanto ao papel do Congresso Nacional diante da requisição pelo Judiciário. O jurista indaga se poderia o Legislativo desaprová-la a intervenção nesses casos, e conclui, analisando dispositivo análogo da

¹² BRASIL. STF, **IF 2915**, Relator(a): Min. MARCO AURÉLIO, Relator(a) p/ Acórdão: Min. GILMAR MENDES, Tribunal Pleno, julgado em 03/02/2003, DJ 28-11-2003. Disponível em: <<http://portal.stf.jus.br/>>. Acesso em: 19 nov. 2018.

¹³ LEWANDOWSKI, Enrique Ricardo. **Pressupostos materiais e formais da intervenção federal no Brasil**. 2. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2018. p. 142; TAVARES, André Ramos. **Curso de direito constitucional**. São Paulo: Saraiva Educação, 2018. p. 939. Em sentido contrário, entende Denis Fernando Balsamo: “De antemão, nota-se que realmente, a medida é facultativa. Mesmo nos casos de requisição do Poder Judiciário, se julgar a decisão ilegal ou inconstitucional, o Presidente pode recusar a medida interventiva. Obviamente, se injustificadamente, poderá responder por crime de responsabilidade, mas isto não tolhe o caráter facultativo da medida. Mas, na prática, provavelmente as intervenções através de requisição importam em menos facultatividade ao Presidente da República. Já as intervenções políticas, denotam maior grau de interpretação, logo, de facultatividade” (BALSAMO, Denis Fernando. **Intervenção federal no Brasil**. 2013. Dissertação - Mestrado em Direito do Estado - Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2013. p. 111).

Constituição de 1967, não ser possível esse controle, exceto se houver processo de responsabilidade de membro do Judiciário que a requisitou, ou se o Presidente intervier sem a devida provocação.¹⁴ Ricardo Lewandowski, a respeito do tema, assevera que, como a Constituição prescreve que o decreto que desencadeia a intervenção mediante requisição do Judiciário pode se limitar a suspender o ato impugnado, dispensando-se a oitiva do Parlamento, não cabe ao Legislativo exercer juízo político sobre a medida, inclusive em respeito ao princípio da separação de Poderes. Entretanto, segundo o mesmo autor, “existindo manifesta ilegalidade ou patente desvio de finalidade na decretação da intervenção, o Congresso Nacional poderá suspendê-la, a qualquer tempo, com fundamento no artigo 49, inciso IV, da Constituição em vigor”.¹⁵

Também, interessante apontamento é feito por Ricardo Lewandowski a respeito da natureza da decisão do Supremo Tribunal Federal que, dando provimento à representação interventiva ou à ação de excoutoriedade, determina a intervenção federal. Refere o autor que a decisão que requisita ao Presidente da República a medida tem caráter declaratório, já que a Corte, ao examinar o pleito, “atua em um campo que desborda os estritos lindes jurisdicionais, para adentrar numa seara que se aproxima da política”.¹⁶ Nessa linha, embora o instrumento adequado para que se preserve a competência do Supremo Tribunal Federal e a autoridade de suas decisões seja, como regra, a reclamação constitucional,¹⁷ tal medida judicial não é cabível para compelir o Presidente a executar a requisição para intervir, na medida em que a representação interventiva tem seus efeitos exauridos ao ser examinada pelo Tribunal, que exerce, na hipótese, competência distinta das de cunho puramente jurisdicional previstas no artigo 102 da Constituição.¹⁸ Entretanto, caso o Presidente não cumpra a requisição, estará sujeito a responder por crime de responsabilidade, uma vez que, embora o decreto e a execução da medida interventiva sejam de sua competência privativa – o que afasta a possibilidade de o

¹⁴ PONTES DE MIRANDA, Francisco Cavalcanti. **Comentários à Constituição de 1967**. Tomo II. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1967. p. 249-250.

¹⁵ “Art. 49. É da competência exclusiva do Congresso Nacional: [...] IV - aprovar o estado de defesa e a intervenção federal, autorizar o estado de sítio, ou suspender qualquer uma dessas medidas” (BRASIL.

Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Disponível em:

<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm>. Acesso em 19 nov. 2018).

¹⁶ LEWANDOWSKI, Enrique Ricardo. **Pressupostos materiais e formais da intervenção federal no Brasil**. 2. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2018. p. 151.

¹⁷ “Art. 102. Compete ao Supremo Tribunal Federal, precipuamente, a guarda da Constituição, cabendo-lhe: I - processar e julgar, originariamente: [...] I) a reclamação para a preservação de sua competência e garantia da autoridade de suas decisões” (BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm>. Acesso em 19 nov. 2018).

¹⁸ LEWANDOWSKI, Enrique Ricardo. *Op. cit.* p. 152.

próprio Tribunal empreendê-la –, esta, na hipótese, como já referido, é vinculada. Vale mencionar, contudo, que o julgamento do Presidente quanto aos crimes de responsabilidade, conforme o artigo 52, inciso I, da Constituição,¹⁹ compete privativamente ao Senado Federal, que formará um juízo político e discricionário sobre os atos do Chefe de Estado.²⁰

Mas especial atenção deve ser dada às hipóteses que autorizam o Presidente da República a intervir de ofício – quando atua para manter a integridade nacional, para repelir invasão estrangeira ou de uma unidade da federação em outra, para pôr termo a grave comprometimento da ordem pública, ou para reorganizar as finanças do Estado membro –, ou mediante solicitação do Poder Legislativo ou Executivo coacto ou impedido. Ocorre que, nessas circunstâncias, em princípio, a intervenção é empreendida a partir do prudente arbítrio do Presidente da República, a quem compete verificar a ocorrência do pressuposto material ensejador, bem como a proporcionalidade da medida. Assim, indaga-se a respeito da possibilidade de controle do ato nessas hipóteses.

Sobre o assunto, primeiramente, tem-se que a Constituição, em seu artigo 33, § 1º e § 2º, determina que o decreto de intervenção, após expedido, seja submetido no prazo de vinte e quatro horas à apreciação do Congresso Nacional. Assim, segundo André Ramos Tavares, “como a intervenção é uma garantia da própria Federação, por ser um ato político, quem vai fazer o controle é o próprio povo, pela Câmara dos Deputados, e os Estados-membros, pelo Senado”.²¹ Trata-se do controle político da ação interventiva, previsto no o artigo 49, inciso IV, da Constituição, que estabelece ser da competência exclusiva do Congresso Nacional aprovar ou suspender a intervenção federal.²² Assim, poderá o Legislativo desaprovar a medida, tanto por entender não estar preenchido qualquer dos pressupostos materiais – aferição na qual se

¹⁹ “Art. 52. Compete privativamente ao Senado Federal: I - processar e julgar o Presidente e o Vice-Presidente da República nos crimes de responsabilidade, bem como os Ministros de Estado e os Comandantes da Marinha, do Exército e da Aeronáutica nos crimes da mesma natureza conexos com aqueles” (BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em:

<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm>. Acesso em 19 nov. 2018).

²⁰ LEWANDOWSKI, Enrique Ricardo. **Pressupostos materiais e formais da intervenção federal no Brasil**. 2. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2018. p. 153.

²¹ TAVARES, André Ramos. **Curso de direito constitucional**. São Paulo: Saraiva Educação, 2018. p. 943.

²² “Art. 49. É da competência exclusiva do Congresso Nacional: [...] IV - aprovar o estado de defesa e a intervenção federal, autorizar o estado de sítio, ou suspender qualquer uma dessas medidas” (BRASIL.

Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Disponível em:

<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm>. Acesso em 19 nov. 2018).

inclui o juízo de proporcionalidade sobre o ato –, quanto por verificar algum vício formal na expedição do decreto ou na execução da intervenção.

De outra parte, com relação ao controle judicial, predomina na doutrina e na jurisprudência o entendimento de que, por ser a intervenção um ato político, não é possível submetê-la ou controle judicial, cabendo ao Poder que a determina ponderar se, na prática, ocorrem, ou não, as hipóteses constitucionais autorizadoras.²³ Desse modo, nas hipóteses em que compete ao Presidente, de ofício, decretar a intervenção, bem como quando a medida é solicitada pelo Poder Legislativo ou Executivo coato ou impedido, é o Chefe de Estado que deve sopesar a conveniência e a oportunidade do decreto, conforme o seu prudente arbítrio, não podendo a sua decisão ser questionada judicialmente.²⁴ Nesse sentido, Pontes de Miranda leciona que é o Poder Executivo “responsável pela *justiça*” da ação interventiva.²⁵ Também refere o mesmo autor que “não há direito a exigir-se que se dê a intervenção, direito que pudesse ser invocado em juízo. O que *pode* intervir, intervém, desde que o *queira*, de modo que é preciso concorram *querer e poder*”.²⁶ Sobre isso, importante mencionar o julgamento em que o Supremo Tribunal Federal, com o fundamento de que, na hipótese, a competência para decidir acerca da medida cabe privativamente ao Presidente da República, negou pedido de intervenção feito por cidadão que a exigia em face de grave perturbação à ordem pública no Estado. O acórdão, proferido durante a vigência da Constituição de 1967 – mas tratando de pressuposto também previsto na Constituição ora vigente –, foi assim ementado:

Pedido de intervenção federal. - Tratando-se de pedido que se funda no inciso III do artigo 10 da Constituição Federal, sua decretação é da competência exclusiva do Presidente da República, independentemente, portanto, de requisição do Supremo Tribunal Federal. Pedido de intervenção não conhecido por incompetência da Corte para requisita-lo.²⁷

Adverte-se, no entanto, que pode haver circunstâncias nas quais a abstenção do Presidente da República – como, por exemplo, na situação hipotética em que o Chefe de Estado, movido puramente por interesses político-partidários, deixe de atender à solicitação de

²³ LEWANDOWSKI, Enrique Ricardo. **Pressupostos materiais e formais da intervenção federal no Brasil**. 2. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2018. p. 65-66.

²⁴ *Ibidem*. p. 147.

²⁵ PONTES DE MIRANDA, Francisco Cavalcanti. **Comentários à Constituição de 1967**. Tomo II. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1967. p. 189.

²⁶ PONTES DE MIRANDA, *loc. cit.*

²⁷ BRASIL. STF, **IF 90**, Relator(a): Min. MOREIRA ALVES, Tribunal Pleno, julgado em 08/10/1986, DJ 14-11-1986. Disponível em: <<http://portal.stf.jus.br/>>. Acesso em: 19 nov. 2018.

intervenção feita por Poder coato ou impedido –,²⁸ ou o seu agir imprudente – como no caso de decretar a medida sem que exista o pressuposto material autorizador –,²⁹ configurem crime de responsabilidade, na forma dos artigos 84 e 85 da Constituição da República. No entanto, a verificação de tais hipóteses é feita a partir de um juízo político processado pelo Congresso Nacional, não havendo falar na possibilidade de ingerência do Poder Judiciário nessas situações.³⁰

Também no direito comparado prevalece essa mesma posição – de que, por ser ato essencialmente político, a análise do preenchimento dos pressupostos materiais da intervenção fica a cargo da autoridade responsável por expedir o decreto, que se submete apenas ao controle de natureza política. Como já visto, no âmbito da Suprema Corte dos Estados Unidos, por exemplo, firmou-se entendimento, a partir do aresto no caso *Luther v. Borden*, no sentido de que a intervenção é uma questão política e, como tal, não constitui matéria que possa ser controlável judicialmente.³¹

Visualiza-se, no entanto, exceções que vão ao encontro do que se expôs neste trabalho acerca da apreciação judicial dos atos políticos, no sentido de se admitir o controle quando a competência constitucional conferida ao órgão político não é exercida dentro dos limites previstos, ou quando das ações do Governo resultarem lesão a direitos.

Assim, por exemplo, se decretada a intervenção sem que haja solicitação do Poder coato ou impedido, ou requisição dos Tribunais, quando tais providências são necessárias, fica autorizada a impugnação judicial. Também pode-se citar a hipótese de a intervenção prosseguir mesmo após ter sido suspensa pelo Legislativo, situação em que se torna possível acionar o

²⁸ LEWANDOWSKI, Enrique Ricardo. **Pressupostos materiais e formais da intervenção federal no Brasil**. 2. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2018. p. 140.

²⁹ *Ibidem*. p. 107.

³⁰ “Art. 85. São crimes de responsabilidade os atos do Presidente da República que atentem contra a Constituição Federal e, especialmente, contra: I - a existência da União; II - o livre exercício do Poder Legislativo, do Poder Judiciário, do Ministério Público e dos Poderes constitucionais das unidades da Federação; III - o exercício dos direitos políticos, individuais e sociais; IV - a segurança interna do País; V - a probidade na administração; VI - a lei orçamentária; VII - o cumprimento das leis e das decisões judiciais. Parágrafo único. Esses crimes serão definidos em lei especial, que estabelecerá as normas de processo e julgamento. Art. 86. Admitida a acusação contra o Presidente da República, por dois terços da Câmara dos Deputados, será ele submetido a julgamento perante o Supremo Tribunal Federal, nas infrações penais comuns, ou perante o Senado Federal, nos crimes de responsabilidade [...]” (BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm>. Acesso em 19 nov. 2018).

³¹ LEWANDOWSKI, Enrique Ricardo. *Op. cit.* p. 44.

Judiciário, por manifesta ofensa às regras constitucionais.³² Nesse sentido, ensina José Afonso da Silva:

Controle jurisdicional. Não há sobre o ato de intervenção nem sobre esta, porque se trata de ato de natureza política insuscetível de controle jurisdicional, salvo manifesta infringência às normas constitucionais, mormente naqueles casos em que a intervenção penda de *solicitação* do poder coato ou impedido ou de *requisição* dos Tribunais e elas não tenham sido feitas ou tenham sido feitas irregularmente. Outra hipótese de apreciação jurisdicional da intervenção se dará quando a intervenção tenha sido suspensa pelo Congresso Nacional e ela persista, pois, nesse caso, como dissemos acima, o ato perderá legitimidade e se tornará inconstitucional, sendo pertinente recorrer-se ao Judiciário para garantir o exercício dos poderes estaduais.³³

Ainda, Pontes de Miranda, a respeito do tema, assevera que “não deve haver lei ou decreto de intervenção que não contenha a *amplitude, duração e pressupostos* executivos da intervenção. Se lhe faltam, é inconstitucional; e, pois, judicialmente apreciável, *in casu*, a sua inconstitucionalidade”.³⁴ Portanto, no caso de a intervenção ser decretada e executada sem que sejam estritamente observados os pressupostos formais previstos na Constituição – ou seja, as regras de competência para a iniciativa, o procedimento previsto, e as formalidades e cláusulas necessárias do decreto –, o ato poderá ser revisto judicialmente.

Além das hipóteses nas quais fica evidenciado o agir do Presidente em contrariedade aos pressupostos formais previstos no texto constitucional, também a intervenção poderá ser objeto de discussão judicial se houver lesão a direitos individuais por parte do interventor. Veja-se, a respeito, a seguinte passagem da obra de Ricardo Lewandowski:

No que tange à competência da Justiça Federal para examinar os atos do interventor, entendia o Supremo Tribunal Federal o seguinte: “O interventor é exclusivamente funcionário federal, delegado de confiança do Presidente da República, em cujo nome age, sendo completamente estranho à organização governamental do Estado, e não podendo os seus atos ser apreciados pela magistratura local”. É oportuno, nesse ponto, recordar que, embora ensinassem a doutrina e a jurisprudência que à Justiça não era dado apreciar a intervenção, enquanto *ato político*, o Supremo Tribunal Federal não afastou a competência para o seu exame caso dela decorresse eventual lesão a direito, pronunciando-se desse modo: “O Poder Judiciário não conhece dos casos políticos senão quando eles estão entrelaçados tão intimamente com os direitos individuais que se torna impossível decidir um pleito sem entrar na apreciação de tais casos”.³⁵

³² LEWANDOWSKI, Enrique Ricardo. **Pressupostos materiais e formais da intervenção federal no Brasil**. 2. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2018. p. 148.

³³ SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 38ª ed. São Paulo: Malheiros, 2015. p. 492.

³⁴ PONTES DE MIRANDA, Francisco Cavalcanti. **Comentários à Constituição de 1967**. Tomo II. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1967. p. 256.

³⁵ LEWANDOWSKI, Enrique Ricardo. *Op. cit.* p. 77.

Portanto, percebe-se que a doutrina das questões políticas, notadamente a desenvolvida no âmbito da Suprema Corte dos Estados Unidos, e depois aplicada no Brasil pelo Supremo Tribunal Federal a partir das lições de Rui Barbosa, aplica-se ao instituto da intervenção federal. Com efeito, a medida excepcional é compreendida, como regra, no âmbito de discricionariedade do Poder político, insuscetível de apreciação judicial quanto a sua oportunidade, necessidade, utilidade ou conveniência, limitando-se o controle exercido pelos Tribunais às hipóteses de o ato ser exercido em manifesta contrariedade aos pressupostos constitucionalmente estabelecidos, ou de por meio dele serem violados direitos das pessoas. No tópico seguinte, serão comparadas duas decisões do Supremo Tribunal Federal a respeito do tema, uma delas bastante recente.

4.3 Relevantes decisões do Supremo Tribunal Federal: MS 21041-RO, e MS 35.537-DF

A respeito da aplicação da teoria dos atos políticos – atos cujo controle, como regra, não compete ao Poder Judiciário – no instituto da intervenção federal, destaca-se a decisão proferida pelo Supremo Tribunal Federal no ano de 1991, ou seja, já sob a vigência da Constituição de 1988, no mandado de segurança 21041, procedente do Estado de Rondônia, relatado pelo Ministro Celso de Mello.³⁶ Também, importante a recente decisão, ainda que monocrática, proferida pelo Ministro Celso de Mello na medida cautelar em mandado de segurança 35.537, procedente do Distrito Federal.³⁷ Assim, neste tópico, serão analisadas e comparadas essas duas decisões, as quais fornecem elementos para a compreensão do tratamento dado à matéria no âmbito da Corte Suprema.

Inicia-se pela análise do mandado de segurança 21041, que versa sobre a competência discricionária do Chefe do Executivo para decretar a intervenção federal com o propósito de repelir suposta invasão de uma unidade da federação em outra, hipótese prevista no artigo 34, inciso II, da Constituição. O mandado de segurança foi impetrado pelo Governador do Estado de Rondônia contra atos do Governador do Estado do Acre, do Ministro da Justiça, e do Presidente da República, visando a assegurar seu alegado direito líquido e certo de administrar o território de Rondônia. A questão dizia respeito às controvérsias existentes quanto à fixação

³⁶ BRASIL. STF, **MS 21041**, Relator(a): Min. CELSO DE MELLO, Tribunal Pleno, julgado em 12/06/1991, DJ 13-03-1992. Disponível em: <<http://portal.stf.jus.br/>>. Acesso em: 19 nov. 2018.

³⁷ BRASIL. STF. **MS 35.537 - MC/DF**. Disponível em: <<http://portal.stf.jus.br/>>. Acesso em: 19 nov. 2018.

da linha de divisas entre os Estados do Acre e de Rondônia. Diante da divergência com relação aos limites do território de cada um dos Estados, o Governador de Rondônia sustentava que a permanência de autoridades do Estado do Acre em espaço que julgava ser rondoniense caracterizava hipótese de invasão de uma unidade da federação em outra. Assim, pretendia o imperante compelir o Presidente da República a decretar intervenção federal no Estado do Acre.

Ao apreciar o pedido, o Ministro relator, após considerações acerca de questões processuais atinentes à legitimidade passiva e à competência da Corte, e depois de dirimir outros pedidos, asseverou, quanto ao mérito da postulação que visava à decretação da intervenção federal, não ser possível constranger o Presidente da República, por meio de procedimento judicial, a exercer tal prerrogativa, que se situa plenamente “nos domínios de sua vontade política e discricionária”. Assim, é citado no voto do relator o parecer da Procuradoria-Geral da República no sentido da ausência de direito público subjetivo à decretação da intervenção pelo Presidente, tendo em vista a natureza política e a discricionariedade que caracterizam a medida:

A inviabilidade da pretensão é evidente. A expedição das providências pedidas, das quais o impetrante só especifica a intervenção no Estado do Acre, fundada no art. 44, inc. II, da Constituição, tem caráter nitidamente discricionário, porque baseada em critérios políticos e independente de solicitação ou provocação de outros órgãos ou Poderes do Estado.

Se os motivos e o objeto da intervenção estão previstos em lei, é inegável que a conveniência e a oportunidade de sua decretação sujeitam-se ao livre exame do Chefe do Executivo e a controle exclusivamente político pelo Legislativo (art. 36, § 1º, da Constituição). Se ao Judiciário é vedado apreciar os critérios discricionários adotados pelo Presidente da República, com maior razão não lhe pode determinar que decrete a intervenção.

O relator destacou a importância da intervenção “para efeito de preservação da intangibilidade do vínculo federativo, da unidade do Estado Federal e da integridade territorial das unidades federadas”, lembrando, também, da excepcionalidade da medida, em razão do afastamento que promove, ainda que transitório, da autonomia das unidades federadas. Assim, o Ministro consignou que os pressupostos autorizadores da intervenção são taxativos, sendo um deles a invasão territorial de um Estado membro por outro. Entendeu, no entanto, que a avaliação da situação apresentada se submete ao exclusivo juízo político do Presidente da República, de modo que “se revela, por isso mesmo, insuscetível de subordinação à vontade do Poder Judiciário”.

Com tais fundamentos, o relator votou pela denegação da segurança requerida, no que foi seguindo pela unanimidade dos membros do Tribunal. Acompanhando o relator, o Ministro Paulo Brossard acrescentou as seguintes considerações à decisão:

Não se obriga o Presidente da República a decretar a intervenção federal, por via do mandado de segurança. O juiz, no caso, é o presidente da República. É desses casos em que a participação dos outros poderes inexistente, a sua decisão é incondicionada. Há casos em que o Presidente decreta a intervenção, havendo solicitação. Há casos em que o Presidente decreta a intervenção, havendo requisição. Há casos em que ele decreta intervenção, incondicionalmente, servindo-se, apenas, do seu critério, do seu senso de responsabilidade, este é um deles; o caso de invasão estrangeira no Território Nacional, é outro.

Outra decisão importante, esta monocrática, foi proferida pelo Ministro Celso de Mello no contexto da recente intervenção federal no Estado do Rio de Janeiro, executada a partir do Decreto n. 9.288/2018, de 16 de fevereiro de 2018, que determinou a medida até 31 de dezembro de 2018, limitada à área de segurança pública, com a finalidade específica de pôr termo a grave comprometimento da ordem pública na unidade federada.³⁸ Trata-se, portanto, de ação interventiva com fundamento no artigo 34, inciso III, da Constituição, hipótese em que o Presidente também age de ofício no exercício da sua competência discricionária, conforme já estudado ao longo deste Trabalho.

Em face dessa medida, foi impetrado junto ao Supremo Tribunal Federal o mandado de segurança 35.537, por Deputado Federal, visando a paralisar a tramitação do projeto de decreto legislativo na Câmara dos Deputados, resultante do encaminhamento do expediente, pelo Presidente da República, para a apreciação da medida interventiva pelo Congresso. Ao examinar o pedido cautelar, o Relator da ação, Ministro Celso de Mello, no mérito, iniciou a sua fundamentação acentuando as graves consequências político-jurídicas do decreto de intervenção federal, o qual afeta diretamente a autonomia dos Estados membros, “na medida em que interfere em uma das prerrogativas mais essenciais inerentes ao próprio pacto da Federação, que tem, no poder autônomo das coletividades regionais institucionalizadas, um dos seus mais expressivos fundamentos”. Discorreu o Ministro, ao longo de suas razões de decidir, acerca das finalidades do instituto da intervenção federal, previsto em todas as Constituições republicanas, no sentido de, a despeito de sua excepcionalidade, ser vital a sua importância na defesa de postulados sobre os quais se estrutura o Estado republicano e federal, para efeitos de,

³⁸ BRASIL. Decreto n. 9.288, de 16 de fevereiro de 2018. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/Decreto/D9288.htm>. Acesso em: 19 nov. 2018.

por exemplo, fazer cessar grave comprometimento da ordem pública eventualmente verificado em algum Estado membro.

Na sequência, o Ministro aduziu que a intervenção “representa a própria negação, ainda que revestida de transitoriedade, da autonomia reconhecida aos Estados-membros pela Constituição”, e que tal autonomia “configura um dos postulados fundamentais da organização político-jurídica de nosso sistema federativo”. Por esse motivo, o Relator tratou, em sua decisão, a medida interventiva como um instituto revestido de um caráter de absoluta excepcionalidade, o que, no seu entender, justifica a estrita disciplina imposta pela Constituição à matéria, mediante a fixação de pressupostos de admissibilidade definidos taxativamente, em *numerus clausus*. E, nesse particular aspecto, asseverou que “é o Presidente da República – e não o Poder Judiciário – o juiz das circunstâncias, da oportunidade e da conveniência da efetivação dessa radical medida político-administrativa”. Veja-se, a respeito, o seguinte excerto da decisão monocrática:

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 e que se submete, por isso mesmo, ao seu exclusivo juízo político, revelando-se, por tal razão, insuscetível de apreciação, quanto à oportunidade, à necessidade, à utilidade ou à conveniência dessa extraordinária medida, pelo Poder Judiciário.

Após essas considerações, o Ministro também referiu que, embora seja obrigatória a manifestação do Conselho da República e do Conselho de Defesa Nacional sobre o ato de intervenção federal, não é necessário que a oitiva desses órgãos ocorra previamente à decretação da medida. Ademais, consignou que o parecer emitido possui caráter meramente opinativo, não vinculando a decisão do Presidente da República.

Importante observar, ainda, que um dos argumentos utilizados pelo impetrante para que fosse declarado inválido o decreto foi o de ausência de fundamentação justificadora do ato interventivo. Sobre isso, o Relator, acolhendo a manifestação da Advocacia-Geral da União, entendeu que, em razão da modalidade de intervenção – voltada a pôr termo a grave comprometimento da ordem pública, diante do quadro de recrudescente violência no Rio de Janeiro –, que autoriza o agir de ofício e espontâneo do Presidente, no exercício de sua competência privativa, o que se exige é apenas a observância à regra que determina a especificação, no decreto, da amplitude, do prazo e das condições de execução, além do

interventor nomeado, caso este seja necessário. No caso concreto, tendo sido atendidos todos esses pressupostos, não havia como se cogitar em ausência de motivação do ato, que, nessas circunstâncias, somente se submete ao controle político exercido pelo Congresso Nacional, o qual tem a função de aprovar ou rejeitar a intervenção federal.

Com esses fundamentos – entre outros que não interessam ao objeto deste estudo –, o Ministro rejeitou a possibilidade de interferência judicial no referido decreto de intervenção. Nota-se, portanto – embora a decisão final ainda não tenha sido proferida –, que se mantém no Supremo Tribunal Federal a noção de que o ato de intervenção federal, por seu caráter eminentemente político, não se submete ao controle judicial quanto a sua oportunidade, necessidade, utilidade ou conveniência.

Com efeito, ambas as decisões – a no MS 21041-RO, e a no MS 35.537-DF – apresentam as mesmas razões de decidir, não obstante os pedidos veiculados em cada um dos mandados de segurança sejam distintos. Assim, no primeiro caso, o Supremo Tribunal Federal negou interferir na decisão do Presidente de não expedir o decreto de intervenção, enquanto que, no segundo, a Corte – mesmo que em decisão ainda não definitiva – não admitiu exercer qualquer juízo quanto à oportunidade, à necessidade, à utilidade e à conveniência da medida interventiva decretada. Nas duas oportunidades, o fundamento das decisões foi o da natureza política do ato, que o torna, em princípio, insuscetível de apreciação judicial.

5 CONCLUSÃO

Este Trabalho de Conclusão de Curso se propôs a fornecer um estudo acerca da categoria dos atos políticos – também conhecidos como atos de governo, questões políticas, ou atos de Estado –, e examinar qual o papel exercido por essa doutrina no instituto da intervenção federal da União nos Estados membros. Como hipótese inicial, estabeleceu-se a ideia de que a doutrina dos atos políticos é utilizada como critério limitador da apreciação judicial da medida interventiva, notadamente com relação ao cabimento da mesma.

Assim, no primeiro capítulo, assentou-se que os atos políticos dizem respeito a decisões emanadas do Poder Público que, em princípio, não se submetem ao controle exercido pelos órgãos judiciais. Verificou-se, no entanto, que, embora sejam diversas vezes invocados por Juízes nas fundamentações de decisões que negam a ingerência judicial em casos submetidos a sua apreciação, os atos políticos são de difícil conceituação. Assim, explanou-se acerca da disciplina desenvolvida na França e nos Estados Unidos da América, que historicamente ofereceram a melhor contribuição para o estudo do tema.

Quanto à teoria dos *actes de gouvernement* – atos de governo –, desenvolvida pela jurisprudência do Conselho de Estado francês, os atos de governo, em suma, distinguem-se dos atos administrativos, na medida em que estes são vinculados à atividade da Administração pública, e aqueles relacionados às ações do Governo. No entanto, percebeu-se que não existe naquele sistema um conceito claro dos atos de governo, limitando-se a prática jurisprudencial a estabelecer uma lista temática dos atos dessa natureza. Ademais, notou-se uma diminuição, ao longo da história, da extensão de atos imunes à revisão jurisdicional na França.

Com relação à *political questions doctrine* – doutrina das questões políticas –, disciplinada no âmbito da Suprema Corte dos Estados Unidos, vislumbrou-se que, notadamente a partir do caso *Marbury v. Madison*, julgado em 1803, o tema foi enfrentado no sentido de se reconhecer a ilegitimidade do Poder Judiciário para ingressar no campo da política. Contudo, verificou-se que, no decorrer do desenvolvimento da matéria nos Estados Unidos, a tendência foi a de buscar delimitar a um campo restrito os casos imunes ao controle judicial. Assim, como regra, a Suprema Corte hoje entende como questão política, insuscetível de apreciação judicial, os atos atribuídos constitucionalmente a outro Poder – Legislativo ou Executivo –, desde que executados nos estritos limites legais e sem ferir direitos individuais.

A *political questions doctrine* dos Estados Unidos exerceu forte influência no tratamento dado ao tema pela doutrina e pela jurisprudência brasileiras – ainda mais do que a teoria francesa dos *actes de gouvernement* –, especialmente porque a República brasileira modelou a repartição de Poderes e, nisso, a sua instituição judiciária, no sistema norte-americano. No Brasil, contribuiu significativamente para a compreensão dos atos políticos a obra de Rui Barbosa, desenvolvida a partir de casos concretos nos quais atuou o jurista mediante impetração de pedidos de *habeas corpus*. Em tais ocasiões, Rui Barbosa sustentou, perante o Supremo Tribunal Federal, a tese de que somente seriam imunes à revisão judicial os atos puramente políticos, na mesma linha da doutrina das questões políticas desenvolvida no âmbito da Suprema Corte norte-americana. Assim, seriam consideradas questões puramente políticas – ensejando imunidade à revisão judicial – somente os atos cuja análise da sua conveniência, utilidade ou oportunidade incumbisse exclusivamente aos Poderes políticos, que não extrapolassem as competências constitucionalmente previstas, e que não ferissem direitos individuais. Tal entendimento, ao final, prevaleceu no âmbito do Supremo Tribunal Federal. Nesse sentido, houve Constituições brasileiras que previram a vedação a que o Poder Judiciário conhecesse de questões exclusivamente políticas. A atual Constituição prevê que “a lei não excluirá da apreciação do Poder Judiciário lesão ou ameaça a direito”. A interpretação, no entanto, parece não ter se alterado, uma vez que, conforme defendia Rui Barbosa, acaso se esteja diante de lesão a direito, a questão deixa de ser exclusivamente política, tornando-se judicial – o mesmo valendo para o caso de o ato ser exercido ao arpejo das regras de competência prescritas. Contudo, sendo a questão puramente política, nos termos acima referidos, permanece o entendimento segundo o qual a análise do seu mérito sujeita-se ao juízo discricionário do Poder do qual emana, inexistindo possibilidade de sobre ela haver controle judicial.

Superada a análise a respeito dos atos políticos, no segundo capítulo do Trabalho foi estudado o instituto da intervenção federal dos Estados membros – ato que tem como característica a sua natureza política. Trata-se de medida própria dos Estados que adotam a forma federativa, consubstanciando-se em instrumento de *ultima ratio* para a preservação do vínculo associativo entre as unidades federadas e para a manutenção do equilíbrio e da unidade nacional. Por meio da intervenção, é temporariamente suspensa a autonomia do ente por ela atingido, até que a normalidade seja restabelecida. A primeira vez que a medida foi prevista no ordenamento pátrio foi com a promulgação da Constituição republicana de 1891.

Verificou-se que, ao longo da evolução histórica do instituto da intervenção nas Constituições brasileiras, certamente com a finalidade de se evitarem abusos – que foram recorrentes durante o período da Velha República –, as hipóteses autorizadoras da medida foram restringidas, consolidando-se a regra da não intervenção e da excepcionalidade do instrumento – desconsiderando-se os lapsos ditatoriais, que apresentaram a característica de poder centralizado, com conseqüente diminuição da autonomia dos Estados membros e maior possibilidade de intervenção da União nos entes menores.

Assim, a Constituição vigente de 1988 trata detalhadamente dos pressupostos materiais e formais da intervenção. Estes dizem respeito à competência para deliberar sobre a medida, decretá-la e executá-la, e também trata da sua amplitude, do seu prazo e das suas condições. Já aqueles relacionam-se com as situações críticas que, quando verificadas, autorizam o decreto interventivo. No tópico, tem-se que a competência para decretar e executar a medida é privativa do Presidente da República, podendo esta ser vinculada ou discricionária, conforme a hipótese ensejadora – será vinculada quando a pertinência da medida é deliberada pelo Judiciário, que, entendendo necessária, requisitará o decreto, e será discricionária quando a aferição a respeito da conveniência e oportunidade da intervenção é feita pelo próprio Chefe de Estado, *ex officio* ou mediante solicitação do Poder Legislativo ou Executivo coato ou impedido.

No terceiro capítulo, diante da constatação de que a intervenção federal consiste em questão política ou ato de governo, mas que também possui pressupostos constitucionalmente preordenados, foi examinado se, e de que forma, é possível o controle da medida. Assim, tratou-se a respeito do controle político exercido pelo Congresso Nacional e, notadamente, buscou-se compreender de que maneira o assunto é tratado pelo Poder Judiciário. No tópico, verificou-se que a doutrina majoritária compreende que a intervenção federal, mormente a que independe de requisição, constitui-se em ato amplamente discricionário, cabendo ao Presidente da República aferir se o caso concreto demanda, ou não, a medida interventiva. Desse modo, o controle judicial, via de regra, não é admitido, exceto nos casos em que eventualmente se verifique manifesta contrariedade aos pressupostos formais previstos no texto constitucional, ou violação a direitos subjetivos.

Ao final, foram analisadas duas decisões do Supremo Tribunal Federal que consignaram ser vedado ao Poder Judiciário apreciar os critérios discricionários adotados pelo Presidente da

República quanto ao cabimento da intervenção federal. Assim, decidiu-se não ser possível tanto constranger o Presidente, por meio de procedimento judicial, a decretar e executar a intervenção, como também revisar a oportunidade, a necessidade, a utilidade ou a conveniência do ato emitido pelo Chefe do Executivo, por se tratar de questão eminentemente política.

Conclui-se que a doutrina das questões políticas, notadamente a desenvolvida no âmbito da Suprema Corte dos Estados Unidos, e depois aplicada no Brasil pelo Supremo Tribunal Federal a partir das lições de Rui Barbosa, aplica-se ao instituto da intervenção federal, especialmente no que diz respeito ao cabimento da medida, o que confirma a hipótese proposta neste Trabalho. Assim, como regra, não é possível haver o controle judicial do ato político de intervenção federal, limitando-se a apreciação dos Tribunais às hipóteses em que constatada a descaracterização da questão puramente política, que a torna judicial – quando o ato extrapolar aos pressupostos constitucionalmente estabelecidos, ou quando for utilizado como meio de violação a direitos individuais e coletivos.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

APPIO, Eduardo. **Limites políticos para a atuação judicial em matérias políticas**. Revista de Doutrina da 4ª Região, Porto Alegre, n.71, abr. 2016. Disponível em: <http://www.revistadoutrina.trf4.jus.br/artigos/edicao071/Eduardo_Appio.html>. Acesso em: 19 nov. 2018.

AZEVEDO, Jose Affonso Mendonça de. **A Constituição federal interpretada pelo supremo tribunal federal 1891-1924**: acompanhada de uma longa nota sobre a revisão constitucional e de uma tradução para o português das constituições americana e argentina. Rio de Janeiro: Typ. da Revista do Supremo Tribunal, 1925. p. 12-13. Disponível em: <<http://sistemas.stf.jus.br/xmlui/handle/123456789/725>>. Acesso em: 19 nov. 2018.

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

BARBOSA, Rui. **Discursos Parlamentares**. 1914. In: Obras Completas de Rui Barbosa. Vol. XLI. Tomo III. Rio de Janeiro: Ministério da Educação e Cultura.

_____. Trabalhos jurídicos. In: **Obras Completas de Rui Barbosa**. Vol. XX. Tomo V. Rio de Janeiro: Ministério da Educação e Cultura, 1958.

_____. Trabalhos jurídicos: estado de sítio. In: **Obras Completas de Rui Barbosa**. Vol. XIX. Tomo III. Rio de Janeiro: Ministério da Educação e Cultura, 1956.

BRASIL. **Ato Institucional n. 2, de 27 de outubro de 1965**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ait/ait-02-65.htm>. Acesso em: 19 nov. 2018.

_____. **Ato Institucional n. 5, de 13 de dezembro de 1968**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/AIT/ait-05-68.htm>. Acesso em: 19 nov. 2018.

_____. **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil**, de 24 de fevereiro de 1891. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao91.htm>. Acesso em 19 nov. 2018.

_____. **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil, de 16 de julho de 1934**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao34.htm>. Acesso em: 19 nov. 2018

_____. **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil, de 24 de fevereiro de 1891**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao91.htm>. Acesso em: 19 nov. 2018.

_____. **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil, de 24 de fevereiro de 1891**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao91.htm>. Acesso em: 19 nov. 2018.

_____. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1967.** Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao67.htm>. Acesso em: 19 nov. 2018.

_____. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.** Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm>. Acesso em: 19 nov. 2018.

_____. **Constituição dos Estados Unidos do Brasil, de 10 de novembro de 1937.** Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao37.htm>. Acesso em: 19 nov. 2018.

_____. **Constituição dos Estados Unidos do Brasil, de 18 de setembro de 1946.** Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao46.htm>. Acesso em: 19 nov. 2018.

_____. **Decreto n. 1, de 15 de novembro de 1889.** Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1851-1899/D0001.htm>. Acesso em: 22 out. 2018),

_____. **Decreto n. 9.288, de 16 de fevereiro de 2018.** Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/Decreto/D9288.htm>. Acesso em: 19 nov. 2018.

_____. **Emenda Constitucional n. 1, de 17 de outubro de 1969.** Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Emendas/Emc_anterior1988/emc01-69.htm#art2>. Acesso em: 19 nov. 2018.

_____. **Lei n. 12.562, de 23 de dezembro de 2011.** Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2011/Lei/L12562.htm>. Acesso em: 19 nov. 2018).

_____. **Lei n. 4.320, de 17 de março de 1964.** Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L4320.htm>. Acesso em: 19 nov. 2018.

_____. STF, **IF 2915**, Relator(a): Min. MARCO AURÉLIO, Relator(a) p/ Acórdão: Min. GILMAR MENDES, Tribunal Pleno, julgado em 03/02/2003, DJ 28-11-2003. Disponível em: <<http://portal.stf.jus.br/>>. Acesso em: 19 nov. 2018.

_____. STF, **IF 90**, Relator(a): Min. MOREIRA ALVES, Tribunal Pleno, julgado em 08/10/1986, DJ 14-11-1986. Disponível em: <<http://portal.stf.jus.br/>>. Acesso em: 19 nov. 2018.

_____. STF, **MS 21041**, Relator(a): Min. CELSO DE MELLO, Tribunal Pleno, julgado em 12/06/1991, DJ 13-03-1992. Disponível em: <<http://portal.stf.jus.br/>>. Acesso em: 19 nov. 2018.

_____. STF, **MS 35.537 - MC/DF**. Disponível em: <<http://portal.stf.jus.br/>>. Acesso em: 19 nov. 2018.

COMPARATO, Fábio Konder Comparato. A "**questão política**" nas medidas provisórias: um estudo de caso. Disponível em:
<<http://www.egov.ufsc.br/portal/sites/default/files/anexos/14558-14559-1-PB.htm>>. Acesso em: 19 nov. 2018.

CRETELLA JÚNIOR, José. **Comentários à Constituição Brasileira de 1988**. Vol. 4. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 1991.

_____. **Do conflito de atribuições no Brasil**. Revista de Direito Administrativo, Rio de Janeiro, v. 144, p. 18-32, jan. 1981. Disponível em:
<<http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/view/43335>>. Acesso em: 19 nov. 2018.

_____. **Teoria do ato de governo** in Revista de Informação Legislativa, Senado Federal, Brasília, v. 24, n. 95, p. 73-84, jul./set. 1987. Disponível em:
<<http://www2.senado.leg.br/bdsf/handle/id/181774>>. Acesso em: 19 nov. 2018.

FERNÁNDEZ-VALMAYOR, José Luis Carro y. **La Doctrina del Acto Político** (Especial referencia al Derecho italiano) in Revista de administración pública número 53. Centro de Estudios Políticos y Constitucionales: Madrid, 1967. Disponível em:
<<http://www.cepc.gob.es/publicaciones/revistas/revistaselectronicas?IDR=1&IDN=53&IDA=22509>>. Acesso em: 19 nov. 2018;

FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. **Comentários à Constituição de 1988**. São Paulo: Saraiva, 1990.

GALVÃO, Laila Maia. **História constitucional brasileira na Primeira República: um estudo da intervenção federal no Estado do Rio de Janeiro em 1923**. 2013. 216f. Dissertação (Mestrado em Direito) - Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2013.

HORBACH, Carlos Bastide. **Controle Judicial da Atividade Política: As questões políticas e os atos de governo** in Revista de Informação Legislativa, Senado Federal, Brasília, v. 46, n. 182, p. 7-16, abr./jun. 2009. Disponível em:
<<http://www2.senado.leg.br/bdsf/handle/id/194912>>. Acesso em: 19 nov. 2018.

LEAL, Victor Nunes. Poder discricionário da administração - abuso desse poder - mandado de segurança - direito líquido e certo. **Revista de Direito Administrativo**, Rio de Janeiro, v. 14, p. 52-82, out. 1948. Disponível em:
<<http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/view/10789>>. Acesso em: 19 nov. 2018.

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

MAXIMILIANO, Carlos. **Comentários à Constituição brasileira de 1891**. Brasília: Senado Federal, Conselho Editorial, 2005.

MEDAUAR, Odete. Ato de Governo. *Revista de Direito Administrativo*, Rio de Janeiro, v. 191, p. 67-85, jan. 1993. Disponível em: <<http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/view/45641>>. Acesso em: 19 nov. 2018.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito administrativo brasileiro**. 42. ed. atual. até a Emenda Constitucional 90, de 15.9.2015. São Paulo: Malheiros, 2016.

MENDES, Gilmar Ferreira. BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. **Curso de direito constitucional**. 7. ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2012.

MORAES, Alexandre de. **Direito constitucional**. 34. ed. São Paulo: Atlas, 2018.

PEREIRA, Bruno Cláudio Penna Amorim. **Apontamentos sobre o papel do conselho constitucional na consolidação do sistema francês de justiça constitucional**. *Rev. Fac. Dir. Sul de Minas, Pouso Alegre*, v. 28, n. 2: 7-30, jul./dez. 2012. Disponível em: <<https://www.fdsu.edu.br/adm/artigos/a7eb4c72a35bb344d9a9627fd9229c44.pdf>>. Acesso em: 19 nov. 2018.

PICININI, Joel. **O controle jurisdicional dos atos políticos**. 2012. 149f. Dissertação (Mestrado em Direito) - Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2012.

PONTES DE MIRANDA, Francisco Cavalcanti. **Comentários à Constituição de 1967**. Tomo II. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1967.

REVERBEL, Carlos Eduardo Dieder. **A revolução federalista e o ideário parlamentarista**. 2014. Tese (Doutorado em Direito do Estado) - Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2014.

SHEMTOB, Zachary Baron, **The Political Question Doctrines: Zivotofsky v. Clinton and Getting beyond the Textual-Prudential Paradigm** (January 5, 2016). *Georgetown Law Journal*, vol. 104, p. 1001, 2016. Disponível em: <<https://georgetownlawjournal.org/articles/10/political-question-doctrines-zivotofsky/pdf>>. Acesso em: 19 nov. 2018

SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 38ª ed. São Paulo: Malheiros, 2015.

SOUZA JÚNIOR, Antonio Umberto de. **O Supremo Tribunal Federal e as questões políticas: o dilema brasileiro entre o ativismo e a autocontenção no exame judicial das questões políticas**. Porto Alegre: Síntese, 2004.

STRECK, Lenio Luiz. **Intervenção federal ou militar? Ato discricionário? Qual é o limite?** *Revista Consultor Jurídico*, 22 fev. 2018. Disponível em: <<https://www.conjur.com.br/2018-fev-22/senso-incomum-intervencao-federal-ou-militar-ato-discricionario-qual-limite>>. Acesso em: 19 nov. 2018.

TÁCITO, Caio. **A reforma da jurisdição administrativa na França**. *Revista de Direito Administrativo*, Rio de Janeiro, v. 36, p. 458-460, abr. 1954. Disponível em:

<<http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/view/13859>>. Acesso em: 19 nov. 2018;

TAMER, Sergio Victor. **Atos políticos e direitos sociais nas democracias**: um estudo sobre o controle dos atos políticos e a garantia judicial dos direitos sociais. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Ed., 2005.

TAVARES, André Ramos. **Curso de direito constitucional**. São Paulo: Saraiva Educação, 2018.

TEIXEIRA, José Elaeres Marques. **A doutrina das questões políticas no Supremo Tribunal Federal - STF**. 2004. 233f. Dissertação (Mestrado em Direito) - Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2004.

USA. **328 U.S. 549**. Disponível em: <<https://www.law.cornell.edu/supremecourt/text/328/549>>. Acesso em: 19 nov. 2018.

_____. **369 U.S. 186**. Disponível em: <<https://www.law.cornell.edu/supremecourt/text/369/186>>. Acesso em: 19 nov. 2018.

_____. **48 U.S. 1**. Disponível em: <<https://www.law.cornell.edu/supremecourt/text/48/1>>. Acesso em: 19 nov. 2018.

_____. **5 U.S. 137**. Disponível em: <<https://www.law.cornell.edu/supremecourt/text/5/137>>. Acesso em: 19 nov. 2018.

_____. **Constitution of the United States**. Disponível em: <https://www.senate.gov/civics/constitution_item/constitution.htm>. Acesso em: 19 nov. 2018.