

O INSTITUTO DA INTERVENÇÃO FEDERAL NAS CONSTITUIÇÕES REPUBLICANAS BRASILEIRAS E SEUS USOS CONTEMPORÂNEOS

THE INSTITUTE OF FEDERAL INTERVENTION IN BRAZILIAN REPUBLICAN CONSTITUTIONS AND THEIR CONTEMPORARY USES

Rafael Ademir Oliveira de Andrade¹

Hélcio Passos²

Recebido/Received: 16.05.2022/May 16th, 2022

Aprovado/Approved: 28.05.2022/May 28th, 2022

RESUMO: Com o objetivo de fazer uma análise da evolução histórica do instituto da intervenção federal nos estados brasileiros, por meio de pesquisa bibliográfica e documental, buscou-se identificar quais as principais implicações político-administrativas desse instituto constitucional, em cada uma das cartas republicanas brasileiras. Há consenso entre doutrinadores do Direito, como Alexandre de Moraes, Celso de Mello, Gilmar Mendes, Michel Temer, Paulo Branco e Ricardo Lewandowski, que a manutenção de um equilíbrio estrutural no estado democrático de direito demanda um contínuo esforço de articulações político-administrativas. Nessa tarefa, o Direito Constitucional apresenta-se como uma técnica extremamente útil para a "pactuação" de mecanismos de controle do poder, especialmente entre os entes da Federação. Dentro do âmbito constitucional, a intervenção federal nos entes federados se apresenta como uma dessas ferramentas, objetivando a preservação da União. Com isso, o ponto central deste artigo está nas análises teórico-históricas do instituto da intervenção federal, inserido em todas as constituições republicanas brasileiras. Diante da reiteradas utilizações desse instituto constitucional e de históricas extrapolações do seu alcance legal, sempre em contextos de instabilidade institucional, conclui-se que se trata de uma ferramenta válida, que tem alcance limitado e que deve ser utilizada, inegavelmente, sempre em *ultima ratio*.

PALAVRAS-CHAVE: Democracia; direito constitucional; história constitucional; intervenção federal.

ABSTRACT: In this article, we sought to identify the main political-administrative implications, in each of the Brazilian republican letters, of the institute of federal intervention in Brazilian states, with the objective of making, through bibliographic and documentary research, an analysis of the evolution history of this constitutional institute. There is a consensus among legal scholars, such as Alexandre de Moraes, Celso de Mello, Gilmar Mendes, Michel Temer, Paulo Branco and Ricardo

¹ Sociólogo, Mestre em Educação e Doutor em Desenvolvimento Regional e Meio Ambiente pela Universidade Federal de Rondônia. Professor no Centro Universitário São Lucas de Porto Velho. Endereço eletrônico: profrafaelsocio@gmail.com

² Especialista em Direito Empresarial (2022) e em Contratos (2021), pela Faculdade Metropolitana, e Cientista Social (2016), pela Universidade Federal de Rondônia. Graduando em Direito pela Faculdade Católica de Rondônia. Endereço eletrônico: helciopassos@hotmail.com

Lewandowski, that the maintenance of a structural balance in the democratic state of law demands a continuous effort of political-administrative articulations. In this task, Constitutional Law presents itself as an extremely useful technique for the "agreement" of power control mechanisms, especially among the entities of the Federation. Within the constitutional scope, federal intervention in federated entities is presented as one of these tools, aiming at the preservation of the Union. With that, the central point of this article is in the theoretical-historical analyzes of the institute of the federal intervention, inserted in all the Brazilian republican constitutions. Faced with the repeated uses of this constitutional institute and historical extrapolations of its legal scope, always in contexts of institutional instability, it is concluded that it is a valid tool, which has limited scope and must be used, undeniably, always in *ultima ratio*.

KEYWORDS: Democracy; Constitutional law; Constitutional history; federal intervention.

INTRODUÇÃO

Uma rápida análise da evolução histórica do instituto da intervenção federal nos estados brasileiros pode revelar-se produtiva a medida em que se aproxima no núcleo duro da democracia federativa.

No Brasil, assim como em qualquer Estado que seja adjetivado como uma Federação, o equilíbrio de forças repousa sempre sobre um delicado sistema político-legal, que rege as relações entre os entes federados. Visando a manutenção desse equilíbrio, o Direito Constitucional sempre buscou colaborar para o desenvolvimento de mecanismos de controle do poder, tanto com as regras de competência que regem o cotidiano republicano, quanto com a *ultima ratio* do sistema de controle político-administrativo, que é a intervenção do governo federal nos entes federados, objetivando a preservação da União (LEWANDOWSKI, 2018).

Assim, para a análise da evolução histórica do instituto da intervenção federal inscrito em cada uma das versões das constituições republicanas brasileiras, uma questão chave norteou a pesquisa: quais as principais implicações político-administrativas do instituto da intervenção federal em cada uma das constituições republicanas brasileiras?

Sabe-se que o instituto da intervenção está presente em todas as constituições federais brasileiras. A primeira Carta da República, de 1891, já trazia o instituto da intervenção, ainda que de forma relativamente "simplista", em seu artigo 6º, que será retomado mais adiante.

Foi sob a égide desse dispositivo legal que foram promovidas diversas ações de intervenção federal, ainda na primeira República, como, por exemplo: no Estado do Mato Grosso, em 1916 (ou 1917, dependendo da fonte); no Estado do Amazonas, em 1919; no Estado da Bahia, em 1920; no Estado do Espírito Santo, também em 1920; e no Estado do Rio de Janeiro, em 1923.

Com essas experiências históricas, trinta e cinco anos após a promulgação da primeira Constituição da República Federativa do Brasil, de 1891, tal instituto recebeu sua primeira emenda, aliás, fez parte da primeira emenda promovida na Carta Magna, sancionada em 1926.

Cada uma das mudanças promovidas nesse importante dispositivo constitucional, bem como cada uma das ocorrências de intervenção federal em um Estado justificaria o desenvolvimento de uma pesquisa. Em particular as duas intervenções recentes, nos estados do Rio de Janeiro e de Roraima, ambas promovidas em 2018, nessa ordem, sendo os únicos episódios de intervenção federal desde o processo de redemocratização, sob o amparo da CFRB/1988. No entanto, no desenvolvimento desta pesquisa o foco de análise recaiu sobre a evolução histórica do próprio instituto da intervenção federal, observando sua estrutura e as possíveis implicações político-administrativas que dele decorreram.

Em termos metodológicos, vale ressaltar que analisar a evolução histórica de um dispositivo constitucional não deixa de ser uma abordagem de um fenômeno social. Entendendo o instituto da intervenção federal como um produto resultante de disputas sócio-políticas, para compreender sua evolução foi necessário considerar as variáveis capazes de apoiar, teórica e metodologicamente, o próprio exercício de interpretação de sua complexidade (SILVEIRA, 1999).

Porém, nesse exercício de tentar captar os nuances das visões de mundo impressas, literalmente, em documentos legais, aflorou o risco de influenciar-se pela noção de controle sobre a sociedade, tão comum na ciência moderna, em particular a ocidental, talvez porque muitas das convenções sociais se afirmam em pares opostos: material e imaterial, corpo e mente, corpo e espírito, científico e não-científico, cultural e natural, justificando, com isso, a textura científica de determinadas disciplinas (SUASSUNA, 2005).

Essa oposição dual poderia influenciar negativamente a concepção do que vem a ser natural, como já alertou Bruno Latour (1994). Mesmo que o “campo” deste projeto de pesquisa apresente-se como uma realidade latente já impressa, em forma

de textos constitucionais, ao tomar diante dos olhos tais dispositivos, como pesquisador, vivenciou-se o risco de dimensionar as percepções a partir do próprio modelo de sociedade, em muito pautado por mecanismos complexos e conflituosos, embasado em relações de causa e efeito, ou mesmo causas estruturais, correspondentes aos fatores históricos e estruturais que são próprios do pesquisador e não necessariamente do objeto de estudo (HABERMAS, 1999).

1 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

Sendo este um artigo de revisão, fundamental para a compreensão de um aspecto central da evolução ou modificação histórica do Direito e do instituto da intervenção federal em suas histórias e usos contemporâneos, classificamos a pesquisa enquanto sua natureza de forma qualitativa e em seus objetivos é de característica descritiva.

Quanto aos elementos procedimentais, foi realizada uma revisão sistemática associativa, quando os autores percorrem uma linha de textos e hipertextos que se aproximam pelo eixo temático, formando um traçado argumentativo em torno do objeto. Desta forma, documentos foram associados, nosso critério de inclusão, a partir da presença do instituto constitucional da Intervenção Federal nas Cartas Magnas do Brasil em seu passado recente e contemporaneidade.

2 O INSTITUTO DA INTERVENÇÃO FEDERAL

Analisar quaisquer dos institutos constitucionais que organizam o Estado Federal é debruçar-se sobre um território marcado por disputas de poder. Não é apressada a percepção de que, por um lado, podem ser identificadas forças centrípetas, que confluem na direção de fortalecimento dos vínculos associativos, difundindo a vontade do todo sobre as partes; contudo, por outro lado, em sentido oposto, interesses particulares emanam de disputas regionais, próprias de cada entidade federada, opondo-se à vontade coletiva.

Sendo justamente a principal característica do federalismo a autonomia constitucional de cada um dos Estados-membro, percebe-se, assim, que coexistem diferentes ordens governamentais autônomas que, em conjunto e em busca de coesão, compõem o poder soberano do Estado Federal. Nesse cenário, cada

Estado-membro é dotado de organização política própria, derivando a ordem jurídica em duas vertentes básicas: um poder central, representado pela União, e os poderes autônomos parciais, delineados pelos Estados-membro (ARAUJO; SERRANO, 2015).

A partir dessa premissa fundamental de que a federação tem em sua essência a autonomia de seus Estados-membro, toda e qualquer espécie de interposição de ação interventiva do poder central deve sempre ser limitada, com o intuito precípua de preservar a União, sempre em hipóteses previamente definidas, e ainda por um tempo delimitado (SARLET, 2018).

A intervenção constitui-se por uma invasão da esfera de competências. A tarefa de preservação desse complexo e delicado equilíbrio das tensões entre as competências, Lewandowski (2018) leciona que, para a técnica constitucional, a intervenção federal do poder central nos entes federados objetivando a preservação da união deve ser vista sempre como a *ultima ratio*.

Sendo uma exceção, com o intuito de manter a democracia e os direitos fundamentais, a intervenção como uma atividade estatal constante na Carta Magna, seja de modo preventivo ou repressivo, não ataca a democracia, ao contrário, como observa o professor José Joaquim G. Canotilho: “o regime das situações de exceção não significa suspensão da constituição (exceção da constituição), mas sim um regime extraordinário incorporado na Constituição e válido para situações de anormalidade constitucional” (CANOTILHO, 1993, p. 1146).

A intervenção federal já foi objeto de diferentes perspectivas da sua natureza jurídica, como por exemplo: Max Fleischmann (1911), entendendo tratar-se de uma medida de polícia, Edgar Leoning (1911), classificando-a como uma medida de segurança, intervenção federal por Albert Haenel (1923), definindo-a como um ato de administrativo, e Pinto Ferreira (1994), afirmando tratar-se de uma medida de natureza político-jurídica.

No Estado republicano é imprescindível o estabelecimento de mecanismos administrativos, desde os mais simples até os mais complexos, como sistemas regulatórios estatais, onde se encontra a intervenção.

Muito embora esta seja refreada por prerrogativas legais, devendo sujeitar-se ao controle de legalidade pelo Poder Judiciário e ao controle político pelo Poder Legislativo, para o efetivo controle do ato administrativo da intervenção faz-se

necessário estabelecer de material e objetivamente quais são e como devem funcionar os atos administrativos voltado a concretizar os valores constitucionais.

A intervenção federal tem um caráter essencialmente político, como um ato de ampla discricionariedade por parte do governo federal. Para José Afonso da Silva (2001):

A intervenção é o ato político que consiste na incursão da entidade interventora nos negócios da entidade que a suporta. Constitui o *punctum dolens* do Estado Federal, onde se entrecruzam as tendências unilateralistas e as tendências desagregantes (SILVA, 2001, p. 85).

No desenvolvimento desta pesquisa, sobre essas perspectivas políticas e os aspectos históricos, dentre as principais contribuições teóricas que nortearam a investigação sobre o tema, destacaram-se os escritos da professora Laila Maia Galvão (2013), que integra o “Grupo de Pesquisa Percursos, Narrativas e Fragmentos: História do Direito e do Constitucionalismo” da Universidade de Brasília (UnB), em particular suas pesquisas centradas no período da primeira República.

O ponto central das análises teórico-históricas, o instituto da intervenção federal, está circunscrito pelas próprias constituições republicanas brasileiras, quais sejam: de 1891 (Primeira República), de 1934 (Segunda República), de 1937 (Estado Novo), de 1946 (República Populista), de 1967 (Ditadura Militar) e de 1988 (Carta Cidadã).

2.1 Na Primeira República (1891)

A primeira Carta da República instituiu, em seu art. 6º, o dispositivo da intervenção federal, aqui transcrito em sua redação original:

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 tranquilidade nos Estados, à requisição dos respectivos Governos; 4º) para assegurar a execução das leis e sentenças federais.

Logo de início, percebe-se que a ordem é negativa, ou seja, o legislador presou pela autonomia dos entes federados, estipulando a intervenção como uma exceção, sendo a não interferência direta uma regra geral.

Os casos particulares em que essa regra magna de não intervenção pudesse ser superada estavam elencados num rol taxativo que presava a integridade do todo pela parte. Ou seja, qualquer ameaça externa, vinda de outro país, deveria ser considerada um ataque à própria hegemonia nacional. O mesmo estava

estabelecido no caso de embates internos, em que a integridade do todo estivesse ameaçada pela ruptura entre as partes, cada um dos entes federados, buscando, sempre, “manter a forma republicana federativa”.

Das quatro hipóteses suscitadas para a aplicação dessa excepcionalidade, a mais aberta delas é a inscrita no inciso terceiro: “para restabelecer a ordem e a tranqüilidade nos Estados, à requisição dos respectivos Governos”. Observa-se, contudo, que essa condição mais genérica tem como freio o “pedido de socorro”, que deveria partir, necessariamente, do próprio ente federado, preservando, até o último momento, sua autonomia administrativa.

Mesmo sem uma regulamentação que fosse capaz de delinear a forma como esse relevante instituto pudesse ser aplicado, o Governo Federal da Primeira República lançou mão desse dispositivo constitucional por diversas ocasiões, como já foi dito na parte introdutória deste texto.

Não havia, por exemplo, a definição da existência da figura de um interventor. Tal função não estava prevista constitucionalmente, induzindo uma leitura extensiva do texto constitucional, pois, conforme observa Aurelino Leal (1925), esta prerrogativa estaria apenas implícita: “direito excepcional do governo federal de nomear interventores seria um poder implícito e uma consequência dos fatos” (LEAL, 1925, p. 90). Leal defende que, em casos extremos, quando não havia governo no Estado ou quando havia grande subversão da forma republicana federativa, a implicação lógica da intervenção da União seria a de nomear um interventor:

Da opinião dos nossos homens públicos também se pode concluir que não repugna nosso direito constitucional a entidade excepcional do interventor. O Sr. Rodrigues Alves assim o pensou. O Congresso Jurídico Brasileiro e o Instituto dos Advogados votaram nesse sentido. Os Srs. Pedro Moacyr e Irineu Machado apresentaram um projeto em que nomeavam interventores (LEAL, 1925, p. 92).

Considerando o papel do próprio direito constitucional na Primeira República, que praticamente desconhecia qualquer noção de centralidade jurídica, ou mesmo a constitucionalização de outras áreas do direito, como o direito civil e processual, nesse período histórico o que havia era uma predominância do direito privado, particularmente o direito civil, sobre os demais diplomas legais, restando à Constituição a regulação das relações políticas e a organização do Estado, de modo geral.

Nesse sentido, traz-se aqui um excerto de Christian Lynch (2012), que discute a possibilidade do instituto da intervenção federal representar um dos mecanismos de solução de conflitos constitucionais da Primeira República. Ele argumenta que:

A fim de garantir a estabilidade institucional, os teóricos liberais pensaram institutos para garantir a ordem liberal contra situações excepcionais, devendo ser acionados em diferentes circunstâncias. Destacar-se- iam três: o estado de exceção, o poder neutro (ou moderador) e o controle jurisdicional da constitucionalidade. O primeiro poderia ser subdividido em espécies como o estado de guerra, o estado de sitio, o estado de emergência, o estado de defesa e, nas federações, a intervenção federal [...] deve-se perguntar, portanto, quais foram os mecanismos institucionais que durante a Primeira República permitiram ao regime resolver as diversas situações de crise entre governo e a oposição, num plano, e União Federal e Estados. Se, por um lado, não mais existia o poder moderador, destinado a alternar as facções e garantir o pluralismo político pelo alto, de outro, também ainda não haviam sido criados meios de garantir eleições honestas, capazes de garantir o pluralismo por baixo, fazendo da competição política um meio idôneo para desalojar situações e alçar as oposições ao poder. Resgatando a tríade de mecanismos garantidores da estabilidade constitucional, acima referida, entendo que, na ausência de um poder moderador, destinado a resolver as crises estritamente políticas, e na medida que, na maior parte do período, a jurisdição constitucional exerceu um papel secundário na resolução daquelas crises (seja por impotência, auto-restrição ou timidez), foram os mecanismos do estado de exceção, nas suas modalidades de estado de sitio e intervenção federal, que forneceram os instrumentos de estabilização do regime oligárquico (LYNCH, 2012, p. 152).

Desde as acirradas e armadas disputas políticas vivenciadas no Estado do Mato Grosso, num período histórico em que as oligarquias envolveram o Estado em movimentos armados nas suas disputas pelo poder, levando o Governo Federal a decretar intervenção federal em 1917 (MENDONÇA, 1974), passando pelas diversas crises políticas vivenciadas no Estado do Rio de Janeiro, diretamente vinculadas à disputa política em âmbito nacional (GALVÃO, 2013), resultando na publicação do decreto de intervenção, em 10 de janeiro de 1922, muitas foram as experiências intervencionistas da Primeira República.

Com a reforma constitucional de 1926 passou-se a regular os casos e as condições em que se podia efetivar a intervenção federal nos Estados. Essa reforma procurou remediar abusos que eram praticados pela União nesta matéria. O texto constitucional passou a vigor com a seguinte redação:

Substitua-se o art. 6º da Constituição pelo seguinte:

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 individuais assegurados pela Constituição; k) a não reeleição dos Presidentes e Governadores; l) a possibilidade de reforma constitucional e a competência do Poder Legislativo para decretal-a;

III - para garantir o livre exercicio de qualquer dos poderes públicos estaduais, por solicitação de seus legítimos representantes, e para, independente de solicitação, respeitada a existencia 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 federais (nº IV).

Lewandowski (2018) ressalta os dramáticos acontecimentos políticos do movimento armado de 1932 de São Paulo e as profundas mudanças socioeconômicas que decorram do ataque as ainda frágeis estruturas democráticas e as franquias da democracia que ainda se formavam sobre a égide da Carga Magna de 1891. Por exemplo, cita que de “1930 até 1934, data do advento da nova Constituição, os Estados foram governados por interventores do Governo Federal” (LEWANDOWSKI, 2018, p. 29-30).

2.2 Na Segunda República (1934)

A Constituição Republicana de 1934 ampliou o rol para se decretar a intervenção, discriminando os órgãos participantes para a concreção do instituto e estabelecendo a figura do interventor.

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 exercicio de qualquer dos Poderes Públicos estaduais; V - para assegurar a observância dos principios 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 Juizes e Tribunais

federais. (...)§ 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 (CRFB, 1934).

A ação direta interventiva existente no Brasil, enquanto hipótese de controle concentrado, surgiu com a Constituição de 1934. Na Constituição de 1937 foi suprimida e posteriormente prevista pela Constituição de 1946, e pela Carta de 1967-69, que lhes deram o mesmo perfil que conserva até hoje.

2.3 No Estado Novo (1937)

Em 1937, no período histórico conhecido como “Estado Novo”, sob o fulcro da ditadura getulista, o Brasil revive uma centralização da própria estrutura estatal, constituindo-se num “unitarismo” que simulava o espectro democrático da unidade federativa, estabelecendo na Carta outorgada em 1937, no seu art. 3º, que se tratava de uma República Federativa, na prática, toda manifestação política era fortemente reprimida pelo Governo central. Lewandowski (2018) chega a falar em um total eclipse do federalismo brasileiro nesse período. O texto constitucional assegurava, no art. 9º, que:

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

Destaca-se que, nesse rol, um dos itens mais “abertos” desse dispositivo constitucional, que é a alínea *b*, a qual estabelecia a intervenção federal como um

remédio para “restabelecer a ordem gravemente alterada, nos casos em que o Estado não queira ou não possa fazê-lo”, tal poder estava circunscrito, exclusivamente, à discricionariedade do Presidente da República.

2.4 Na República Populista (1946)

Após o fim da Segunda Guerra, difundiu-se em escala planetária uma nova ordem democrática Lewandowski (2018). Nessa mesma direção, a nova Carta Magna brasileira, promulgada em 1946, restaura o espírito federativo e reequilibra a distribuição de força entre os poderes da República. Com isso, estabeleceu-se uma normalidade institucional e o dispositivo da intervenção federal foi abandonado por praticamente duas décadas seguidas. A exceção foi a intervenção em Alagoas, decretada em 1957, sob a égide do Poder Judiciário que, por sessenta dias, assegurou “o livre exercício da Assembleia Legislativa”, não intervindo no “exercício dos poderes dos órgãos judiciários e nem do Governador do Estado, o qual deverá, entretanto, prestar ao interventor a colaboração de que necessitar para o desempenho de sua missão” (Decreto 42.266, de 14 de setembro de 1957).

Do texto dessa Carta Magna relativo à intervenção federal, destaca-se a necessidade de submissão do decreto presidencial ao Congresso:

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.

O art. 11 estabelecia a necessidade da lei ou do decreto de intervenção fixar a amplitude, a duração e as condições em que essa medida deveria ser executada.

Quando a motivação para a decretação estivesse relacionada às questões financeiras e aos princípios republicanos, o parágrafo único do art. 8º instituía que o ato arguido de inconstitucionalidade deveria ser “submetido pelo Procurador-Geral da República ao exame do Supremo Tribunal Federal, e, se este a declarar, será decretada a intervenção”.

Ressalta-se que, até a promulgação da Constituição de 1946, existia previsão legal apenas para a intervenção federal nos Estados. São os Textos Constitucionais de 1946 (arts. 7º e 23), de 1967 (art. 10 e 16, § 3º) e a Emenda Constitucional nº 01

de 1969 (art. 10 e 15, § 3º) que consagraram além da intervenção federal nos Estados, como também destes em seus municípios.

2.5 Na Ditadura Militar (1967)

Não resta dúvida de que a partir de 1964, durante o estabelecimento da Ditadura Militar houve uma crescente centralização do poder na União, que passou a assumir competências dos entes federados, “os quais viram reduzidos, de forma drástica, os seus poderes *residuais*” (LEWANDOWSKI, 2018, p. 32).

Na Constituição de 1967 e na Emenda de 1969 o instituto da intervenção foi instituído nos arts. 10 a 12, não sendo impressas mudanças significativas em relação à Carta Magna anterior. Contudo, ainda que tal Constituição teve como um apanágio a forma federativa de Estado, na prática, nesse período o Brasil conviveu somente com uma “Federação de fachada” (MOTA; SPITZCOVSKY, 2009, p. 292).

O primeiro documento jurídico elaborado após o Golpe Militar de 1964 foi o Ato Institucional n. 1, que não fez qualquer menção a respeito do instituto da intervenção federal. No entanto, logo em seguida, o Governo Federal baixou o Ato Institucional n. 2, o qual ampliou significativamente os poderes do Presidente nessa matéria, com imediata e considerável redução da autonomia dos entes federados, conforme instituía o art. 17 do referido diploma:

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 (Ato Institucional Nº 2, de 27 de outubro de 1965).

O uso de expressões tão “abertas” como “reprimir a subversão da ordem” dava o espaço necessário para as ações intervencionistas sob os mais diversos pretextos.

2.6 Na Carta Cidadã (1988)

Após a redemocratização, com a promulgação da Carta Cidadã, em 05 de outubro de 1988, o instituto da intervenção federal ficou “adormecido” por um longo período, o maior dentro da história republicana brasileira. Por mais de vinte e sete

anos o dispositivo constitucional não foi utilizado por duas ocasiões no governo de Michel Temer.

Por meio do Decreto no 9.602, de 08 de dezembro de 2018, a União decretou intervenção federal no Estado de Roraima, com base no artigo 34, inciso III, da Carta Magna de 1988, cujo objetivo alegado era o de resguardar a ordem pública. Com isso, esta tornou-se a primeira intervenção federal, de nível geral, após o processo de redemocratização do Brasil.

No entanto, essa ação interventora foi “ofuscada” pela intervenção federal parcial no Estado do Rio de Janeiro, em 16 de fevereiro de 2018, quando o Senado Federal aprovou o Decreto No. 9.288, assinado pelo presidente Michel Temer que, no uso da atribuição que lhe confere o artigo 84, *caput*, inciso X, da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, deliberou que tal intervenção seria realizada até 31 de dezembro de 2018 e se limitava à área da segurança pública, a qual saía da esfera estadual para a federal, com comando militar até a data prevista.

Foi nomeado como interventor, o General do Exército Walter Braga Netto, que estaria diretamente subordinado ao Presidente da República, não se sujeitando às normas estaduais que conflitassem com as medidas necessárias à execução da intervenção.

Com a intervenção, o secretário de Segurança Pública do Rio de Janeiro, Roberto Sá, entregou o cargo (ROSSI, 2018). O General Braga Netto poderia requisitar, caso entendesse ser necessário, recursos de toda ordem, financeiros, tecnológicos, estruturais e humanos do Estado, caso julgasse ser necessários à consecução do objetivo da intervenção

Ao interventor também foi dada a discricionariedade para requisitar, a quaisquer órgãos civis e militares federais, os meios necessários para a realização desse objetivo (BRASIL, 2018).

Com a determinação da intervenção surgiram diversos questionamentos a respeito da constitucionalidade da iniciativa e das suas motivações, considerando, inclusive o trancamento da pauta de reformas no Congresso, por ser vedada a aprovação de Projetos Emendas Constitucionais durante o período de ocorrência da intervenção federal, conforme artigo 61, parágrafo 1º, da Carta da República de 1988.

Vale ressaltar que o próprio Michel Temer lecionou a respeito do instituto da intervenção federal. Segundo Michel Temer (2003), a regra constitucional é a da não

intervenção, o que realça a autonomia dos entes federados. O mesmo autor enfatiza o fato de que não é permitido à União intervir nos assuntos próprios da administração dos Estados-membros, pois estes não se colocam em posição inferior a ela, tratando-se de pessoas jurídicas em pé de igualdade, com responsabilidades concorrentes e exclusivas. Assim, Temer preceitua que: “na verdade, quando a União intervém em dado Estado, todos os Estados estão intervindo conjuntamente; a União age, no caso, em nome da Federação” (TEMER, 2003, p. 79).

Nesse mesmo sentido e enfatizando a taxatividade do rol de situações que ensejam a aplicação desse instituto, salienta o Ministro Celso de Mello:

que o tratamento restritivo, constitucionalmente dispensado ao mecanismo da intervenção federal impõe que não se ampliem as hipóteses de sua incidência, cabendo ao intérprete identificar, no rol exaustivo do art. 34 da Carta Política, os casos únicos que legitimam, em nosso sistema jurídico, a decretação da intervenção federal nos Estados-membros” (STF - Intervenção Federal nº 591-9/BA - Rel. Ministro-Presidente Celso de Mello, Diário da Justiça, Seção I, 16 set. 1998, p. 42).

Também pugna pela leitura restritiva do rol taxativo desse instituto o constitucionalista Alexandre de Moraes:

A intervenção consiste em medida excepcional de supressão temporária da autonomia de determinado ente federativo, fundada em hipóteses taxativamente previstas no texto constitucional, e que visa à unidade e preservação da soberania do Estado Federal e das autonomias da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios (MORAES, 2013, p. 237).

Reafirmando a natureza de *ultima ratio* desse instituto, Gilmar Mendes e Paulo Branco ressaltam a necessidade de buscar apelar a litigância entre entes federados no âmbito apropriado, que é o judiciário:

Uma vez que não há o direito de secessão na formula federativa, os conflitos que venham a existir entre os Estados-membros ou entre qualquer deles com a União necessitam ser resolvidos para a manutenção da paz e da integridade do Estado como um todo. Assumindo feição jurídica, o conflito será levado ao deslinde de uma corte nacional, prevista na Constituição, com competência para isso. Falhando a solução judiciária ou não sendo o conflito de ordem jurídica meramente, o Estado Federal dispõe do instituto da intervenção federal, para se autopreservar da desagregação, bem como para proteger a autoridade da Constituição Federal (MENDES; BRANCO, 2012, p. 1120).

A própria autoridade da Constituição Federal de que falam Gilmar Mendes e Paulo Branco (2012), bem como as recentes ações interventoras da União, poderiam ser analisadas sob diferentes perspectivas, avaliando sua efetividade e as consequências mais imediatas de sua adoção, mas tais abordagens extrapolam o escopo dessa pesquisa e merecem um recorte específico e mais detalhado, em outro momento.

CONCLUSÕES

No Brasil e em qualquer federação republicana que preze pelo estabelecimento de um estado democrático de direito, a autonomia dos entes que compõem a unidade federativa e o equilíbrio de forças deve ser amparada por um legítimo sistema político-legal, que preze pela preservação da unidade e pelo estabelecimento de relações fortes entre os entes que a integram.

Como a *ultima ratio* do sistema de controle político-administrativo, o instituto de intervenção federal deve sempre objetivar a preservação da unidade, primando pela manutenção desse equilíbrio que rege o cotidiano republicano. Contudo, a busca pelo equilíbrio não deve ignorar o fato de que constantes embates são travados no interior dessa unidade. Friccionados por interesses diversos, os poderes constituídos devem procurar promover a pacificação, preservando as instituições que lhes dão sustentação.

Ricardo Lewandowski consubstancia o intuito maior desse dispositivo, ao afirmar que: “a intervenção constitui, pois, uma invasão da esfera de competências reservada às unidades federadas, em caráter temporário e excepcional, para assegurar o grau de unidade de uniformidade indispensável à sobrevivência da Federação” (LEWANDOWSKI, 2018, p. 34).

Presente em todas as constituições republicanas brasileiras, o instituto da intervenção federal busca resguardar o interesse coletivo por meio dos princípios republicanos de governo.

A pesquisa revelou que, ainda que válida, não se trata de uma ferramenta legal capaz de solucionar as muitas crises institucionais. Afinal, como se viu, na Primeira República, nem mesmo a Carta Magna de 1891 tinha o condão de promover uma centralidade jurídica, como a atual Carta Cidadã evoca com tanta propriedade. Ou então, nos períodos ditatoriais, não foi capaz de suprimir a sanha interventora daqueles que ocupavam a posição de comendo no poder Central.

Com a análise da evolução histórica desse instituto ficou evidente que a própria estabilidade democrática da República, em decorrência da construção de um pacto federativo, passa por processos de consolidação. A centralidade e a força da Carta Política constroem-se no tempo e no espaço, por meio de embates entre as forças dominantes no cenário sociocultural e político-econômico de cada época.

REFERÊNCIAS

ARAUJO, Luiz Alberto David; SERRANO, Vidal. **Curso de direito constitucional**. 19.ed. São Paulo: Editora Verbatim, 2015.

BRASIL (1891). **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil** (24 de Fevereiro de 1891). Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao91.htm>. Acesso em: 07 set 2020.

BRASIL (1934). **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil** (16 de Julho de 1934). Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao34.htm>. Acesso em: 07 set 2020.

BRASIL (1937). **Constituição dos Estados Unidos do Brasil** (10 de Novembro de 1937). Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao37.htm>. Acesso em: 07 set 2020.

BRASIL (1946). **Constituição dos Estados Unidos do Brasil** (18 de Setembro de 1946). Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao46.htm>. Acesso em: 07 set 2020.

BRASIL (1967). **Constituição da República Federativa do Brasil de 1967**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao67.htm>. Acesso em: 07 set 2020.

BRASIL (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 07 set 2020.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes. **Direito Constitucional**. 6.ed. Coimbra: Almedina, 1993.

GALVÃO, Laila Maia. **História constitucional brasileira: um estudo da intervenção federal no Rio de Janeiro em 1923**. Florianópolis: Seelaender, 2013. Disponível em: <<https://repositorio.ufsc.br/handle/123456789/103496>>. Acesso em: 02 set 2020.

LEAL, Aurelino. **Theoria e prática da Constituição Federal Brasileira**. Rio de Janeiro: F. Briguiet e Cia. Editores, 1925.

LEWANDOWSKI, Enrique Ricardo. **Pressupostos Materiais e Formais da Intervenção Federal no Brasil**. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2018.

LYNCH, Christian Edward Cyril. Entre a jurisdição constitucional e o estado de sítio: o fantasma do poder moderador no debate político da Primeira República. *In: Revista Brasileira de Estudos Constitucionais*, v. 6, n. 23, p. 601-653, jul./set. 2012.

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

MENDONÇA, Rubens. **História do Poder Legislativo de Mato Grosso**. Vol.1. 2.ed. Cuiabá: Assembleia Legislativa, 1974.

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

MOTA, Leda Pereira; SPITZCOVSKY, Celso. Curso de direito constitucional. *In: LENZA, Pedro. Direito Constitucional Esquemático*. 13.ed. rev., atual e ampl. São Paulo: Saraiva, 2009. p. 292.

SANTOS, Milton (et. Al.). **Território, territórios**: ensaios sobre ordenamentos territorial. 3.ed. Rio de Janeiro: Lamparina, 2007.

SARLET, Ingo Wolfgang. Da organização do Estado e da Repartição de Competências. *In: SARLET, Ingo Wolfgang Sarlet; MARINONI, Luiz G Guilherme Marinoni; MITIDIERO, Daniel. Curso de direito constitucional*. 7.ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2018.

SILVEIRA, Maria L. Uma situação geográfica: do método à metodologia. *In: Revista Território*, ano IV, nº 6, jan. / jun. 1999.

STRECK, Lênio Luiz. Intervenção federal ou militar? Ato discricionário? Qual é o limite?; *Conjur*, coluna **Senso Incomum**: 22 de fevereiro de 2018. Disponível em: <<https://www.conjur.com.br/2018-fev-22/senso-incomum-intervencao-federal-ou-militar-ato-discricionario-qual-limite>>; acesso em: 05 set 2020.

SUASSUNA, Dulce *et al.* A relação corpo-natureza na modernidade. **Sociedade e Estado**. v. 20, n.1. Brasília, 2005.

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