



A questão da autonomia na intervenção dos Estados nos Municípios

Embora o assunto Intervenção dos Estados nos Municípios imponha uma investigação mais focada nos limites da autonomia dos entes federados à luz da Constituição; a bem de uma visão mais inclusiva do tema, urge a necessidade de relembrar, mesmo que panoramicamente, a razão da formação dos Estados, pontuando, desde já, que, o ser humano, em sua origem, conhecia poucos limites, vivendo em um ambiente de liberdade plena.

Nesse regime de “liberdades”, não resta dúvida, que nem mesmo o mais forte possuía uma verdadeira tranquilidade, eis que poderia a qualquer momento sucumbir à vontade de outros ainda mais poderosos e fortes que ele.

Nessa perspectiva, o homem teve que adotar a coletividade como forma de buscar o mínimo de estabilidade. E dentro desse contexto, surgiram os primeiros mecanismos de controle conhecidos, tal como a moral e a religião coletiva.

Entretanto, com a resposta insatisfatória desses sistemas, surgiu a figura do Estado. Cesare Beccaria explica:

Fatigados de só viver em meio a temores e de encontrar inimigos em toda parte, cansados de uma liberdade cuja certeza de conservá-la tornava-a inútil, sacrificaram uma parte dela para usufruir do restante com segurança. A soma dessas partes de liberdade, assim sacrificadas ao bem geral, constitui a soberania da nação.

Beccaria não chegou a esta conclusão sem antes conhecer a Teoria do Contrato Social, apresentada por Jean-Jacques Rousseau, que apresenta o Estado como o grande protetor da paz social. Assim, no âmbito da organização e evolução dos Estados, surgiu a problemática das formas em que estes podem assumir, havendo que se analisar, nessa perspectiva, segundo o magistério de Lewandowski, duas categorias principais: o Estado unitário e o Estado Composto.

O Estado unitário seria aquele detentor de um único centro de poder político e governamental, não admitindo divisões internas, salvo aquelas de caráter unicamente territorial, desprovidas de qualquer autonomia política.

Os Estados compostos, ao revés, seriam “aqueles que se apresentam como união de dois ou mais entes políticos, dotada de maior ou menor estabilidade, conforme o regime jurídico que caracteriza a sua vinculação”; subdividem-se eles em confederações e federações.

Do escólio explicativo de Michel Temer federação “significa aliança, pacto, união. Pois é da união, da aliança, do pacto entre os Estados que ela nasce”. Ocorre que, à primeira vista, a confederação também representa uma associação de Estados soberanos com determinadas finalidades, a propósito do pacto confederativo celebrado entre as treze colônias britânicas da América do Norte. Quais seriam, então, as diferenças entre esses modelos, aparentemente tão semelhantes?



De fato, em ambas as formas de organização do Estado se tem a presença de um pacto de união entre Estados inicialmente soberanos; no entanto, a diferença entre as figuras resulta das consequências dessa composição. Nas federações, a associação entre os Estados faz nascer um terceiro Estado, em caráter permanente, havendo a perda da soberania por parte daqueles que pactuaram a junção. Na modalidade federada veda-se, inclusive, a secessão. Tal não ocorre nos entes ditos confederados, em que a união dos Estados para consecução de fins específicos se dá de modo a preservar a completa autodeterminação de seus membros, que se mantêm soberanos, sendo possível a utilização do direito de separação.

Partindo desses pressupostos conceituais, constata-se que a organização atual do Estado brasileiro assumiu a forma federativa, conforme se extrai do artigo inaugural da Carta maior de 1988: “A República federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e Distrito Federal, constitui-se em um Estado Democrático de Direito (...).”

Nesse diapasão, destaca Temer os quatro elementos tipificadores da Federação Brasileira:

- a) Repartição constitucional de competências, ou seja: descentralização política (artigos 21 e 25, § 1º, CF);
- b) Participação da vontade dos Estados na formação da ordem jurídica nacional;
- c) Autonomia dos estados membros na formação da própria constituição, desde que obedecidos os limites da ordem constitucional nacional;
- d) A rigidez constitucional e a existência de um órgão constitucional incumbido do controle de constitucionalidade das leis de modo a manter a unidade da federação.

Insta consignar, contudo, que essa fórmula federativa, hoje estabilizada sob a égide da atual Constituição, não decorreu de uma evolução histórica linear. Pelo contrário, a história constitucional brasileira demonstra que o federalismo, ao longo das Constituições passadas, apresentou um “movimento pendular”, havendo momentos de intensa descentralização, contrapostos por outros de enorme centralização. Exemplo disso se dá com a promulgação da Constituição hoje vigente (descentralizada), que rompeu com a ordem ditatorial anterior, marcadamente centralizada em todos os planos poder, na esfera da União.

Em nome desse pacto federativo, garantiram-se as capacidades de “auto-organização (ter constituição ou lei orgânica própria), autolegislação (criar normas gerais e abstratas), autoadministração (prestar e manter serviços próprios) e autogoverno (gerir negócios)” aos entes componentes da nossa organização estatal, quais sejam: a União, os Estados, os Municípios e o Distrito Federal.

Questão interessante acerca da organização político-administrativa brasileira é o dever de se considerar os Municípios como integrantes da Federação. Não obstante a dicção dos artigos 1º e 18 da Carta de 1988, sustentam alguns doutrinadores a impossibilidade do ente local integrar o pacto federativo. Entretanto, tais posições não são as que tem prevalecido. Dessa feita, a maior parte dos Constitucionalistas tem entendido que, com a inauguração da atual ordem constitucional, os Municípios lograram a obtenção de status de verdadeiro ente federativo, o que não aconteceu nas Constituições anteriores, apesar da autonomia de fato.

Por essa razão, afirma Lewandowski ser a Federação brasileira *sui generis*, vez que contempla três esferas de poder político-administrativo (União, Estados e Municípios) – complementada pelo Distrito Federal, unidade de caráter híbrido; ao contrário de dois, típico dos modelos federais clássicos.

Nessa perspectiva, a Constituição de 1988, rompendo com um período ditatorial de centralização política (iniciado em 1964), retomou os rumos da democracia e consagrou um Estado Federal descentralizado, com suas competências político-administrativas e legislativas repartidas em unidades autônomas, cada uma dotada de prerrogativas próprias.

E para manter esse equilíbrio e evitar distorções em sua unidade, a atual Carta republicana assegurou o remédio da intervenção de uma entidade federativa de maior amplitude sobre outra de menor âmbito (da União nos Estados e destes nos Municípios), somente em situações excepcionais e previstas expressamente no texto magno.

A possibilidade dos Estados intervirem nos Municípios, por conseguinte, apesar de não resultar de uma inovação própria da Constituição 1988 (vez que em outras Cartas Constitucionais ela já existia, como a de 1967), adquiriu contornos e peculiaridades próprias e uma importância ainda maior com essa nova ordem, que estabeleceu de forma mais serena a organização do Estado e supriu algumas lacunas anteriores, como a inclusão municipal no rol federativo de forma expressa.

Da intervenção dos estados nos municípios

Como firmado anteriormente, o Estado brasileiro, nos seus moldes hodiernos, organiza-se internamente por meio de uma estrutura federativa *sui generis*, contendo três entes dotados de autonomia política e administrativa: a União, os Estados e os Municípios. Ocorre que, como é próprio da natureza das instituições políticas, nem sempre a harmonia que deve permeá-las prevalece, havendo situações excepcionais que podem afetar toda soberania estatal, enfraquecendo a sua própria estrutura.

Pensando nessas eventuais crises políticas e estruturais a atingir o sistema federativo, desequilibrando-o, o legislador constituinte admitiu a utilização de um “remédio” constitucional, apenas quando necessário, com o escopo de solver problemas dessa espécie; trata-se da intervenção.

Francisco Bilac Pinto Filho, conceituando o instituto da intervenção federal, aduz:

A intervenção é um mecanismo constitucional de intromissão do governo central em assuntos dos Estados-membros para que se evite, principalmente, conturbações à ordem instaurada. Ela é a supressão, ainda que temporária, da autonomia estadual, para se alcançar um “bem superior” que é a indissolubilidade da Federação.

Transpondo tal definição para órbita estadual, parece claro que a intervenção estadual nos municípios possui a mesma finalidade, qual seja, a manutenção do equilíbrio federativo. Nessa esteira, fez bem o constituinte em prever um mecanismo interventivo semelhante para que os Estados-membros possam, em situações espacialmente previstas na Carta Maior, invadir os assuntos dos Municípios, preservando ou retomando a ordem que deve reinar.

Nessa perspectiva, tendo em vista as consequências que acarreta, assim como os interesses em jogo, entende-se ter esse mecanismo de intervenção a natureza jurídica de ato político administrativo. Esse tem sido o posicionamento predominante sustentado, não apenas na doutrina, mas também na jurisprudência da Suprema Corte, a exemplo do julgamento proferido no RE nº 94379/PB, Segunda Turma, Relator Min. Décio Miranda, DJ 18.09.1981, Julgamento em 25.08.1981:

CONSTITUCIONAL. INTERVENÇÃO DO ESTADO NO MUNICÍPIO (CF, ART. 15, § 3º.)

- 1) **É ato político administrativo**, que em si mesmo não equivale a imposição de pena ao prefeito.
- 2) Atos de corrupção na administração. A renúncia antecipada do prefeito titular e a possibilidade de assunção do cargo pelo vice-prefeito não obstam juridicamente a intervenção.
- 3) Precedente: re 94.252, relativo ao município de Taperoa, no mesmo Estado. (D.J. 7.8.81) – Grifou-se

O instrumento pelo qual a intervenção nos municípios é efetivada é por meio de um decreto do governador. Nesse documento, o executivo estadual deverá declinar todos os motivos ensejadores da intervenção, bem como aspectos relacionados à sua duração e limites.

Hely Lopes Meireles corroborando ao exposto, assim aduziu:

A intervenção efetivar-se-á por decreto motivado do governador do Estado, pelo qual nomeará o interventor e indicará as razões da medida, o prazo de sua duração e os limites da ação interventiva, que tanto poderá atingir o prefeito, a Câmara ou ambos, como poderá estender-se às autarquias, empresas estatais e entidades paraestatais do Município, desde que as irregularidades que a ensejam se localizem nessas entidades. O essencial é que existam os fatos expressamente enumerados na Constituição da República como permissivos da intervenção.

Após a expedição do decreto pelo governador, a Assembléia Legislativa deverá reunir-se com o desiderato de referendá-lo no prazo de 24 horas, isso é o que preceitua o artigo 36, §1º da CF.

No caso de recesso dos parlamentares, dado à excepcionalidade da situação, estes deverão ser convocados, no mesmo lapso temporal de 24 horas, para deliberarem sobre a intervenção (art. 36, §4º, CF).

Em virtude de a intervenção visar a correção de irregularidades na administração municipal, ela pode ser solicitada por qualquer cidadão, entretanto o mais comum é que, em se tratando dos incisos I, II e III do artigo 35, CF a solicitação deve partir do presidente da Câmara e, no caso do inciso IV, do chefe do Ministério Público Estadual. Não se esquecendo que o governador do estado, ao tomar conhecimento das irregularidades, poderá agir de ofício.

Do Interventor

Embora a figura do interventor não fora prevista na Constituição de 1891, motivo pelo qual surgiram vários imbróglios doutrinários sobre a sua admissão, a Constituição de 1988 não sofreu da mesma indiferença. O § 1º do seu artigo 36 impõe que: “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”.

Depreende-se do texto em comento que a nomeação do interventor não é algo obrigatório, já que isso ocorrerá “se couber”. Afinal, pode ser que a simples suspensão do ato que levou à intervenção seja suficiente para atender aos seus escopos.

O interventor é servidor público e autoridade federal constitucionalmente prevista. As suas funções serão claramente balizadas pelo ato interventivo e pelas instruções que receber da autoridade interventora, o Governador do Estado.

Ele pratica tanto atos federais, quando atrelados às imposições interventivas, quanto atos estaduais, quando administra a máquina pública estadual à luz da Constituição estadual.

Se porventura, no lapso temporal de suas atividades, praticar atos em prejuízo de terceiros, a responsabilização civil pelos danos causados será da União (art. 37, §6º, CF). Mas, como explica José Afonso da Silva, se tais danos decorrerem do exercício normal e regular da Administração estadual, tal responsabilidade será imputada ao Estado membro.

Casos autorizadores da intervenção do Estado no Município (Art. 35, I, II, III, IV, CF)

I – Deixar de ser paga, sem motivo de força maior, por dois anos consecutivos, a dívida fundada
Esse pressuposto para a intervenção (impontualidade no pagamento) não é algo novo, vige, no Brasil, desde a Carta de 1946 (art. 23, II).

II – Não forem prestadas contas devidas, na forma da lei

Segundo Bilac, a principal preocupação do constituinte ao inserir tal exigência em sede constitucional foi a de exigir dos administradores públicos a prestação de contas dos dinheiros públicos e da gestão financeira, todavia, a doutrina majoritária entende o princípio em sentido amplo, “vale dizer que a prestação de contas abrange todos os atos da administração e governo, e não só os relacionados com o dinheiro público”.

Para a punição da autoridade que não prestou contas regularmente há de ser exigido o crivo judicial, especialmente se se tratar de supressão de direitos e garantias individuais, mas para a medida interventiva que conduz apenas e temporariamente ao afastamento, basta que se engendre a representação interventiva.

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.

O zelo pela educação e saúde, em órbita municipal, atinge também aqui contornos constitucionais. Eis que, a indiferença dos municípios no tratamento dessas áreas afeta o Estado e, por sua vez atinge o país. Afinal, como bem explicou Francisco Bilac “o Município é a célula *mater* do Estado, tendo surgido desde a Antiguidade para organizar a vida dos cidadãos que estavam distantes dos principais focos de poder”.

Os repasses destinados à educação ingressaram no ordenamento jurídico brasileiro pela EC nº 1/69 (art.



15, §3º, “f”). Repetiu-se na Constituição de 1988, recentemente alterada pela EC nº 29/2000, para incluir, no mandamento constitucional, as ações e serviços públicos de saúde. Ambas são, a rigor, direitos sociais. O quantum a ser aplicado no ensino, embora implícito nesse dispositivo, é aquele previsto no caput do art. 212, o qual estabelece o seu cálculo.

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.

Quanto a esse pressuposto interventivo, é de bom alvitre que se leia o excerto jurisprudencial que se segue:

EMENTA: Precatório. Verba não incluída no orçamento. Ordem jurídica de seqüestro. Intervenção. Arts. 100, §2º, e 35, IV, da Constituição Federal.

1- O art. 100, §2º, da Constituição Federal é claro ao dispor que o seqüestro da quantia necessária à satisfação do débito judicial só está autorizado na hipótese de, incluída a verba destinada ao precatório no orçamento, haver preterimento no direito de precedência.

2- Não havendo verba específica, incluída no orçamento, para a satisfação de precatório, a determinação judicial de seqüestro fere o princípio da orçamentação, fundamental à ordem administrativa. Por isso, neste caso, fica caracterizada a possibilidade de intervenção, conforme previsto no art. 35, IV, da CF, na forma preconizada pelo art. 120, IV, da mesma Carta Política.

3- Recurso ordinário em mandado de segurança provido” (TST, ROMS 109054/BA, rel. Min. Francisco Fausto, Dissídio Individual, decisão: 3-4-1995, DJ 1, de 23-6-1995, p. 19677).

CONCLUSÃO

Como visto alhures, a intervenção, como preceito constitucional, originária da Constituição de 1934 (art. 13, §4º), tem como principal escopo resguardar a autonomia municipal. Eis o motivo, então, de prever, taxativamente, as hipóteses em que atos interventivos podem ser desencadeados.

Nessa medida, a Constituição prescreveu, tão-somente, as hipóteses em que a intervenção operar-se-á no município, deixando para as Constituições estaduais, ou para a lei federal, no caso dos territórios, detalhar o procedimento do ato interventivo.

Entretanto, mesmo que pareça medida radical, a intervenção é necessária para que a ordem na federação seja mantida. Bilac Moreira sobre essa temática aduz que:

Postergar algumas intervenções, como temos presenciado, pode até ter uma explicação convincente ao nível de teoria política, mas não convence, e mais, causa descrença no cidadão brasileiro que ainda acredita que quando uma autoridade descumpra a Constituição, haverá uma outra, superior e mais justa, que poderá resguardar-lhe a cidadania .

Em que pese a importância e constitucionalidade de tal instituto, como se pode notar na atualidade, ele tem sido encarado com um excesso de “prudência” por parte das autoridades.

Nessa linha, Lewandowski, com maestria, afirmou que a intervenção “caiu em franco desuso (...). Isso se deve não apenas à minuciosa regulamentação do instituto nas sucessivas Constituições brasileiras,



como também ao fenômeno da crescente centralização do federalismo”.

Por todo o exposto, urge a necessidade de se valorar o Instituto da Intervenção e reconhecê-lo como um instrumento democrático e não, como já foi dito, um “atavio sem qualquer serventia”.

Bibliografia:

- ARISTÓTELES. Tradução Nestor Silveira Chaves. A Política. São Paulo: Escala, 2003.
- BECCARIA, Cesare. Tradução de Torriero Guimarães. Dos delitos e das penas. 2. Ed. São Paulo: Martin Claret, 2007.
- BILAC, Francisco. A Intervenção Federal e o Federalismo Brasileiro. Rio de Janeiro: Forense, 2002.
- BULLOS, Uadi Lammêgo. Curso de Direito Constitucional. São Paulo, Saraiva, 2011.
- GASPARINI, Diógenes. Direito administrativo. 5ª Ed., São Paulo, Saraiva, 2000, p. 139.
- JUNIOR, Gabriel Denzen. Direito Constitucional. 12. ed. Brasília: Vestcon, 2007.
- LEWANDOWSKI, Ricardo Enrique. Pressupostos Materiais e Formais da Intervenção Federal no Brasil. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1994.
- MEIRELLES, Hely Lopes. Direito Municipal Brasileiro. 14. ed. São Paulo: Malheiros, 2003.
- MORAES, Alexandre de. Direito Constitucional. 23. ed. São Paulo: Atlas, 2008.
- ROUSSEAU, Jean-Jacques. Traduzido por Pietro Nassetti. Do contrato Social. São Paulo: Martin Claret, 2007.
- SILVA, José Afonso da. Curso de Direito Constitucional Positivo. 30. ed. São Paulo: Malheiros, 2007.
- SOUZA, Paloma Braga Araújo de. disponível em: <http://jus.uol.com.br/revista/texto/9255/da-acao-de-intervencao-do-estado-nos-municipios-na-constituicao-do-estado-da-bahia>, acesso em 7 de junho de 2011, às 20h31.
- TEMER, Michel. Elementos de Direito Constitucional. São Paulo: Malheiros, 2007.

Date Created

02/01/2012