



**Fernanda Mascarenhas Marques**

**O INSTITUTO DA INTERVENÇÃO FEDERAL: uma  
abordagem à luz da jurisprudência do Supremo**

**Monografia apresentada à  
Escola de Formação da  
Sociedade Brasileira de  
Direito Público – SBDP, sob  
orientação da Professora  
Marina Zago.**

**SÃO PAULO  
2014**

**Resumo:** O instituto da intervenção é pouco estudado no contexto constitucional brasileiro. Deixado de lado devido ao seu status de museu e antiguidade constitucional, o entusiasmo para estudar tal instituto restou perdido. Com o objetivo de aprofundar na visão que o próprio Supremo Tribunal tem sobre o instituto, essa pesquisa buscou abordar temas como o pacto federativo, a operacionalização do ato interventivo, bem como os requisitos jurisprudências criados pelo Supremo. Transcorrendo por todos esses pontos, pode-se apontar, como alguns resultados dessa pesquisa, que: a) o pacto federativo é um elemento basilar nas decisões do Supremo Tribunal Federal em pedidos de intervenção federal; b) o modus operandi da intervenção federal não é esclarecido pelos ministros, os quais também apresentam dúvidas; c) os requisitos criados pelo Supremo Tribunal Federal surgiram como forma de frear a intervenção federal pela simples subsunção do fato à norma.

**Acórdãos citados:** 114-5, 5.179, 101-3, 120-0, 139-1, 164-1, 470-5, 492-6, 1.262-7, 1317-8, 1.466-2, 171-4, 237-1, 298-2, 317-2, 444-6, 449-7, 1.690-8, 1.952-4, 2.127-8, 2.194-4, 2.257-6, 2.737-3, 2.805-1, 2.909-1, 2.915-5, 2.973-2, 2.975-9, 3.046-3, 3.091-9, 3.195-8, 3.292-0, 3.578-3, 3.601-1, 3.773-5, 5.101.

**Palavras-chave:** Intervenção Federal; museu constitucional; Supremo Tribunal Federal; pacto federativo; ato interventivo; requisitos.

## **Agradecimentos**

Agradeço à minha família pelo sincero apoio às minhas decisões.

Agradeço ao meu amigo-irmão Pedro pelo companheirismo diário.

Agradeço à minha avó Therezinha pela demonstração de perseverança e compreensão.

Agradeço ao meu namorado Cauê cuja ajuda tornou o trabalho mais possível de ser realizado.

Agradeço, imensamente, à minha orientadora, Marina Zago, pelas críticas construtivas e pelo comprometimento e dedicação à elaboração dessa monografia.

Agradeço à união que tomou conta da turma Escola de Formação 2014 e a toda equipe de coordenação: Bruna, Beatriz, André e Roberta.

## **Abreviaturas**

**STF:** Supremo Tribunal Federal

**IF:** Intervenção Federal

**ADI:** Ação Direta de Inconstitucionalidade

**CF:** Constituição Federal

**PGR:** Procurador-Geral da República

**TSE:** Tribunal Superior Eleitoral

**STJ:** Superior Tribunal de Justiça

**Art.:** Artigo

**Min.:** Ministro

**§:** Parágrafo

**nº:** número

## Sumário

1	Introdução.....	6
1.1	Introdução e Delimitação.....	6
1.2	Justificativa.....	10
1.3	Hipóteses e Perguntas.....	11
1.3.1	Hipóteses.....	11
1.3.2	Perguntas.....	12
1.4	Metodologia.....	14
1.4.1	Perguntas-chaves.....	15
1.4.2	Modelo da ficha.....	16
2	Introdução aos casos.....	16
2.1	Precatórios em pauta.....	17
2.2	IF 114-5 MT: direitos humanos em pauta.....	21
2.3	IF 5.179 DF: forma republicana, sistema representativo e o regime democrático.....	24
3	O entendimento de federalismo pela Corte.....	28
3.1	Os Ministros e o pacto federativo.....	29
3.1.1	Pacto Federativo e Precatórios.....	30
3.1.2	Pacto federativo e direitos humanos.....	32
3.1.3	Pacto federativo e forma republicana, sistema representativo e regime democrático.....	34
3.1.4	Conclusão.....	35
4	O instituto da intervenção federal em sentido estrito.....	36
4.1	Discussão nos casos dos Precatórios.....	37
4.2	Discussão na IF 114-5/MT.....	41
4.3	Discussão na IF 5.179/DF.....	41
4.4	Conclusão.....	43
5	Qual a utilidade da intervenção federal?.....	44
6	Os requisitos estabelecidos como condição para intervenção federal.....	46
6.1	Requisitos e Precatórios.....	47
6.2	Requisitos e IF 114-5 MT.....	48
6.3	Requisitos e IF 5.179/DF.....	50
7	Conclusão.....	52

# 1 Introdução

## 1.1 Introdução e Delimitação

O estudo empreendido nesta monografia abordará uma análise qualitativa da jurisprudência do Supremo Tribunal Federal (STF) e o instrumento da intervenção federal, com vistas ao esclarecimento do entendimento da Corte sobre o instituto da intervenção federal.

O princípio federativo, adotado como forma do Estado brasileiro, estabelece autonomia e reparte competências entre os entes federados. É entendido como princípio fundante de toda organização nacional brasileira, bem como disciplinado no texto de nossa Constituição como cláusula pétrea<sup>1</sup>.

Para assegurar o equilíbrio federativo e a estabilidade institucional do Estado, a Carta Constitucional de 1988, ao distribuir competências entre os entes federados, outorgou-lhes autonomia para a atuação no âmbito das respectivas áreas, atribuindo-lhes poder de agir dentro de regras constitucionalmente estabelecidas.

A disposição do governo em um Estado federativo é marcada pela descentralização política, de tal modo que as esferas dos entes federados desfrutam da capacidade de se auto organizarem e de se auto legislarem. Os Estados, também denominados como Estados-membros, organizam-se e regem-se pelas Constituições e leis que adotarem<sup>2</sup> e essas devem, sobretudo, estar em conformidade e respeito com os mandamentos da Constituição Federal.

A Federação brasileira é composta por quatro entes federados: a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios<sup>3</sup>. Esses entes federados, mesmo previstos pelo texto constitucional de forma autônoma, não os são de forma absoluta<sup>4</sup>, já que, dentre outras possibilidades de relativização, foram apontadas situações em que um órgão da Federação pode intervir em outro pelo meio da intervenção, mencionada taxativamente nos artigos 34, 35 e 36 da CF/88.

---

<sup>1</sup>Hipótese prevista no artigo 60, § 4º, inciso I, da CF/88.

<sup>2</sup>Conforme estabelecido no artigo 25, *caput*, e cuja leitura esclarece a existência de Constituições estaduais e de leis estaduais que devem respeito à Constituição Federal.

<sup>3</sup>Artigo, 18, *caput*, da CF/88.

<sup>4</sup>A autonomia prevista aos Estados-membros não deve ser confundida com soberania, essa, por sua vez, diz respeito somente ao Estado Federal quando considerado em seu todo.

Cabe salientar que as hipóteses de intervenção são conjecturadas em situações anormais e que o texto constitucional atribui ao ato o caráter da excepcionalidade, justamente por ser visto como um instrumento que fere o princípio federativo e restringe a autonomia política dos Estados. Ao mesmo tempo, o instrumento da intervenção é interpretado como parte da própria essência do sistema federativo, ou seja, é visto como aquele dispositivo capaz de assegurar a integridade do pacto federal.

O presente trabalho direciona o enfoque na intervenção do tipo federal, caracterizada por aquela intervenção na qual a União interfere nos Estados-membros, no Distrito Federal ou em Território Federal. Esse tipo de intervenção é compreendida como o contrassenso da autonomia prevista aos Estados brasileiros. É, também, o instrumento que afasta a atuação do Estado federado e coloca, ainda que temporariamente, o Governo Federal para comandar os assuntos regionais.

Assim, se decretada a intervenção federal, a União pode intervir nos Estados e no Distrito federal<sup>5</sup> ou, ainda, em Território Federal<sup>6</sup>. Se decretada a intervenção estadual, os Estados, por sua vez, é quem intervêm nos seus Municípios<sup>7</sup>. Não há previsão constitucional em que a União intervenha em Municípios, ficando, esse ato, competência exclusiva dos Estados-membros.

É possível a divisão em espécies de intervenção federal, isto é, existem casos em que o Presidente da República age de ofício<sup>8</sup> e casos em que a intervenção é provocada, seja por solicitação, por requisição ou por provimento de representação.

Nos casos de provocação por solicitação, a intervenção federal dependerá de solicitação do Poder Legislativo ou do Poder Executivo quando coactos ou impedidos de exercer sua livre atividade<sup>9</sup>. No entanto, se a coação for exercida contra o Poder Judiciário, a decretação da intervenção federal dependerá de requisição do Supremo Tribunal Federal<sup>10</sup>. O caso de desobediência à ordem ou decisão judicial é também dependente de requisição do STF,

---

<sup>5</sup> De acordo com as hipóteses do artigo 34, da CF/88.

<sup>6</sup> Como previsto no artigo 35, da CF/88.

<sup>7</sup> Respeitando o estabelecido no artigo 35 da CF/88.

<sup>8</sup> Hipótese do artigo 34, I, II, III, da CF/88.

<sup>9</sup> Interpretação decorrente da combinação dos artigos 34, IV e 36, I, da CF/88.

<sup>10</sup> Interpretação decorrente da combinação dos artigos 34, IV e 36, II, da CF/88.

Superior Tribunal de Justiça (STJ) ou Tribunal Superior Eleitoral<sup>11</sup> (TSE), conforme a origem da decisão descumprida.

Por fim, existe a intervenção dependente de provimento do STF de representação interventiva proposta pelo Procurador-Geral da República. Essa hipótese se dá no caso de ofensa aos princípios constitucionais sensíveis<sup>12</sup>, ou, ainda, para prover a execução de lei federal<sup>13</sup>.

Frente a este diagnóstico, percebe-se que o Supremo Tribunal Federal possui atuação no processo de intervenção federal, descritas nos incisos IV, VI e VII do artigo 34. Resumidamente, o Supremo Tribunal Federal atua em casos em que há coação exercida contra o Poder Judiciário (art. 34, IV), para prover a execução de lei federal, ordem ou decisão judicial (art. 34, VI) e para assegurar a observância dos princípios constitucionais elencados no inciso VII, do artigo 34.

Ocorre que a partir de uma breve análise da jurisprudência do STF, foi constatado que a Corte nunca deferiu um pedido de intervenção federal sob a égide da Constituição de 1988. À vista disso, desenrola-se a problemática central da pesquisa a qual adota como objetivo principal entender como esse instituto é percebido pela Corte e como essa percepção influencia a resposta ao pedido de intervenção.

O objetivo da pesquisa de entender como o instituto da intervenção federal é percebido pela Corte abrange três subitens, espécies da questão central, que juntos formam o que chamo de entendimento da Corte sobre o instituto. Esses três subitens são: (i) entendimento quanto ao pacto federativo; (ii) entendimento da intervenção federal em sentido estrito, isto é, como se operacionaliza o ato interventivo; e (iii) quais os requisitos para a concessão da intervenção.

As hipóteses, adotadas pela pesquisa, partem da premissa, a ser testada, de que a evidência do não deferimento da intervenção federal, acima exposta, relaciona-se, de alguma forma, com a ideia construída ou entendida pela Corte de pacto federativo, de intervenção federal em sentido estrito, bem

---

<sup>11</sup> Como previsto no artigo 34, IV, segunda parte, combinado com o artigo 36, I, da CF/88.

<sup>12</sup> Art. 34, VII combinado com o artigo 36 III, da CF/88.

<sup>13</sup> Art. 34,VI, primeira parte, combinado com o artigo 36, III, da CF/88.

como os requisitos necessários para concessão da intervenção que o próprio STF elencou ao longo de sua jurisprudência.

Para cumprir o objetivo da pesquisa e testar a hipótese e as questões levantadas, o presente trabalho foi dividido em seis capítulos: (i) introdução e delimitação; (ii) introdução aos casos; (iii) delimitação do entendimento do federalismo pela Corte; (iv) análise do instituto da intervenção federal em sentido estrito (isto é, como ela seria operacionalizada na prática); (v) requisitos estabelecidos como condição para a intervenção federal; (vi) conclusão.

O presente capítulo (introdução e delimitação) desenha o problema de pesquisa, a justificativa do tema, as hipóteses e perguntas, a metodologia, o modelo de ficha e um breve panorama dos acórdãos selecionados. Esse capítulo foi trabalhado com o intuito de atualizar o leitor acerca do objeto e do problema dessa pesquisa.

O capítulo dois (introdução aos casos) traça um breve panorama dos assuntos que estiveram sob discussão durante a decisão dos pedidos de intervenção federal que fazem parte do universo da pesquisa, são eles: (i) precatórios; (ii) assegurar os direitos humanos; (iii) assegurar a forma republicana, o sistema representativo e o regime democrático.

Os capítulos três (delimitação do entendimento do federalismo pela Corte), quatro (análise do instituto da intervenção federal em sentido estrito) e cinco (os requisitos estabelecidos como condição para a intervenção federal) foram desenvolvidos e destinados a testar e responder as hipóteses e as perguntas levantadas por essa pesquisa. Nesses três capítulos foram trabalhados os dados obtidos por meio de uma leitura direcionada dos acórdãos analisados.

O último capítulo traz uma conclusão sobre os dados e a análise feita dos casos de intervenção federal. Ademais, finaliza com reflexões e apontamentos de futuras possibilidades de pesquisa, já que essa não esgota a possibilidade de aprofundamento dos estudos no tema da intervenção federal e nos assuntos que a rodeiam.

## 1.2 Justificativa

A redemocratização, procedente da Carta de 1988, carregou consigo o símbolo da restauração do federalismo.<sup>14</sup> Antes dessa Carta acabada, os constituintes tiveram o poder de decidir sobre a manutenção ou não do nosso atual sistema federativo, a opção escolhida foi por preservar certas características das constituições anteriores, uma delas, o fortalecimento dos governos locais. À vista disso, a Constituição Federal, à sua maneira, simboliza o documento que representa a materialização do contrato federal.

O federalismo é entendido como sustentáculo fundamental para a compreensão do desenvolvimento nacional e regional brasileiro. No entanto, não é um conceito ou um modelo já acabado ou imutável, ao contrário, trata-se de uma concepção em constante construção e mutação conforme o momento político em que se insere.

O sistema federativo não está livre de conflitos e se concretiza em um quadro de tensão em que a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios disputam espaço, poder e competência.

Diante desse quadro, adentra no contexto o Supremo Tribunal Federal, que desempenha um papel fundamental na definição dos reais contornos do Estado federal brasileiro e contribui, também, como palco de construções de decisões que ajudam no entendimento empírico do pacto federativo.

A partir de então, analisar a jurisprudência da Suprema Corte em decisões de intervenção federal contribui, de certa forma, para o próprio entendimento do instrumento e do pacto federativo em si, já que o instituto da intervenção federal carrega consigo uma discussão inevitável de como o pacto federal é entendido.

Ademais, o objetivo que carrega essa pesquisa de concluir como o dispositivo da intervenção federal é entendido pela Corte, ajuda na compreensão das possíveis implicações que tal entendimento exerce perante uma norma

---

<sup>14</sup> O Federalismo foi introduzido no Brasil pela Constituição de 1891, onde surgiu também o modelo de governo republicano.

constitucional, bem como o modo como vem sendo entendida, interpretada e aplicada.

Enfim, são feitas afirmações que o instrumento da intervenção seria algo em desuso, uma ferramenta prescindível e dispensada e que se deve buscar meios alternativos para que o problema possa ser resolvido. Dessa forma, entender como é vista a intervenção federal pela Corte, faz com que saíamos de afirmações baseadas em uma leitura rasa da realidade para afirmações que se baseiam em evidências, fruto de um estudo aprofundado da jurisprudência do STF.

Vale constatar, no entanto, que a pesquisa pode confirmar essas afirmações acima expostas, como pode negá-las. O importante é, sobretudo, a percepção que a resposta dessa pesquisa se baseia em um estudo empírico prévio.

### **1.3 Hipóteses e Perguntas**

#### **1.3.1 Hipóteses**

A presente pesquisa trabalha com três hipóteses centrais. A primeira relaciona o entendimento do STF sobre o pacto federativo com a negativa dada ao pedido de intervenção federal. A segunda relaciona o entendimento do STF sobre intervenção federal em sentido estrito<sup>15</sup> com a negativa dada ao pedido de intervenção federal. E a terceira relaciona os requisitos que vêm sendo estabelecidos jurisprudencialmente pelo STF como condição para a concessão da intervenção federal com a negativa dada ao pedido.

Em síntese, as três hipóteses se resumiriam assim:

- 1.** Há uma relevante influência do entendimento do STF sobre o pacto federativo nas negativas dadas pela Corte ao pedido de intervenção federal.

---

<sup>15</sup> A presente pesquisa trabalha com o termo "intervenção em sentido estrito" para discutir a forma, o modo do próprio ato interventivo.

**2.** Há uma relevante influência do entendimento do STF sobre intervenção federal em sentido estrito com as negativas dadas pela Corte ao pedido de intervenção federal.

**3.** Os requisitos que vêm sendo estabelecidos jurisprudencialmente pelo STF como condição para a concessão da intervenção federal possuem relação com as negativas dadas pela Corte ao pedido.

### **1.3.2 Perguntas**

#### **a) Perguntas Centrais**

- 1.** Como é visto o instituto da intervenção federal em sentido amplo<sup>16</sup> pela Corte?
- 2.** Como essa visão interfere/influencia a resposta dada ao pedido de intervenção federal?

A pergunta de número 1 desdobra-se em três outros tópicos de perguntas ("b", "c", "d", conforme abaixo descritas), as quais procuram levantar possíveis questionamentos quanto ao pacto federativo, à intervenção federal em sentido estrito e aos requisitos.

#### **b) Perguntas quanto ao pacto federativo**

- 1.** Como é visto o pacto federativo pela corte?
- 2.** Como essa visão interfere/influencia a resposta dada ao pedido de intervenção federal?
- 3.** O STF trabalha com o conceito do pacto federativo nas suas decisões sobre intervenção federal?
- 4.** De que forma foi tratado o conceito?

O objetivo dessas perguntas é responder se os ministros trabalham com o conceito de pacto federativo e como trabalham, seja somente citando a

---

<sup>16</sup> A presente pesquisa trabalha com a expressão "intervenção em sentido amplo" quando se refere não somente ao ato interventivo, como também todas as demais variáveis que o estudo da intervenção federal abarca.

palavra, seja explicando e a conceituando ou, ainda, de outra forma que a leitura dos acórdãos poderá vir a revelar.

**5.** É possível falar em um entendimento da Corte sobre pacto federativo? Ou há controvérsias entre os próprios ministros sobre o entendimento?

Há uma pretensão de desenhar o que a Corte entende por pacto federativo. No entanto, não é descartada a ideia de que haja controvérsias, mesmo que pequenas, no entendimento do conceito. Diante de tais controvérsias, procura-se evidenciar eventuais discordâncias entre os próprios ministros.

### **c) Perguntas quanto à intervenção federal em sentido estrito**

**1.** Como se operacionalizaria o ato interventivo no pedido de intervenção federal?

**2.** Esse entendimento quanto à operacionalização do ato interventivo é consensual entre os ministros?

**3.** Pode-se relacionar esse entendimento sobre a operacionalização do ato interventivo com as negativas dadas ao pedido de intervenção federal?

A partir dessas três perguntas, pretende-se traçar um panorama das principais questões que envolvem os procedimentos relacionados à operacionalização da intervenção federal, responder se esses procedimentos são consensuais e se, de alguma forma, esse entendimento ou, até mesmo, a falta de entendimento interferiu na resposta ao pedido de intervenção.

### **d) Perguntas quanto aos requisitos estabelecidos pelo STF para a concessão da intervenção federal**

**1.** Existe algum marco inicial do surgimento dos requisitos criados ao longo da jurisprudência do STF para o deferimento do pedido de intervenção federal?

2. Como a Corte ou os ministros individualmente trabalham com esses requisitos?
3. Eles já foram contestados? Por qual (is) ministro (s)? E por quê?
4. Pode-se relacionar os requisitos estabelecidos pelo STF com as negativas dadas ao pedido de intervenção federal?

A partir dessas perguntas pretende-se elencar os requisitos construídos pelo Supremo Tribunal Federal, bem como explorar se esses requisitos podem ser relacionados com a negativa dada ao pedido de intervenção federal.

#### **1.4 Metodologia**

Conjuntamente à construção e conclusão do projeto, buscou-se o material de pesquisa a ser utilizado para a elaboração da monografia. Para tanto, foi feita a seleção de acórdãos no site do Supremo Tribunal Federal: selecionou-se o ícone “jurisprudência” e, posteriormente, “pesquisa”, para, então, inserir as palavras chaves “intervenção adj2 federal”.

O corte temporal adotado para a seleção dos acórdãos relaciona-se com o surgimento da Constituição Federal de 1988. Tendo em vista que a pesquisa procura fazer uma análise do instrumento da intervenção federal quando inserida no contexto constitucional atual e quando influenciada pela conjectura do quadro presente.

Desses critérios, retornaram 210 documentos. Todavia, só foram selecionados os acórdãos do tipo “intervenção federal” (representados pela sigla “IF”), computando-se 39 acórdãos.

Os acórdãos selecionados foram: (i) assegurar a observância dos direitos humanos: 114-5 (total: 1 acórdão); (ii) assegurar a forma republicana, sistema representativo e regime democrático: 5.179 (total: 1 acórdão); (iii) descumprimento de decisão judicial em casos e precatórios: 101-3, 120-0, 139-1, 164-1, 470-5, 492-6, 1.262-7, 1317-8, 1.466-2, 171-4, 237-1, 298-2, 317-2, 444-6, 449-7, 1.690-8, 1.952-4, 2.127-8, 2.194-4, 2.257-6, 2.737-3, 2.805-1,

2.909-1, 2.915-5, 2.973-2, 2.975-9, 3.046-3, 3.091-9, 3.195-8, 3.292-0, 3.578-3, 3.601-1, 3.773-5, 5.101 (total: 34 acórdãos).

Os casos de intervenção federal 1030/150, 135-8 e 1021/150 foram desconsiderados do campo de análise dessa pesquisa, apesar de estarem dentro do recorte geral acima exposto.

A exclusão da IF 1030/150 deu-se uma vez que não foi analisado o pedido de intervenção federal, ocorrendo o arquivamento dos autos por não mais subsistir razão à requisição da intervenção federal no Estado do Paraná. Quanto à IF 135-8, a exclusão foi motivada devido aos votos restringirem-se ao tratamento da ilegitimidade do particular interessado para requerer pedido de intervenção federal ao Supremo Tribunal Federal. O mesmo ocorreu na IF 1021/150, já que o acórdão limitava-se a argumentação da legitimidade do requerente para suplicar a intervenção.

Quanto ao modelo de análise dos acórdãos, a leitura será direcionada por uma ficha, já previamente elaborada<sup>17</sup>, bem como por perguntas-chaves que visam proporcionar direcionamento e esclarecimento dos votos lidos. Ademais, ao responder essas perguntas, tidas como estruturante do conhecimento, pretende-se organizar o meu próprio raciocínio, de forma a facilitar a posterior análise crítica dos votos proferidos.

#### **1.4.1 Perguntas-chaves**

Do que trata o voto?

Procure identificar o tema central e os subtemas a ele conectados.

Numere os argumentos dos votos.

O ministro desenvolve de maneira ordenada sua argumentação?

Por que o ministro está construindo sua argumentação dessa forma?

O que está sendo efetivamente afirmado?

Quais são as principais proposições dos votos?

Quais são os subargumentos?

---

<sup>17</sup> Elaborou-se a ficha a partir da leitura das fichas utilizadas nas monografias anteriores da Escola de Formação, e disponíveis em <http://www.sbdp.org.br/monografia.php>.

### 1.4.2 Modelo da ficha

<b>Intervenção Federal – nº (...)</b>	
<b>Partes</b>	(...)
<b>Pedido</b>	(...)
<b>Causa de Pedir</b>	(...)
<b>Relator</b>	(...)
<b>Data do Julgamento</b>	(...)
<b>Ementa</b>	(...)
<b>Decisão</b>	(...)
<b>Voto vencedor</b>	(...)
<b>Voto vencido</b>	(...)
<b>Como se abordou o pacto federativo</b>	(...)
<b>Como se abordou os requisitos</b>	(...)
<b>Resumo (seleção das partes importantes)</b>	(...)

## 2 Introdução aos casos

Como já colocado anteriormente, os acórdãos selecionados - 36 no total - foram separados em três blocos. Primeiramente, foram analisados os acórdãos referentes ao descumprimento de decisão judicial em casos de precatórios, que totalizaram 34 acórdãos. Em seguida, foi analisado o acórdão IF 114-5/MT referente à violação de direitos humanos. Por último, estudou-se o acórdão IF 5.179/DF referente à violação da forma republicana, sistema representativo e regime democrático.

Para uma concisa contextualização dos problemas levados ao STF, desfrutarei do presente capítulo para: (i) trazer um breve panorama geral sobre os casos levados ao Supremo em pedido de intervenção federal, abordando os argumentos vencedores e os vencidos; e (ii) para demonstrar porque entendo pela atemporalidade dos pedidos.

A presente pesquisa trabalha com a palavra atemporalidade com o sentido de que o tema ou o problema em questão levado ao STF se prolonga no decorrer do tempo, isto é, não são casos peculiares e acontecimentos restritos ao tempo do pedido de intervenção federal. Não há, portanto, a pretensão de

afirmar que são temas que cercearão a nossa história para sempre, mas há a pretensão de dizer que são temas que, de alguma forma, estendem o momento do pedido de intervenção federal e se prolongam ou vem se prolongando ao longo do tempo.

## **2.1 Precatórios em pauta**

Os casos envolvendo os precatórios são dotados de uma importância basilar quando se tem como pretensão o estudo do instituto da intervenção federal. Isto porque a maioria dos pedidos de intervenção federal fundamenta-se na inadimplência do Estado perante o pagamento de precatórios.

Dentre os 36 acórdãos analisados, 34 são sobre o descumprimento de decisão judicial devido ao não pagamento de precatórios pelo Estado. Assim, o tema tem importância para o estudo dessa monografia não só qualitativa, como também quantitativa, tendo em consideração que quase a totalidade dos julgados do STF sobre intervenção federal abraça o tema em questão.

A intervenção federal ganhou espaço como meio instrumental a ser utilizado a fim de forçar o cumprimento, pelo Poder Executivo, da satisfação dos precatórios judiciais expedidos. A Constituição previu a hipótese de intervenção, seja executada pela União ou pelos Estados, para assegurar o cumprimento de ordens e decisões judiciais<sup>18</sup>.

O quadro que se forma é de instauração de um conflito entre os interesses dos particulares credores de precatórios e o Poder Executivo, pois enquanto o particular credor reclama do abuso da discricionariedade administrativa diante da inadimplência dos precatórios, o Poder Executivo se defende alegando falta de verbas.

O conflito desperta quando o Poder Executivo não cumpre a decisão expedida pelo Judiciário. Essa, por sua vez, garante o direito ao indivíduo de ter seu crédito satisfeito, isto é, o precatório pago. No entanto, diante da inadimplência do Poder Executivo perante suas dívidas precatórias, resta, mais uma vez, ao cidadão recorrer ao Poder Judiciário para ver seu direito cumprido

---

<sup>18</sup> Artigo 34, inciso VI, CF/1988.

por meio do pedido da intervenção, com fundamento no artigo 34, VI, da Constituição Federal, que prevê a possibilidade de intervenção para os casos de descumprimento de ordem e decisão judicial.

Nos casos de intervenção federal analisados, o STF, ao deparar-se com o pedido devido ao descumprimento pelo Poder Executivo estadual de precatórios, não oscilou em sua decisão e indeferiu o pedido nas 34 vezes, deixando, não obstante, o Ministro Marco Aurélio vencido em todos os casos analisados<sup>19</sup>.

O voto condutor no caso dos precatórios em geral foi proferido pelo Ministro Gilmar Mendes na IF 2.915. Classifico-o como um voto chave no caso dos precatórios, que demonstrou diversidades na forma e no conteúdo quando comparado com o voto proferido pelo Ministro Marco Aurélio, cuja argumentação restou vencida.

A argumentação vencedora e que marcou o modo de decidir do Supremo em matéria de precatórios baseou-se em: (i) não se pode desconsiderar as limitações econômicas do Estado, estando a atuação estatal submetida a reserva do financeiramente possível; (ii) não restou uma atuação dolosa e deliberada dos Estados com a finalidade de não pagamento dos precatórios; e (iii) o Estado está sujeito a um quadro de múltiplas obrigações de idêntica hierarquia, portanto se o Estado confere eficácia e concretude ao direito de ter o precatório pago, isso pode significar negativa de eficácia a outras normas constitucionais, sacrificando outros bens jurídicos.

A argumentação vencida abordou os seguintes fundamentos: (i) um Estado Democrático de Direito deve preservar o primado do Judiciário e a eficácia de suas decisões; (ii) as decisões dos juízes devem, mesmo que implicitamente, possuir uma sanção de tal forma a alcançar o respeito; (iii) o dolo é um elemento neutro na análise do pedido de intervenção, bastando restar configurado o elemento objetivo que seria o próprio descumprimento de decisão judicial e (iv) é impossível afirmar que a intervenção é inviável em razão de insuficiência de caixa.

---

<sup>19</sup> O Ministro Ilmar Galvão votou na IF 2.915 pelo deferimento parcial da intervenção, depois retificou suas conclusões, votando pelo indeferimento do pedido.

Após passar por essa abordagem das argumentações vencedoras e vencidas a respeito dos casos dos precatórios, inicio algumas considerações a respeito do por que da atemporalidade do tema em questão.

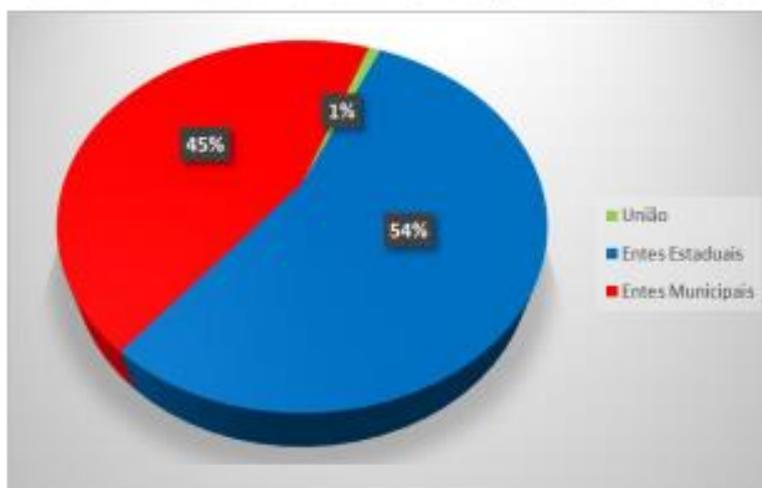
O cenário em que se depara o cidadão é um tanto complexo, pois a dívida que carrega a União, os Estados e os Municípios devido aos precatórios chega à casa dos R\$ 97,3 bilhões, segundo levantamento feito pelo Conselho Tribunal de Justiça<sup>20</sup>, até junho de 2014, nos Tribunais Regionais Federais, Estaduais e Regionais do Trabalho.

Os dados também revelam que o débito referente aos Estados é o maior, contabilizando R\$ 52,7 bilhões, seguidos pelos Municípios, contabilizando R\$ 43,7 bilhões e, por fim, a União com R\$ 935 milhões.

Dentre os Estados, São Paulo é o maior devedor – com R\$ 21,4 bilhões – mais de 40% dos débitos dos demais. Depois do Estado de São Paulo, segue o Estado do Rio Grande do Sul (com R\$ 5,9 bilhões) e Distrito Federal (com R\$ 3,6 bilhões).

Abaixo é possível conferir o gráfico que demonstra a participação da União (em verde), dos Estados (em azul) e dos municípios (em vermelho) na dívida total referente aos precatórios<sup>21</sup>:

Gráfico 1. Dívida consolidada – União, Estados e Municípios



<sup>20</sup> Acesso em: <<http://s.conjur.com.br/dl/preatorios-cnj.pdf>>

<sup>21</sup> Acesso em <<http://s.conjur.com.br/dl/preatorios-cnj.pdf>>

Nessa tabela, é possível conferir, de forma mais específica, a participação de cada ente federado na dívida, bem como a dívida em relação ao órgão julgador competente<sup>22</sup>:

Tabela 1. Dívida consolidada – União, Estados e Municípios

	<b>Valor da dívida em R\$</b> (consideradas todas as modalidades de precatórios)			
	<b>União</b>	<b>Estados</b>	<b>Municípios</b>	<b>TOTAL</b>
JUSTIÇA FEDERAL	-	131.055.138,79	356.398.722,25	487.453.861,04
JUSTIÇA COMUM	495.302.944,76	51.579.586.928,01	42.871.299.608,00	94.946.189.480,77
JUSTIÇA DO TRABALHO	440.149.448,00	1.037.579.546,53	462.836.190,90	1.940.565.185,43
<b>TOTAL</b>	<b>935.452.392,76</b>	<b>52.748.221.613,33</b>	<b>43.690.534.521,15</b>	<b>97.374.208.527,24</b>

Diante dos dados expostos, há de se pensar, sobretudo, quais os custos dos direitos e como implementá-los em um cenário de recursos escassos. A efetiva concretização dos direitos em nossa sociedade implica um tamanho esforço tanto da máquina judiciária, quanto da legislativa e executiva.

Essa dicotomia entre fazer valer um direito e o quanto ele custa ao Estado não se mostra tarefa fácil, ainda mais se somada ao objetivo do desenvolvimento econômico. Por isso, conciliar a efetividade das normas constitucionais, o respeito ao Estado de Direito e a democracia, não é algo de todo tão simples como se parece.

O cenário que aqui se desenvolve é de um caso desafiador a esse sistema acima exposto, pois trata-se de um problema de caixa, isto é, um limite financeiro que condiciona a atuação estatal e que dificulta a efetivação dos direitos garantidos pela Constituição. No caso percebe-se um direito individual garantido pela Constituição e contraposto ao Estado, o qual, por sua vez, se encontra condicionado a um problema de recursos.

Ao aprofundarmos mais nessa questão e ao problematizarmos as consequências que o descumprimento de um precatório gera para um sistema constitucional protetivo, podemos avistar o descumprimento de alguns princípios constitucionais, como: o princípio da legalidade, o princípio do descumprimento de decisão ou ordem judicial e o princípio da moralidade.

<sup>22</sup>Acesso em < <http://s.conjur.com.br/dl/preatorios-cnj.pdf>>

Podemos, também, de outro modo, nos questionar sobre as consequências de um precatório pago, isto é, desta vez poderíamos indagar, assim como fez Gilmar Mendes, que frente à insuficiência de caixa, estaria o Estado deixando de direcionar dinheiro para a realização de outros direitos constitucionais, como exemplo a educação e a saúde.

Nota-se, portanto, que o instituto da intervenção federal levanta temas de fundamental relevância na sociedade atual. O caso dos precatórios é, sem dúvida, um deles, uma vez que parece abordar uma questão ao fundo que se mostra real, atual e constante nas administrações dos governos Municipais, Estaduais e Federal.

## **2.2 IF 114-5 MT: direitos humanos em pauta**

Esse tópico busca analisar a IF 114-5 MT, que tem por objeto os direitos da pessoa humana quando em contraposição ao pacto federativo. Trata-se de um caso emblemático e inovador para formação de um precedente no Supremo, vez que nunca antes havia o STF deparado com um pedido de intervenção devido ao desrespeito aos direitos da pessoa humana.

A relevância do presente caso está no aparente conflito entre a dignidade da pessoa humana e o pacto federativo. Enquanto a dignidade da pessoa humana é um dos pressupostos fundamentais da própria organização da República Federativa do Brasil (art. 1º, inciso III), a autonomia dos estados é um dos postulados fundamentais da organização político-jurídica de nosso sistema federativo, tema inerente à compreensão do federalismo brasileiro.

No caso levado ao STF pelo procurador Geral da República, relata-se a ausência de elementar respeito à vida humana e a inexistência de condição mínima do Estado do Mato Grosso em assegurar o respeito ao direito da pessoa humana.

Os fatos referentes ao caso ocorreram em novembro de 1990, no município mato-grossense de Matupã, onde policiais civis e militares conseguiram fazer com que três ladrões depusessem seus revólveres e saíssem de uma residência onde haviam mantido crianças e adultos como reféns. Os

reféns foram libertados pelos ladrões durante as conversações com o Capitão da Polícia Militar que comandava a operação.

Para se protegerem contra pessoas que desejavam linchá-los, os ladrões tiveram que ser acompanhados por policiais ao saírem da residência em um automóvel. No trajeto para a delegacia, os veículos foram interceptados por agressores.

Mais adiante, os três ladrões encontram-se jogados semivivos no chão, rodeados por dezenas de pessoas que gritavam pelas suas mortes. Foi atirada gasolina e ateado fogo em seus corpos, cujas cenas chegaram a ser exibidas na televisão.

No julgamento do pedido da intervenção, os ministros, diante desse quadro que havia chocado o país, não economizaram nas expressões que demonstraram o repúdio da Corte à violência. Dirigiram-se ao caso como “desses que clama aos céus” e que “desonra o nome do país”, como se referiu o Ministro Paulo Brossard. Ou ainda, nas palavras do Ministro Sepúlveda Pertence: “caso de dramaticíssima gravidade”; e que até mesmo “chega a nos envergonhar”, segundo o Ministro Carlos Velloso.

Ao decidirem o caso, a Corte, por unanimidade, indeferiu o pedido de intervenção federal. Isso porque, sendo a medida interventiva à autonomia dos Estados-membros de cunho excepcional, o Estado de Mato Grosso já estaria procedendo à apuração do crime, não se manifestando no caso concreto “causa bastante” a deferir o pedido de intervenção. Tudo isso a despeito de, por diversas vezes, ter sido reafirmado à crueldade dos atos em questão e o repúdio quanto às atitudes como a de linchamento.

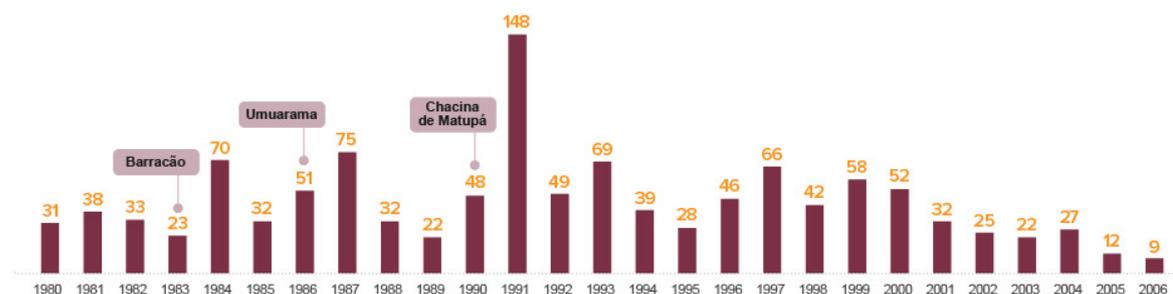
Pois bem, se deferida a intervenção em um caso com essas características, cabe cogitar o precedente que se estaria a formar sobre o tema, que poderia ser utilizado futuramente para justificar a intervenção federal em casos de linchamento em praça pública que fossem divulgados pela mídia, os quais não são tão raros. Essa é uma questão que se encontra por trás da afirmação do Ministro Néri da Silveira:

Essa a realidade do país. Crimes com expressões de perversidade – como o ora narrado na Representação do

eminente Procurador Geral da República – têm, lamentavelmente, sucedido, não só em Estados de difíceis condições de comunicação, tal como o Estado de Mato Grosso, - este local Matupá, segundo as informações, está a 700 km de distância de Cuiabá, - mas também em nossas grandes metrópoles, nos meios urbanos mais densos e em condições privilegiadas dentro da realidade nacional. Crimes tão hediondos, como esses, têm sucedido, segundo os noticiários da imprensa. Certo está que todos eles merecem o repúdio da Nação e desta Corte.

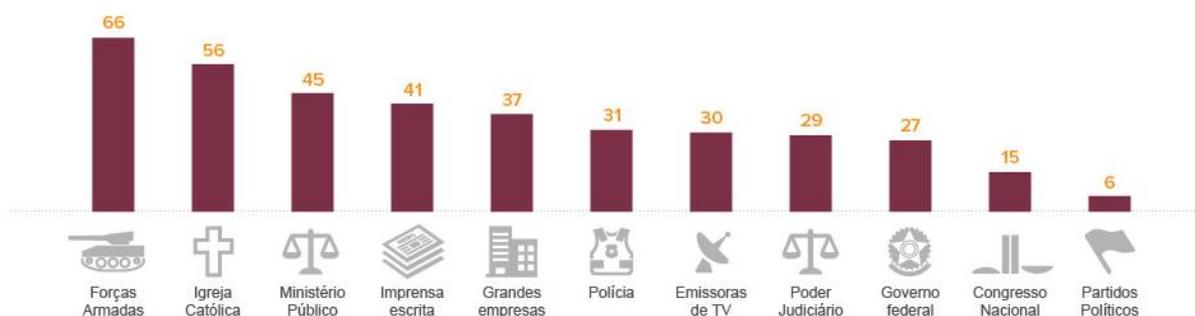
Trazendo para atualmente a fala do Ministro Néri da Silveira, datada de 1991, e buscando demonstrar as razões que faz desse tema atemporal, nota-se, segundo dados do Núcleo de Estudos de Violência da USP, o número de casos de linchamento que, computados por meio de suas repercussões na mídia, chegaram a 1.182 entre 1980 e 2006<sup>23</sup>:

**NÚMERO DE LINCHAMENTOS NOTICIADOS NO BRASIL ENTRE 1980 E 2006**  
 Dados mostram que, nos anos em que houve um caso de repercussão, mais casos apareceram nos jornais.



Outro ponto de destaque decorre de pesquisa feita pela FGV sobre a confiança nas instituições, realizada no 2º semestre de 2013, a qual demonstra a desconfiança da sociedade brasileira no trabalho da polícia (31%) e da justiça (29%)<sup>24</sup>:

**CONFIANÇA NAS INSTITUIÇÕES (EM %)**



Fonte: Índice de Confiança na Justiça no Brasil – ICJBrasil/FGV – 2º semestre de 2013

<sup>23</sup> Disponível em <<http://g1.globo.com/politica/dias-de-intolerancia/platb/>>

<sup>24</sup> Disponível em <<http://g1.globo.com/politica/dias-de-intolerancia/platb/>>

Ou seja, a IF sobre direitos humanos julgada pelo STF mostra-se extremamente atual do ponto de vista fático. Além disso, a análise de sua fundamentação parece sinalizar que uma intervenção calcada em grave desrespeito aos direitos da pessoa humana causado por linchamento e sua ampla repercussão no ambiente social local dificilmente será deferida.

Logo, é aparentemente necessário mais do que um caso extremamente grave, mas ao mesmo tempo relativamente cotidiano, para que a intervenção federal seja concedida com base no art. 34, VII, b, da CF. O Supremo considerou, primeiro de tudo, a capacidade e a autonomia do Estado em resolver seus problemas por si só, isto é, estar, ao mínimo, direcionado para a solução do caso levado ao Supremo.

Pode-se concluir, portanto, que o respeito pelo pacto federativo e o resguardo da autonomia estadual tendem a prevalecer no caso concreto, sobretudo se presentes resquícios mínimos de que o Estado-membro em questão se mobilizou com vistas a solucionar o caso. O direcionamento do Estado nesse sentido contribui para que o caso não configure “causa bastante” a decretar-se intervenção, ainda que, em tese, os ministros reconheçam a gravidade do caso e a necessidade de preservação dos direitos da pessoa humana.

### **2.3 IF 5.179 DF: forma republicana, sistema representativo e o regime democrático**

Marcado pelas expectativas dos cidadãos que residem no Distrito Federal, dos políticos, da imprensa e, em geral, do Brasil inteiro, o julgamento da IF 5.179 foi esperado para saber a resposta do Supremo se haveria ou não intervenção federal no Distrito Federal.

O pedido foi levado ao Supremo Tribunal Federal pelo então Procurador-Geral da República, Dr. Roberto Monteiro Gurgel Santos. Sustentava a intervenção com base em suposta violação aos princípios republicano, democrático e representativo, nos termos do art. 34, inciso VII, alínea “a”, da Constituição da República.

As alegações apontadas pelo PGR em seu pedido de intervenção federal baseiam-se no caso que ficou conhecido como “Operação Caixa de

Pandora”, em que se alega a existência de esquema de corrupção envolvendo o ex-governador do Distrito Federal José Roberto Arruda e alguns deputados distritais e suplentes<sup>25</sup>.

O PGR destacou a “indisfarçada corrupção, com a previsível desmoralização das instituições públicas e de seus gestores”. Tal afirmação relaciona-se com o esgotamento das tentativas de recomposição da ordem e questiona a responsabilidade da Câmara Legislativa para apurar as peculiaridades do caso.

O Ministro Relator Cesar Peluso elenca os crimes que supostamente ocorreram, tais como: fraude a procedimentos licitatórios, formação de quadrilha e desvio de verbas públicas. Em seguida, faz menção à origem do desvio de pagamento:

O dinheiro, produto dos ilícitos, teria origem em desvio de pagamentos feitos pelo Distrito Federal a empresas prestadoras de serviços públicos, vencedoras de licitações fraudadas.

Em síntese, as empresas *Infoeducacional*, *Vertax*, *Adler* e *Linknet* repassariam parte do dinheiro, produtos dos ilícitos, aos integrantes do Governo do Distrito Federal e aos parlamentares da base aliada ao Governo na Câmara Legislativa.

Após a deflagração e divulgação de imagens e vídeos pela Polícia Federal sobre a operação Caixa de Pandora, a OAB formulou pedido de *impeachment* do Governador e de afastamento dos deputados que estavam envolvidos no esquema de corrupção.

---

<sup>25</sup> Alguns deputados distritais e suplentes estão sendo investigados pelo Superior Tribunal de Justiça, nos autos do inquérito n. 650-DF. São eles: Aylton Gomes (PR), Benedito Domingos (PP), Benício Tavares (PMDB), Eurides Brito (PMDB), Jaqueline Roriz (PMN), José Matilde Batista (PRP), Milton Barbosa (PSDB), Raimundo Ribeiro (PSDB), Rogério Ulysses (sem partido), Rôney Nemer (PMDB), Geraldo Naves (sem partido), Pedro do Ovo (PRP), Berinaldo da Ponte (PP); e os suplentes, Monica Campos da Nóbrega, João Ricardo Noronha da Silva, Roberto Batista de Lucena, Odilon Aires Cavalcante, Aires Pinheiro Consta, Miguel Ângelo Soster, Valter Eduardo de Sousa, Antonio Alves do Nascimento Neto, Marcelo Toledo Watson, Maria Adélia Sobral, Kelia Gonçalves de Vasconcellos, Francisco de Assis Barreiro Crizanto e Eliovaldo José Ferreira.

O Ministro Relator ainda salienta:

Nessa moldura, a gravidade dos fatos narrados na inicial da representação revelaria “crise institucional” sem precedentes no Distrito Federal, caracterizada pelo comprometimento do exercício regular das atribuições político-constitucionais dos Poderes Executivo e Legislativo Distritais.

A IF 5.179 foi julgada improcedente pelo STF nos termos do voto do Ministro Relator Cesar Peluso, restou vencido o Ministro Ayres Britto. O Relator em seu voto acredita que os diversos Poderes e instituições públicas competentes cumpriram, conforme suas competências constitucionais, ações adequadas para por fim à crise proveniente do esquema de corrupção no Distrito Federal.

Os fatos recentes não deixam dúvida de que a metástase da corrupção anunciada nesta representação interventiva foi controlada por outros mecanismos institucionais, menos agressivos ao organismo distrital, revelando, a desnecessidade de se recorrer, hoje, ao antídoto extremo da intervenção, debaixo do pretexto de salvar o ente político.

Percebe-se que o Ministro Relator levou em consideração o direcionamento do Estado, seja ele mínimo, para a solução do caso. Mencionou também que esse direcionamento caracteriza-se por ser menos gravoso ao Estado do que a própria medida da intervenção.

O entendimento exposto pelo Ministro Relator não foi compartilhado pelo Ministro Ayres Britto que, ao ter a chance por optar entre a Federação e a República, consolidou sua escolha no princípio republicano e fez menção ao nome dado ao nosso Estado brasileiro que chama-se República Federativa e não Federação Republicana.

O Ministro acredita, ainda, em um estado de “letargia” e de não funcionamento do Poder Legislativo que, junto com o Poder Executivo, apresenta um quadro de ausência de ética.

O Ministro Ayres Britto justifica-se da seguinte forma:

Encontrei um Estado de letargia, de não-funcionamento do Poder Legislativo. Mas, conforme estou dizendo, isso não me interessa muito, porque isso é sintoma, o que interessa é a causa da doença, e acho que o Distrito Federal padece de leucemia ética, democrática e cívica pelas suas cúpulas no âmbito do Legislativo e no âmbito do Executivo. Para mim o caso é de hecatombe institucional. E aí cai como luva encomendada, serve como luva encomendada essa ferramenta chamada intervenção.

A Ministra Carmén Lúcia, por sua vez, acredita que o requerimento pelo PGR da intervenção foi quem encerrou com a inércia do Legislativo diante do caso. Assim, o pedido "cumpru um papel" e esse papel não foi jurídico, mas sim político. Vejamos:

Não um papel jurídico deste Supremo Tribunal, mas um papel político no sentido de que assim que ele foi apresentado, as instituições viram que há um Supremo Tribunal, que ao guardar a Constituição, tem a atribuição, o dever de fazer valer, inclusive determinando a intervenção se for o caso.

Pois bem, tal como no caso da IF 114-5/MT sobre direitos humanos, os ministros reconhecem a gravidade da situação impulsionadora do pedido de intervenção. Todavia, mais uma vez, não a deferem no caso concreto sob o argumento de que outros mecanismos já estão sendo utilizados para o propósito de solucionar a situação.

Com isso, assim que se manifesta algum indício de atuação do Estado em sentido contrário ao dos fatos, para combatê-los e solucioná-los, os ministros os utilizam como forma de negar o pedido de intervenção. E assim fazendo prevalecer o pacto federativo.

Quanto à análise da atemporalidade do tema, faz-se necessário voltar à pesquisa feita pela FGV sobre a confiança nas instituições, realizada no 2º semestre de 2013. Observando os dados da tabela (exposta na página 23 desta monografia), observa-se a configuração de um quadro de desconfiança da população quanto ao Governo federal, ao Congresso Nacional e aos partidos políticos.

Essas três instituições foram as três menos votadas, o Governo Federal com 27%, o Congresso Nacional com 15% e os partidos políticos com 6%. Esses dados mostram a configuração de um quadro atual de alerta da população diante dessas instituições, mostrando que não confiam nelas.

Por detrás dessa pesquisa pode-se pressupor algumas hipóteses do por que dessa desconfiança com essas instituições. Uma delas é a corrupção constantemente divulgada pela mídia que faz com que a credibilidade dessas instituições despenque.

Isto implicaria dizer que o quadro de corrupção divulgado constantemente pela mídia no Brasil ajudou a gerar um ambiente de desmoralização das instituições públicas, ocasionando até mesmo uma crise de representatividade e de credibilidade principalmente quanto ao Poder Legislativo.

É possível observar que a corrupção não é um problema pontual só de hoje, pelo contrário, observa-se que no decorrer da história ela também esteve presente. Registros de desde o período colonial até o período atual são estudados. Já no período colonial brasileiro se tem registro de contrabando dos produtos como pau-brasil, especiarias, ouro e diamante. Os outros períodos da história brasileira também não foram diferentes. O que se intenta registrar aqui não são os casos de corrupção que ocorreram ao longo da história brasileira, mas sim a constante presença da corrupção no decorrer do tempo. Daí ser o caso como o da "Caixa de Pandora", para os fins dessa pesquisa, um assunto atemporal.

### **3 O entendimento de federalismo pela Corte.**

O presente capítulo possui a finalidade de apresentar o entendimento da Corte sobre pacto federativo à luz da intervenção federal. Isto implica dizer que a análise do conceito de pacto federativo está restrita ao assunto objeto desta pesquisa, a IF.

Assim, por meio de um enfoque centrado na jurisprudência do STF em julgamentos de pedido de IF e tendo como base a perguntas "como é visto o pacto federativo pela Corte?", pretendo apontar: (i) se e como o federalismo foi abordado pelos ministros em seus votos e (ii) se o conceito construído pelos

ministros sobre o pacto federativo teve alguma utilidade no momento da fundamentação de suas decisões.

Ademais, esse capítulo está em constante diálogo com a hipótese da pesquisa apontada no tópico 1.3.1., que afirma haver uma relevante influência do entendimento do STF sobre o pacto federativo na constante negativa dada pela Corte ao pedido de intervenção federal.

Assim, a partir da exposição daquilo que foi entendido pelos ministros sobre pacto federativo, o presente capítulo pretende confirmar ou, inclusive, afastar a hipótese acima mencionada.

### **3.1 Os Ministros e o pacto federativo**

Tratar do pacto federativo quando se tem como enfoque central o instituto da intervenção federal faz sentido devido à contraposição entre pacto federativo, que confere autonomia aos entes federados, e a intervenção, que confere supressão temporária da autonomia ao ente que sofra o ato interventivo. Diante disso, entender se os ministros trabalham com esse conflito e como trabalham ajuda na construção do entendimento da razão utilizada por eles no momento de decidir.

Para tanto, conforme já exposto, o material de pesquisa foi trabalhado do seguinte modo: foram analisados em bloco os acórdãos de descumprimento de decisão judicial envolvendo precatórios<sup>26</sup> (totalizando-se 34 casos), um acórdão sobre violação aos direitos humanos e um acórdão sobre violação à forma republicana, ao sistema representativo e ao regime democrático. A exposição dessa análise sobre o entendimento dos ministros ao longo desses julgados seguirá a mesma ordem de como o material foi trabalhado.

---

<sup>26</sup> Isso se deu devido a constante repetição dos votos dos ministros que adotaram uma posição e ao longo dos anos trabalharam em cima desses votos já proferidos.

### 3.1.1 Pacto Federativo e Precatórios

Os ministros que indeferiram o pedido de intervenção federal pareciam que se guiavam sob uma mesma óptica, enlaçados por um mesmo embasamento teórico.

Isto é, considerando o bloco de precatórios, foi possível perceber que os ministros ao julgarem o tema expuseram em seus votos o que entendiam sobre federalismo ou sobre pontos conceituais que acreditavam se relacionar com o assunto em questão<sup>27</sup>, tais como: órgão competente em conflitos federativos, autonomia dos entes federados, princípio da não-intervenção, crise da federação, dentre outros.

Quatro ministros mostraram-se mais preocupados em dedicar parte de seus votos sobre o tema do federalismo, são eles: o Ministro Carlos Veloso, o Ministro Celso de Mello, o Ministro Néri da Silveira e o Ministro Gilmar Mendes. Os demais<sup>28</sup>, mesmo não se dedicando especificamente ao tema, seguiram o voto do Ministro Gilmar Mendes, que destinou parte considerável de sua fundamentação às peculiaridades que cerceiam o tema do federalismo.

O Ministro Carlos Veloso afirmou que o Supremo Tribunal Federal é o órgão responsável pelo equilíbrio federativo do Estado. O Ministro Celso de Mello, por sua vez, afirmou que o poder autônomo atribuído pela Constituição Federal aos Estados-membros traduz um dos pressupostos processuais inerentes à compreensão do federalismo. O Ministro Néri da Silveira, seguindo a mesma linha, defende o bem maior que é o equilíbrio federativo, considerado, além do mais, um dos postulados fundamentais do Estado brasileiro, que preside a organização política do país há um século.

O Ministro Gilmar Mendes é enfático ao afirmar que a regra é o princípio da não-intervenção e que o princípio federativo é um princípio estruturante da organização política e territorial do Estado brasileiro, bem como

---

<sup>27</sup> Alguns ministros dedicaram o seu voto de forma a acrescentar algumas ponderações ao voto condutor do Ministro Gilmar Mendes, sem a pretensão de tratar sobre esses temas. No entanto, tal observação não desqualifica minha afirmação vez que quando assim fizeram, declararam "sigo o Ministro Gilmar Mendes", o qual destinou boa parte de seu voto para tratar do federalismo, autonomia, princípio da não-intervenção, dentre outros.

<sup>28</sup> Os demais ministros são: Ministra Ellen Gracie, Ministro Moreira Alves, Ministro Sydney Sanches, Ministro Ilmar Galvão, Ministro Sepúlveda Pertence, Ministro Nelson Jobim, Ministro Maurício Correa, Ministro Cezar Peluso, Ministro Ayres Britto, Ministra Cármen Lúcia e Ministro Ricardo Lewandowski.

cláusula pétrea. Faz, ainda, afirmações no sentido de elencar princípios e sub-princípios dentro da própria concepção de princípio federativo:

Com maior rigor, pode-se afirmar que o princípio da não-intervenção representa sub-princípio concretizador do princípio da autonomia, e este, por sua vez, constitui sub-princípio concretizador do princípio federativo.

Percebe-se que, para o Ministro Gilmar Mendes, o princípio federativo depende da boa eficiência do princípio da autonomia e o princípio da autonomia depende da boa eficiência do princípio da não intervenção.

Diante disso, apreende-se que os ministros Carlos Veloso, Gilmar Mendes, Celso de Mello e Néri da Silveira destinaram parte de seus votos explicando e descrevendo o entendimento de federalismo abarcando temas como: (i) a autonomia dos entes federados; (ii) o órgão moderador responsável por zelar pelo equilíbrio da forma federativa do Estado; (iii) o bem maior que é o equilíbrio federativo e (iv) o princípio da não-intervenção.

Diante do exposto, compreende-se que os ministros parecem concordar que o aspecto intrinsecamente ligado à ideia de pacto federativo, dando-lhe fisionomia, é a autonomia dos entes federados. Essa autonomia é vista como um pressuposto conceitual inerente à compreensão do federalismo.

O Ministro Marco Aurélio, dentre todos os ministros, foi o único que votou pelo deferimento do pedido de intervenção federal nos casos de precatórios<sup>29</sup> e, no entanto, no decurso de seus votos não fez menção ao pacto federativo, concentrando sua análise somente no direito do credor de precatórios.

Trata-se de um estilo argumentativo um tanto peculiar, pois como deferir o pedido de intervenção federal sem antes passar por uma análise prévia de justificação ou de legitimação dessa medida frente à supressão da autonomia estatal?

Com vistas a responder o que esse tópico se propôs, percebe-se que a argumentação quanto ao federalismo e suas peculiaridades é utilizada de modo

---

<sup>29</sup> O Ministro Ilmar Galvão havia votado pelo deferimento parcial da intervenção na IF-2915, depois retificou suas conclusões, votando pelo indeferimento do pedido.

a dar maior legitimidade a argumentação dos ministros que indeferiram o pedido.

Quando, no entanto, o Ministro Marco Aurélio defere o pedido de intervenção, esse estilo argumentativo já não se torna útil para o enfoque argumentativo escolhido pelo Ministro. Dessa forma, o Ministro Marco Aurélio ausenta-se da necessidade de justificação do motivo de sua escolha entre embates de princípios, ou melhor, ausenta-se da necessidade de justificação do motivo que o fez restringir o princípio da autonomia estatal.

### **3.1.2 Pacto federativo e direitos humanos**

O caso da IF 114-5/MT, objeto de análise do presente tópico, possui pedido de intervenção federal para assegurar os direitos humanos, o qual foi indeferido por unanimidade na Corte. O caso em questão apresenta os direitos humanos, um princípio constitucional sensível, em contraste com o princípio do federalismo.

Deram ênfase maior ao federalismo os ministros Néri da Silveira e Celso de Mello. Ambos os ministros trataram o tema seguindo a mesma linha de seus votos proferidos nos casos de precatórios.

O Ministro Néri da Silveira além de enfatizar, como fez nos casos dos precatórios, o regime federativo como um dos postulados fundamentais do Estado brasileiro, enfatizou, também, o bem maior que é o equilíbrio federativo, cabendo ao STF a responsabilidade de zelá-lo:

A Constituição confere competência maior ao STF de garantir o equilíbrio da Federação, de atuar como autêntico poder moderador nas relações entre a União e os Estados-membros, ou nos conflitos que ocorram entre essas unidades da Federação ou seus Poderes.

O mesmo Ministro, ao final de seu voto, mencionou que deve o equilíbrio federativo ser posto, no exame de pedidos de intervenção federal, em primeiro plano. Ele ressalta que não se trata de indiferença do Tribunal perante a

violência, mas sim de observar os limites de competência que a Constituição estabelece aos Poderes dos Estados e às Unidades da Federação, finaliza concluindo:

Fora dos limites de competência que a Constituição estabelece aos Poderes dos Estados e às Unidades da Federação, há o risco de os fatos comandarem as leis e isso não serve nem à integridade nacional e, menos ainda, à pureza da ordem jurídica.

Aparentemente num diálogo com o Ministro Néri da Silveira, o qual afirmou que no pedido de intervenção o equilíbrio federativo deve ser posto em primeiro plano e visto como bem maior, o Ministro Carlos Velloso, apesar de ter indeferido o pedido de intervenção federal tanto como o Ministro Néri da Silveira, relativizou essa ideia, consagrando, apesar de ter um apreço pelo federalismo, que a dignidade da pessoa humana também merece consideração nesses casos, de modo que, se desrespeitada, deve autorizar a medida "patológica" da intervenção:

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

O Ministro Carlos Velloso aponta que os direitos humanos, assim como os direitos e garantias individuais, constituem, no sistema constitucional brasileiro, princípio maior. Tanto assim o considera que o Ministro afirma "que o constituinte quis emprestar posição de realce a esses direitos frente à

organização estatal”. O Ministro chegou a essa conclusão após fazer uma análise da posição dos direitos na Constituição.

### **3.1.3 Pacto federativo e forma republicana, sistema representativo e regime democrático**

O pedido de intervenção federal na IF 5.179/DF alega a existência de esquema de corrupção envolvendo o governador do Distrito Federal e alguns deputados distritais e suplentes. No presente caso temos, em tese, o federalismo de um lado e o princípio constitucional sensível da forma republicana, sistema representativo e regime democrático de outro.

O Ministro Cezar Peluso, relator da ação, entende que os entes federados são autônomos na medida exata da possibilidade de suas competências constitucionalmente previstas. Sustenta que a autonomia se contrapõe ao arbítrio e à autossuficiência desmedida, daí adentra a legitimidade jurídico-política, tal como a denomina, da intervenção.

Ou seja, reforça a ideia dos demais Ministros que foram apontadas até agora segunda a qual a confirmação do Estado Federal consiste na garantia da autonomia dos Estados-membros da federação.

Nesse sentido também caminha o entendimento da Ministra Cármen Lúcia, que realça em seu voto a autonomia dos Estados-membros como o “coração da Federação”. Sustenta a Ministra que essa observação foi feita pelo Ministro da Justiça Campos Sales quando a Federação brasileira foi criada.

O Ministro Ayres Britto, apesar de ter sido o único a deferir o pedido de intervenção no presente caso, emitiu entendimento em consonância ao apontado pela Ministra Cármen Lúcia. Enfatiza que os dois anéis de Saturno da Federação são a indissolubilidade e a autonomia político-administrativa.

No entanto, o Ministro Ayres Britto, ao perceber-se diante da escolha entre República e Federação, optou pela República, dissentindo do voto do Ministro Presidente:

Eu lembro que o nosso Estado brasileiro não se chama Federação Republicana. Chama-se República Federativa, porque, se fosse Federação Republicana, a ênfase seria no Estado Federal, mas, como é República Federativa, a ênfase é na forma de governo. Não é na forma de Estado. E, de fato, a República é um valor que se faz muito mais vezes presentes na Constituição. É um valor que se faz muito mais vezes presente em outros valores da Constituição do que a própria Federação.

Durante um debate travado com o Ministro Marco Aurélio, o Ministro Ayres Britto, ainda nessa linha de raciocínio do valor da República, afirma ter se instaurado um espírito antirrepublicano na administração do Governo do Distrito Federal. Com isso, ampara-se na perspectiva do princípio republicano para libertar o Distrito Federal “das garras de um perigosíssimo esquema de enquadramento para assaltar, sistematicamente, o erário”.

Eis que finaliza pela procedência da intervenção federal, conforme as seguintes palavras:

Res pública é coisa do povo; não é coisa de um grupo, não é coisa de uma corporação, não é coisa de fulano, beltrano, eventualmente no exercício do Poder. E o patrimonialismo, que é essa indistinção entre o espaço público e o espaço privado, ofende o princípio republicano porque, até semanticamente, se República é coisa pública, nada pode ser apropriado por um grupo, como se deu no caso presente, e, na minha opinião, como continua a se dar.

De outro lado, o Ministro Marco Aurélio retruca sob o argumento de que o problema quanto aos desvios de conduta no campo administrativo não é defeito único do Distrito Federal, mas sim um problema cultural. Ou seja, percebe-se, assim como nos casos dos direitos humanos, a atitude de tornar trivial, cotidiano os problemas enfrentados.

#### **3.1.4 Conclusão**

É possível perceber que os ministros, para darem maior legitimidade as suas decisões e indeferirem o pedido de intervenção federal e para ajudar na desconstrução da possibilidade de intervenção, se utilizam da argumentação

envolvendo o pacto federativo e o princípio da autonomia inerente à compreensão do federalismo.

Diante disso, o entendimento sobre pacto federativo construído pelos ministros consubstancia-se em um estilo argumentativo (até retórico) que corrobora para a negativa dada ao pedido de intervenção federal. O mesmo não acontece para aqueles que deferiram o pedido de intervenção, isto é, esses possuem o desafio de mostrar a razão que tiveram para desconsiderar o federalismo consagrado na Constituição.

#### **4 O instituto da intervenção federal em sentido estrito**

O presente capítulo intenta responder as seguintes questões: (i) como se operacionalizaria o ato interventivo no pedido de intervenção federal segundo as perspectivas do Supremo Tribunal Federal? (ii) esse entendimento quanto à operação do ato interventivo é consensual entre os ministros? e (iii) é possível relacionar esse entendimento com as negativas dadas ao pedido de intervenção federal?

Esse capítulo justifica-se devido à hipótese que associa o entendimento do STF sobre intervenção federal em sentido estrito (operacionalização da intervenção) com as negativas dadas ao pedido de intervenção federal, isto é, a possível dificuldade de os ministros visualizarem como a intervenção seria implementada, possui, de alguma forma, relevância no momento de decidir.

Em termos gerais, o instituto da intervenção federal é entendido como sendo o contrassenso, a negação temporária da autonomia dos estados. Ao mesmo tempo, é vista como um dos pilares fundamentais do federalismo, já que garante sua existência uma vez tratar-se de um mecanismo a ser utilizado quando há ameaça de ruptura do pacto federal.

É possível notar que os ministros preocupam-se em esclarecer o que entendem pelo instituto da intervenção federal de forma ampla, conceituando-a, como também mostram preocupações quanto ao esclarecimento da forma, do

modo como essa intervenção deveria operacionalizar-se, o que chamei de intervenção em sentido estrito.

A intervenção federal em sentido estrito refere-se ao próprio ato interventivo, isto é, ao modo, à forma como deve ele revestir-se e ser operacionalizado. Esse ponto, além do mais, é muito discutido entre os ministros, os quais travam discussões em torno de qual seria o real procedimento que esse ato deveria seguir.

Quando o assunto é o *modus operandi* da intervenção parece, portanto, existir dúvidas perante a prática do ato interventivo e tamanha complexidade do instrumento é percebida na exteriorização dos votos dos ministros, pois enquanto uns defendem uma forma que o ato deveria seguir, outros não entendem assim de forma tão clara.

Diante disso, passo a pontuar essas possíveis controvérsias com o intuito de, ao fim, compreender se essa falta de consenso sobre a operacionalização da intervenção pelos ministros foi, de alguma forma, importante na decisão final do STF.

#### **4.1 Discussão nos casos dos Precatórios**

No decorrer da leitura dos acórdãos referentes ao bloco de precatórios, foi possível identificar algumas questões levantadas pelos ministros, mas que, no entanto, não restaram certas e facilmente respondidas, tais como: (i) o STF deve autorizar a intervenção federal já especificando como deverá ser operacionalizada?; (ii) poderia, eventualmente, haver uma intervenção no interventor, no caso deste não conseguir cumprir com sua finalidade?; (iii) seria a administração do interventor mais eficaz que a administração do Governador do Estado?; (iv) seria justa uma intervenção em uma gestão estadual no caso que um Governador não se negou a pagar os precatórios?; (v) seria necessário o afastamento do Governador para a atuação do interventor?.

Segundo o Ministro Ilmar Galvão cabe ao STF requisitar a intervenção especificando como deverá ser posta em prática. No entanto, para o Ministro Nelson Jobim, diferente do que foi exposto pelo Ministro Carlos Velloso,

caberia ao STF requisitar a intervenção e ao Presidente da República editar um decreto definindo a amplitude da intervenção, tais como o prazo e as condições de execução da medida de intervenção.

Quanto à questão da intervenção no próprio interventor, os ministros que indeferiram o pedido trouxeram o argumento da reserva do financeiramente possível, das restrições fáticas existentes, do fato do interventor não poder levar dinheiro da União para pagar a dívida do Estado, da limitação do orçamento, das limitações econômicas, das outras obrigações estatais de idêntica hierarquia, dentre outras.

Direcionaram o raciocínio no fato de que o interventor teria os mesmos meios, as mesmas limitações fáticas, orçamentárias e econômicas que o próprio Governador do Estado deve seguir e respeitar.

Não obstante, o Ministro Marco Aurélio (vencidos nos acórdãos) afirma que o Estado evoca a “ladainha de sempre” – a ausência de recursos, em total menosprezo à regra constitucional do § 1º do artigo 100<sup>30</sup>. Ele ainda afirma que o argumento de deficiência de caixa é um argumento de autoridade que o Estado utiliza-se para contornar a situação. Vejamos um trecho de seu voto na IF 2.915:

Mesmo em face do trânsito em julgado e do fato de haver contado com dezoito meses para a liquidação do débito, isso após a expedição do precatório, não o fez, certamente esperançoso na prevalência do argumento da autoridade, do argumento inaceitável, da deficiência de caixa, em que pese à circunstância de ser o maior Estado da Federação.

O que o Ministro Gilmar Mendes e os demais ministros enfatizaram é que para o interventor também seria aplicável a reserva do financeiramente possível. Daí então não se poder afirmar, com segurança, que a administração do interventor seria mais eficaz que a atuação do Governador do Estado.

---

<sup>30</sup> O artigo a que se referia o Ministro era à redação do artigo 100, § 1º, anterior a Emenda Constitucional n. 62 de 2009:  
Art. 100. (...)

§ 1º. É obrigatória a inclusão, no orçamento das entidades de direito público, de verba necessária ao pagamento de seus débitos oriundos de sentenças transitadas em julgado, constantes de precatórios judiciais, apresentados até 1º de julho, fazendo-se o pagamento até o final do exercício seguinte, quando terão seus valores atualizados monetariamente.

Ademais, o Ministro Gilmar Mendes acrescenta que nesse quadro de conflito garantir a eficácia da norma contida no artigo 78 do ADCT<sup>31</sup> pode implicar negativa de eficácia a outras normas constitucionais. O Ministro - cita como exemplo a obrigação da destinação de vinte e cinco por cento, no mínimo, da receita dos impostos para a manutenção e desenvolvimento do ensino. Vejamos passagem de seu voto na IF 2.915:

Exemplo bastante ilustrativo é a obrigação dos Estados no que se refere à educação e à saúde. Nos termos do art. 212 da Constituição, os Estados estão obrigados a aplicar vinte e cinco por cento, no mínimo, da receita resultante de impostos, compreendida a proveniente de transferência, na manutenção e desenvolvimento do ensino. A Constituição também prevê, no art. 198 § 2º, a aplicação de recursos mínimos pelos Estados na área de saúde. O descumprimento de tais obrigações, por óbvio, representaria negativa de eficácia a normas constitucionais, bem como implicaria a configuração de específica hipótese de intervenção federal.

O Ministro Ilmar Galvão<sup>32</sup> também lembrou, sem citar nomes, que houve um Governador que disse que enquanto houvesse uma criança fora da escola, ou mesmo sem comer, não pagaria um precatório.

O Ministro Carlo Velloso<sup>33</sup> trabalha com esse tema, afirma ele que não se pode admitir que o Estado pague precatórios em detrimento de investimento no campo social, na saúde, na educação, na comida dos presos, no pagamento do funcionalismo público, na realização de obras absolutamente necessárias, dentre outros.

Quanto à possibilidade de ter uma intervenção em um Estado cujo Governador atual não foi quem se recusou a pagar, para o Ministro Moreira<sup>34</sup> Alves, que considera a medida da intervenção como política, seria impossível

---

<sup>31</sup> Art. 78. Ressalvados os créditos definidos em lei como de pequeno valor, os de natureza alimentícia, os de que trata o art. 33 deste Ato das Disposições Constitucionais Transitórias e suas complementações e os que já tiverem os seus respectivos recursos liberados ou depositados em juízo, os precatórios pendentes na data de promulgação desta Emenda e os que decorram de ações iniciais ajuizadas até 31 de dezembro de 1999 serão liquidados pelo seu valor real, em moeda corrente, acrescido de juros legais, em prestações anuais, iguais e sucessivas, no prazo máximo de dez anos, permitida a cessão dos créditos.

<sup>32</sup> Informação retirada da IF 2.195/SP.

<sup>33</sup> Informação retirada da IF 2.195/SP.

<sup>34</sup> Informação retirada da IF 2.195/SP.

conceber que nesse caso um Governador seja punido com uma intervenção federal. Neste caso, iria o interventor administrar o Estado sem ter sido eleito Governador e sem cumprir os precatórios em tempo razoável, como disse o Ministro Sydney<sup>35</sup> Sanches.

Já quanto à necessidade de afastamento do Governador, o Ministro Ilmar Galvão<sup>36</sup> problematiza uma nova postura referente à operacionalização da intervenção. Primeiro quanto ao fato se seria necessário o afastamento do Governador, depois quanto ao fato do que deve o interventor obrigar o Governador fazer.

Assim, para o Ministro nem sempre a intervenção deverá importar o afastamento do Governador, já que segundo a Constituição Federal a intervenção limitar-se-á a determinada medida quando bastar ela para o restabelecimento das normalidades.

Ademais, continua ele, que fica sem saber que tipo de intervenção se está pleiteando e que se está diante de uma dúvida até mesmo quanto ao tipo de intervenção. Assim, a intervenção seria para obrigar o Governador a inserir verba específica no orçamento? Ou para obrigá-lo a repassá-la à Presidência do Tribunal?

É possível notar que essas questões não foram todas respondidas pelos ministros, além disto, não são questões consensuais, estão ali o tempo todo ensejando inquietação dentre os ministros, os quais tentam, hipoteticamente, brincar de adivinhar.

---

<sup>35</sup> Informação retirada da IF 2.195/SP.

<sup>36</sup> Informação retirada da IF 2.195/SP.

## **4.2 Discussão na IF 114-5/MT**

A questão referente à intervenção federal em sentido estrito não foi um objeto substancial na discussão do caso analisado. Nesse sentido, apenas o Ministro Célio Borja faz uma breve pontuação sobre como se operacionalizaria a intervenção.

Ele explorou o tema expondo a finalidade da intervenção, qual seja: afastar as autoridades locais dos seus cargos e deslocar a competência para a União. Não seria apenas para afastar pessoas, mas sim para fazer que outro agente exerça a competência que pertenceria de direito a terceiro.

Por fim, o Ministro levanta um ponto inovador: a decisão do Supremo Tribunal Federal que concedesse intervenção federal estaria dependente da apreciação do Presidente da República, que, todavia, poderia ou não decretá-la.

Isso implicaria dizer que a decisão do Supremo Tribunal Federal não vincula o Presidente da República. A este cabe a escolha de acatá-la, decretando a intervenção, ou não, seguindo posicionamento contrário do que fora decidido pelo Supremo Tribunal Federal.

## **4.3 Discussão na IF 5.179/DF**

Os pontos que foram foco de discussão no caso da IF 5.179/DF foram: (i) a necessidade de conter, na petição inicial, pedido certo e determinado, especificando o *modus operandi* da intervenção federal; (ii) se caberia a extensão da intervenção ao Poder Legislativo e (iii) se a intervenção necessita de interventor ou não.

O Distrito Federal alegou a inépcia da petição inicial por ter ela deixado de especificar o *modus operandi* da intervenção federal no Poder Legislativo. O Ministro Relator ao enfrentar essa questão preliminar cita um trecho do despacho saneador do Ministro Gilmar Mendes sobre o assunto, que diz:

A especificação dos termos da intervenção, como ressalta Fávila Ribeiro, não cabe apenas ao Presidente da República, mas a todos participantes do processo. (...) Assim, é necessário que o Procurador-Geral explicita o pedido formulado na inicial para apontar como se daria a intervenção federal na Câmara Legislativa do Distrito Federal.

Verifica-se que está o Supremo Tribunal Federal afirmando que não cabe somente a ele, ou somente ao Presidente da República especificar o *modus operandi* da intervenção federal. Com isso, delega a responsabilidade a todos os participantes do processo, inclusive e especialmente ao requerente da intervenção.

O Procurador-Geral da República, atendendo à requisição do STF de complementação do pedido, descreve que a intervenção no Legislativo deveria cumprir a seguinte forma: (i) vigorar até a posse dos novos deputados; (ii) restringir a pauta da Câmara Legislativa<sup>37</sup>; (iii) elaborar pauta em conjunto o interventor e o Legislativo; (iv) permitir ao Legislativo instaurar e desenvolver apurações de irregularidades relativas a seus membros e o exercício de fiscalização dos atos do Executivo, devendo pedidos de arquivamento ser submetidos a homologação do interventor e (v) garantir o funcionamento regular das Comissões e preservar as imunidades parlamentares.

O Ministro Ayres Britto julgou pela procedência da intervenção federal. No entanto, quando indagado pelo Ministro Marco Aurélio “como ficaria o Legislativo?”, o Ministro limitou-se a responder que:

Quanto ao Legislativo, Sua Excelência, num parecer complementar, faz os ajustes que me pareceram adequados. Haveria não uma intervenção pura e simples no Legislativo, mas algumas restrições quanto à produção normativa do Poder Legislativo e também quanto aspectos da fiscalização.

Quanto ao ponto três (iii), sobre a necessidade de interventor para a intervenção, trata-se de uma discussão que se levanta desde os debates

---

<sup>37</sup> Não podendo ser objeto de deliberação questão orçamentárias, aumento de gastos públicos, transferências de recursos e quaisquer assuntos relativos a servidores públicos, salvo se for matéria urgente e relevante, fundamentada pelo interventor.

apontados nos casos de precatórios. Para a Ministra Carmém Lúcia nem toda a intervenção necessita de interventor, já que a Constituição é expressa ao dizer “se houver interventor”.

Ressalto aqui, entretanto, que em momento algum os ministros que utilizaram esse argumento preocuparam-se em apontar como se daria a intervenção sem um interventor, limitando-se, apenas, à afirmação de que não é sempre necessária a presença de um interventor.

#### **4.4 Conclusão**

É evidente que os pontos levantados nos tópicos anteriores não foram todos respondidos e nem serão. Essas dúvidas referentes à operacionalização do ato interventivo não foram solucionadas pelos ministros. À vista disso, não se sabe qual o real procedimento que uma intervenção, caso deferida, deva seguir.

Essa falta de procedimento do ato interventivo faz com que surja uma pergunta àqueles ministros que deferiram a intervenção federal: como a intervenção resolveria ou solucionaria o caso sendo que não há consenso sobre as questões básicas preliminares ao deferimento da intervenção? Estariam, os ministros que deferiram o pedido de intervenção, decidindo no campo do hipotético, presumindo e conjecturando que de alguma forma a intervenção daria um jeito no quadro levado ao Supremo?

O ponto a considerar é que a medida da intervenção federal é cunhada como excepcional, frente a essa característica, o Ministro que a deferir deveria arcar com ônus de demonstrar o procedimento a ser seguido para solucionar o caso levado ao Supremo, caso contrário estaríamos abrindo espaço para os ministros votarem olhando somente para o plano teórico da intervenção, sem se preocupar com a parte prática e sem se preocupar se o instituto terá meios para cumprir com sua finalidade.

Voltando ao ponto central desse capítulo, percebe-se que a ausência de um consenso quanto às questões trazidas pelos ministros referentes ao ato

interventivo demonstra um quadro de insegurança, de obscuridade que, de certa forma, ajudou a somar razões contrárias ao deferimento da intervenção.

## **5 Qual a utilidade da intervenção federal?**

Os ministros desenvolvem os argumentos de utilidade do meio impugnado, de ausência de eficácia e da inocuidade da intervenção federal. O presente tópico procura abordar, brevemente, o assunto em questão nos casos pertencentes ao bloco de precatórios, vez que se mostrou um ponto substancial na argumentação de cada ministro.

Nos demais dois casos que são também foco de análise dessa pesquisa, esse não foi um ponto que se mostrou determinante na argumentação de cada ministro, daí a opção em abordar apenas um bloco dentre os três.

Assim, tendo como enfoque o bloco dos precatórios, a Ministra Ellen Gracie revela seu entendimento quanto à inocuidade absoluta do procedimento da intervenção federal<sup>38</sup>. O Ministro Sydney Sanches<sup>39</sup> concorda completando que o interventor não teria condições de mandar pagar diretamente os precatórios. Afirma, ainda, que a Constituição Federal buscou uma solução drástica, sem que esta, no entanto, tenha a eficácia necessária.

Nesse mesmo sentido afirma o Ministro Ilmar Galvão realçando que a medida da intervenção vem se mostrando absolutamente inócua como meio de fazer cumprir ordem judicial contida em precatórios. Revela, ainda, que a intervenção seria uma medida a ser reformulada e que o STF deve aplicar solução diversa, como o sequestro de recursos.

Frente à argumentação da inocuidade da intervenção e da sua inviabilidade levantada pelos demais ministros, o Ministro Marco Aurélio é contundente ao expressar-se quanto à “impossibilidade” de tal raciocínio.

O Ministro acredita na eficácia da sentença transitada em julgado e na necessidade de se fazer valer os mandamentos constitucionais e a efetividade das ordens judiciais. Vota, como já foi dito, pela procedência dos casos dos

---

<sup>38</sup> IF 2.915/SP.

<sup>39</sup> IF 2.915/SP.

precatórios acreditando tanto no respeito à efetividade da sentença, quanto na finalidade de saneamento do quadro que a intervenção proporcionaria.

É possível notar que os ministros não se preocupam em propor uma alternativa à intervenção federal para a melhor solução do caso. Eles se referem muito a outra via mais adequada para a solução do caso dos precatórios. No entanto, o único Ministro que realmente apontou de forma expressa uma possibilidade diversa da intervenção federal, foi o Ministro Ilmar Galvão quem propôs o sequestro de recursos.

O Ministro Gilmar Mendes chega a considerar a necessidade de reflexão do instituto da intervenção federal no Congresso Nacional, uma vez que o instituto da intervenção seria mais simbólico do que efetivo, conforme afirma:

Talvez, tenhamos até, isso é uma cogitação lege ferenda – de rever esse instituo; talvez, tenha efeito mais simbólico do que efetivo. Aqui vai envolver certamente, em algum momento, a reflexão do Congresso Nacional.

A Ministra Ellen Gracie, por sua vez, assume que não hesitaria em acompanhar o Ministro Marco Aurélio deferindo a intervenção, se a intervenção fosse uma medida útil à solução do grave problema do inadimplemento de precatórios. Nesse mesmo sentido o Ministro Sydney Sanches se posiciona e afirma que se devido à intervenção os precatórios fossem pagos no dia seguinte, decretaria a intervenção até mesmo no seu Estado:

Se o interventor for nomeado e tomar posse, no dia seguinte vai poder pagar os precatórios? Se tivesse certeza, decretaria intervenção até no meu Estado.

Por fim, o Ministro Nelson Jobim seguindo a linha argumentativa dos Ministros anteriores reafirma a inadequação da medida e a possibilidade da intervenção não resolver absolutamente nada.

Como foi visto, o Ministro Marco Aurélio não compartilha da mesma opinião dos demais. Ele dota uma linha de raciocínio contrária, na qual afirma,

em seu voto na IF 2.915, que “sendo o Direito uma ciência, o meio justifica o fim, e não este, aquele”.

Alguns questionamentos podem ser levantados sobre a utilidade envolvendo o dispositivo da intervenção, como: (i) trata-se de um instrumento simbólico, sem efetividade? (ii) seria a intervenção necessária como um instituto capaz de fazer “pressão” na administração do executivo e, de certa forma, forçá-lo no cumprimento de suas dívidas? (iii) seria a intervenção um instituto para cobrança de precatórios ineficaz e desproporcional? (iii) existe outro meio para solução do cenário de inadimplência do Poder Executivo no pagamento de precatórios?

Dessa forma, o que se procura é compreender se a via que vem sendo proposta ao STF como forma de solucionar alguns conflitos se mostra a via adequada ou se não passa de uma medida desproporcional e sem efetividade adequada.

## **6 Os requisitos estabelecidos como condição para intervenção federal.**

Esse capítulo procura apontar os requisitos criados pelo STF ao longo de sua jurisprudência para a concessão do pedido da intervenção federal. Uma questão que cerceia os requisitos da intervenção federal criados pelo STF relaciona-se com a ideia de interpretação surpresa, posto que a partir de uma interpretação literal da Constituição não se presume tais requisitos levantados jurisprudencialmente pela Corte.

Diante disso, é importante esclarecer que a presente pesquisa trabalha com a ideia de requisito como sendo aqueles critérios apontados pelo Supremo para a concessão do pedido de intervenção federal que, no entanto, não se extrai a partir de uma simples leitura do texto constitucional.

O requisito trabalhado ao longo desse capítulo para os casos de precatórios é a necessidade de atuação deliberada do Estado. Os requisitos para a IF 114-5/MT e para a IF 5.179/DF são: (i) ato omissivo ou comissivo do Estado; (ii) situação global de desrespeito ao princípio constitucional sensível; (iii) continuidade da “crise institucional”.

## 6.1 Requisitos e Precatórios

No caso dos precatórios, há o requisito que exige a atuação dolosa e deliberada do Estado, esse requisito, a propósito, apareceu pela primeira vez na “IF-20”, em 1954, cuja relatoria era do Ministro Nelson Hungria. Mostrarei como os demais ministros trabalham com esse requisito já a partir da Constituição Federal de 1988.

Basicamente, deve haver um deliberado descumprimento de precatórios por parte do Poder Executivo Estadual, isto significa dizer que a impossibilidade econômica de cumprir com o pagamento desqualifica o deliberado propósito.

Nessa mesma linha de argumentação, a intervenção somente ocorrerá no caso de desobediência flagrante de descumprimento da decisão judiciária. Assim, não se autoriza intervenção fundada em involuntária demora de pagamento motivada, sobretudo, por falta ou insuficiência de recursos financeiros.

Para sintetizar o argumento, utilizou-se a expressão “atuação dolosa e deliberada do Estado” que pressupõe, portanto, o objetivo de descumprir decisão do Estado com a finalidade de não pagamento de precatórios. O Ministro Cezar Peluso afirmou que essa já é uma orientação firmada pela Corte e que não há que se cogitar em intervenção quando a atuação estatal se depara com os “limites do possível”.

O Ministro Gilmar Mendes afirma na IF 2.915/SP que não se trata de garantir imunidade estatal, mas se trata de afastar uma interpretação simplista da Constituição, principalmente, quando se tem por base a regra da autonomia do ente federado:

Não se está a atribuir uma imunidade aos Estados. O que se pretende é afastar uma leitura simplista do texto constitucional, sobretudo, quando se tem em mente que a regra é da autonomia do ente federado.

Marco Aurélio, por sua vez, sustenta posição diversa dos demais ministros. Ele acredita que o elemento subjetivo, a intenção, é figura estranha ao julgamento da intervenção, sustenta na IF 2.915-5/SP:

Da mesma forma, descabe agasalhar o elemento subjetivo, ou seja, a óptica segundo a qual não basta o simples descumprimento de decisão judicial para ter-se como aberta a via da intervenção, sendo necessário demonstrar a culpa ou o dolo na ausência de liquidação do precatório. Essa condição é estranha à ordem jurídica, mesmo porque não é crível que, havendo numerário para o pagamento, deixe a pessoa jurídica de direito público de implementá-lo.

O Ministro ainda enfatiza que o que prevalece é o critério objetivo, o não cumprimento da ordem judicial, pouco importando saber a causa. Na IF 5.101, 10 anos depois, o Ministro ainda mantém sua posição afirmando que se houvesse a necessidade de dolo do Poder Executivo no momento que descumpra a decisão judicial, deveria, o governante, estar num manicômio:

Se um governante, tendo recursos, deixasse de satisfazer decisões judiciais, principalmente prestações alimentícias, deveria estar num manicômio, deveria estar interditado.

## **6.2 Requisitos e IF 114-5 MT**

Os requisitos também surgiram na discussão do caso de intervenção federal para assegurar os direitos humanos. Ficou decidido que a intervenção federal pode ser destinada: (i) tanto para atos comissivos do Estado, quanto para atos omissivos (ii) em caso de situação global de desrespeito aos direitos humanos.

O ato comissivo seria aquele que a ação parte do Estado, pressupõe uma conduta positiva do Estado que fere os direitos humanos e o ato omissivo seria aquele em que o Estado está ausente e pressupõe uma inércia estatal para

tomar as providências necessárias para assegurar os direitos da pessoa humana.

O Ministro Celso de Mello e o Ministro Moreira Alves adotaram uma postura diferente dos demais ministros. Divergindo do resto da Corte, os Ministros não reconheceram a representação interventiva por ser ela fundamentada em ato omissivo do Estado. Para os dois ministros vencidos, a representação interventiva só pode ser aceita quando ocorre um ato estatal de caráter normativo.

Não obstante, o que ficou decidido e o requisito que se formou é que a intervenção pode se dar por atos formais, normativos ou não, quanto por ação material, ou omissão de autoridade estadual, que conduza a uma situação de anormalidade ofensiva à efetividade dos princípios constitucionais sensíveis<sup>40</sup>, dentre eles, os direitos da pessoa humana.

A inobservância do princípio constitucional dos direitos da pessoa humana decorre, muitas vezes, da omissão das autoridades, da omissão do Executivo estadual em fazer respeitados esses direitos. Esses atos omissivos dos Estados-membros, que tratam mal os direitos da pessoa humana, também autorizam a intervenção federal.

Quanto à necessidade do desrespeito global aos direitos humanos, o que ficou decidido é que não basta somente um fato isolado, mas sim uma situação global de insegurança dos direitos humanos, assim pontua o Ministro Sepúlveda Pertence:

O que é necessário, a meu ver, é que haja uma situação de fato de insegurança global dos direitos humanos, desde que imputável não apenas a atos jurídicos estatais, mas à ação material ou à omissão por conviência, por negligência ou por impotência, dos poderes estaduais, responsáveis.

---

<sup>40</sup> Art. 34. A União não intervirá nos Estados nem no Distrito Federal, exceto para:

(...)

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.

Conclui-se a existência de dois requisitos criados nesse julgamento de intervenção federal: (i) necessidade de ato comissivo ou omissivo do Estado e (ii) necessidade de situação global de insegurança dos direitos humanos.

Um ponto a ser explorado quanto ao requisito da situação global de insegurança dos direitos da pessoa humana é a definição do que seria essa situação global de desrespeito. Essa definição não parece ser tarefa fácil já que o termo "situação global" mostra-se amplo e genérico, abrindo espaço para, no futuro, uma discussão acerca da delimitação do que se entende pela expressão utilizada, que pode tanto abarcar tudo, como pode abarcar nada.

### **6.3 Requisitos e IF 5.179/DF**

Os requisitos trabalhados no caso da IF 114-5/MT também foram objeto de discussão e análise na IF 5.179/DF que alegava a necessidade de se assegurar o princípio constitucional sensível da forma republicana, sistema representativo e regime democrático.

O Ministro Relator Cezar Peluso recordou o julgamento da IF 114-5/MT que, por maioria de votos, conheceu da ação com o entendimento de que cabe representação interventiva tanto em casos de violações aos princípios constitucionais sensíveis por ator formais normativos, como em caso de omissão de autoridade estadual.

Diante desse precedente, a representação interventiva do caso da "Caixa de Pandora" pode ser aceita devido à alegação de omissão das autoridades estatais, mais especificamente, à inércia do Poder Legislativo Distrital para superação da grave crise que se observava.

No entanto, para o Ministro Relator não houve caracterização de omissão estatal:

Ora, consta dos autos que, desde a deflagração da operação Caixa de Pandora, em 27 de novembro de 2009, tem havido

atuação diligente e efetiva das instituições públicas e dos Poderes constituídos, no sentido de apurar os fatos e responsabilizar os envolvidos no esquema de corrupção, com o intuito de restabelecer a normalidade institucional do ente federado.

Afirma, ainda, que para procedência do pedido de representação interventiva, essa depende da prova da continuidade da crise institucional no momento de sua propositura. Podemos realçar aqui mais um requisito, visto que além da atuação omissiva que se caracteriza pela não tomada de providência pelas autoridades estatais, essa situação deve estar presente no momento da propositura da intervenção federal.

O Ministro Relator afirma que a intervenção federal já não autoriza a decretação visto que agora mostra-se inevitavelmente incabível porque houve atuação do Ministério Público Federal na guarda da ordem jurídica e do interesse público:

Não obstante sua louvável iniciativa ao propor esta representação, estou em que o perfil do momento político-administrativo do Distrito Federal já não autoriza a decretação de intervenção federal, a qual se mostra, agora, inexoravelmente inadmissível perante a dissolução do quadro que se preordenaria a remediar.

Diante disso, fica entendido que o que está o STF a julgar é o momento que se configura na data do julgamento, sendo necessário considerar o avanço do que já estiver sido feito.

## 7 Conclusão

É possível tecer algumas considerações sobre a atuação do Supremo Tribunal Federal nos casos de IF, que demonstram envolver questões sócio-políticas importantes.

Em primeiro lugar, é possível perceber que o pacto federativo é um tema fundamental no momento da análise dos pedidos de intervenção federal. Sua importância é perceptível, sobretudo, porque o Supremo Tribunal Federal incumbe-se da tarefa de protetor do equilíbrio federativo.

A proteção ao pacto federativo se mostrou tamanha que o STF, em todos os casos analisados, de conflito de princípios constitucionais (princípio federativo x princípio constitucional sensível), decidiu pela prevalência do princípio do pacto federal. Ao se depararem com o tema do federalismo, muitos Ministros inclusive cunharam o equilíbrio federativo de "bem maior".

Porém, a extensão da autonomia dos entes federados não foi bem esclarecida nos julgamentos dos casos de intervenção federal. O que fora pontuado é que os Estados possuem autonomia de acordo com as competências constitucionais pré-estabelecidas. Também se referiu à autonomia como sendo um pressuposto conceitual inerente à compreensão do federalismo. Todavia, em momento algum ficou esclarecido quais os reais contornos dessa autonomia; ou seja, foi um conceito muito tratado, mas pouco delimitado.

No que tange ao equilíbrio federativo como "bem maior", a comparação que a expressão pressupõe não apareceu nos votos dos ministros. Restaram dúvidas, assim, sobre frente à que o equilíbrio federativo sobrepor-se-ia. Ou seja, embora os ministros lancem mão dessa expressão, falta o seu verdadeiro contorno, o que traria consequências diretas ao esclarecimento da concepção que possuem do pacto federativo.

Muito por conta disso se deve a atitude do Supremo em sempre se preocupar com as possíveis consequências que o deferimento do pedido de intervenção federal poderia acarretar, na prática, à realidade política e jurídica do país.

A propósito da intervenção em sentido estrito, sua operacionalização mostrou-se foco de diversas dúvidas dos ministros. Percebeu-se que os ministros

não possuem clareza quanto ao método e ao procedimento que a intervenção deveria seguir.

Pontos como necessidade de interventor, vinculação do Presidente da República ao deferimento do STF da intervenção e a quem cabe às especificações do *modus operandi* da intervenção, não são esclarecidos.

Essa ausência de clareza, assim como todo o desconhecimento envolvido, parece ser um dos motivos da preocupação dos ministros com a IF, possivelmente repercutindo na hora de decidirem os pedidos de intervenção.

Percebeu-se, então, toda uma atenção voltada a temas como o abuso de poder, a invasão e a quebra de competências regradas constitucionalmente, a supressão da autonomia do pacto federal, além de preocupações sobre qual a repercussão de tais decisões em nível nacional e internacional.

Os requisitos criados jurisprudencialmente pelo Supremo Tribunal Federal mostraram-se peças fundamentais nas decisões dos pedidos de intervenção federal. Eles traçaram os contornos necessários para que a intervenção federal não venha ser decretada facilmente, justamente como uma tentativa de enrijecer, por via interpretativa, as possibilidades de IF contidas na Constituição Federal, evitando uma possível banalização do instituto.

Assim, o Supremo Tribunal Federal conferiu o máximo de efetividade à expressão “excepcionalíssima” utilizada no texto constitucional para descrever o uso do instituto da intervenção.

Porém, em alguns casos, o estabelecimento desses critérios não ajudou a resolver os casos em questão. A título exemplificativo, a utilização do argumento de que haveria via mais adequada do que a intervenção federal nos casos dos precatórios, sem que a isso correspondesse uma explicação de qual via era essa. Ao agir assim, a Corte não especifica ao credor de precatório qual medida, então, estaria à sua disposição.

Em relação à pergunta inicial que originou a presente pesquisa - a busca do porquê de uma norma não aplicada- parece que a resposta reside no fato de a medida ter se mostrado, pelo menos aos olhos do STF, desproporcional e inócua frente às soluções a que se propunha resolver. Em seu lugar, caminhos

mais simples poderiam ser tentados. Confirmou-se, assim, a natureza excepcional da intervenção federal.

Por fim, todo o problema por trás da IF se resume bem pela expressão “medida político-jurídica”, usada para qualificá-la. Isso porque ela ilustra o confronto entre análise fática/consequencial (hipoteticamente mais política) e a análise normativa/deontológica (hipoteticamente mais jurídica) que se manifestou nos casos analisados.

Isso posto, fica no ar a seguinte questão: se o juízo utilizado pelo STF deve ser ou é político/fático, seria, então, ele o órgão mais legítimo para a tomada dessa decisão, ou o Congresso Nacional estaria numa melhor posição?<sup>41</sup>

---

<sup>41</sup> Cabe o esclarecimento de que essa pesquisa não conclui que o Supremo Tribunal Federal não é ou não deveria ser o órgão legítimo e competente para julgamento de intervenção federal. O que essa pergunta final procura fazer é levantar reflexões sobre o papel do Supremo frente ao julgamento do pedido de intervenção federal, bem como levantar dúvidas quanto ao estilo argumentativo utilizado pelos ministros para deferirem ou não o pedido de intervenção federal.