

**UNIVERSIDADE DO EXTREMO SUL CATARINENSE  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO  
MESTRADO EM DIREITO**

HUGO DE PELLEGRIN COAN

**AS RELAÇÕES ENTRE O FEDERALISMO BRASILEIRO E A INTERVENÇÃO  
FEDERAL: O GUARDIÃO DA FEDERAÇÃO**

CRICIÚMA  
2020

HUGO DE PELLEGRIN COAN

**AS RELAÇÕES ENTRE O FEDERALISMO BRASILEIRO E A INTERVENÇÃO  
FEDERAL: O GUARDIÃO DA FEDERAÇÃO**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade do Extremo Sul Catarinense - UNESC, como requisito parcial para a obtenção do título de Mestre em Direito.

Orientador: Prof. Dr. Lucas Machado Fagundes

CRICIÚMA

2020

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação

C652r Coan, Hugo de Pellegrin.

As relações entre o federalismo brasileiro e a intervenção federal : o guardião da federação / Hugo de Pellegrin Coan. - 2020.

194 p.

Dissertação (Mestrado) - Universidade do Extremo Sul Catarinense, Programa de Pós-Graduação em Direito, Criciúma, 2020.

Orientação: Lucas Machado Fagundes.

1. Federalismo. 2. Intervenção (Governo federal). 3. Direito constitucional. 4. Estado Democrático de Direito. I. Título.

CDD 23. ed. 341.2

Bibliotecária Eliziane de Lucca Alosilla - CRB 14/1101  
Biblioteca Central Prof. Eurico Back - UNESC

**HUGO DE PELLEGRIN COAN**

**“AS RELAÇÕES ENTRE O FEDERALISMO BRASILEIRO E A  
INTERVENÇÃO FEDERAL: O GUARDIÃO DA FEDERAÇÃO”**

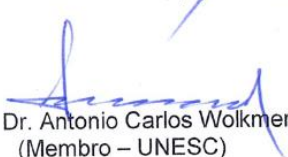
Esta dissertação foi julgada e aprovada para obtenção do Grau de Mestre em Direito no Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade do Extremo Sul Catarinense.

Criciúma, 17 de fevereiro de 2020.

**BANCA EXAMINADORA**




Prof. Dr. Lucas Machado Fagundes  
(Presidente e Orientador (a) – UNESC)



Prof. Dr. Antonio Carlos Wolkmer  
(Membro – UNESC)

Prof.<sup>a</sup>. Dra. Maria de Fatima Schumacher Wolkmer  
(Membro Suplente – UNESC)



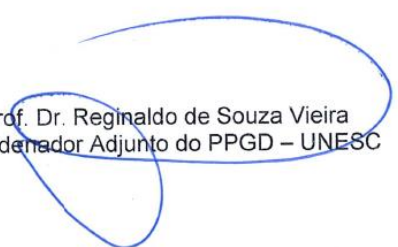
Prof. Dr. Sérgio Urquhart de Cademartori  
(Membro externo - UNILASALLE)



Prof.<sup>a</sup>. Dra. Raquel Fabiana Lopes Sparemberger  
(Membro externo – FURG)



Hugo de Pellegrin Coan  
(mestrando(a))



Prof. Dr. Reginaldo de Souza Vieira  
Coordenador Adjunto do PPGD – UNESC

Ao meu pai que participou fisicamente de toda a minha trajetória, mas agora me acompanha do plano espiritual.

## **AGRADECIMENTOS**

Primeiramente, agradeço aos meus pais que sempre fizeram tudo por mim (provavelmente mais do que eu merecia) e nunca pediram nada em troca, espero poder traçar uma trajetória parecida com a deles em minha vida.

Importante também reconhecer que sem Deus nada disso seria possível, pois é com sua inspiração que uso meu livre arbítrio da melhor forma que consigo, além da Sua ajuda constante em momentos cruciais da minha vida.

Ao Tribunal de Justiça de Santa Catarina por ter me agraciado com uma bolsa de pós-graduação que me facilitou cursar esse mestrado e por me proporcionar amigos de profissão como Tadeu Mariot, Marco Vicente Dotto Köhler, Fernando Kurten Bittencourt e Rangel de Lorenzi Rita, com os quais pude realizar uma constante troca de informações, ideias, debates, além de uma grande amizade, companheirismo e respeito.

Também agradeço ao meu orientador Lucas Machado Fagundes, pela condução dessa dissertação, atentando para discussões que eu ignorava, sempre me tratando com urbanidade e respeitando meu método e tempo de produção textual.

Agradeço, ainda, à Universidade do Extremo Sul Catarinense (UNESC) pelo excelente quadro de professores, espaço físico, biblioteca que me colocou à disposição nesse Mestrado.

“Aparentemente, Deus é muito treteiro, faz as coisas de forma tão recôndita e disfarçada que se precisa desta categoria de gente – os cientistas – para ir tirando os véus, desvendando, a fim de revelar a obviedade do óbvio.”

Darcy Ribeiro

“Saber história é um pressuposto ineliminável do saber constitucional”.

Gomes Cantilho

## RESUMO

A presente dissertação vincula-se com a linha de pesquisa em “Direito, Sociedade e Estado” e trata da relação entre federalismo e a intervenção dentro do Estado Democrático de Direito brasileiro vigente com a Constituição de 1988. O problema norteador da pesquisa consiste em identificar o que representam as decretações de intervenção federal após a Constituição de 1988 dentro do equilíbrio do Estado Federado e qual sua relação com o Estado Democrático de Direito. A hipótese levantada é que a Constituição de 1988 pôs o federalismo em papel de destaque no desenho institucional brasileiro, ao menos formalmente, criando inovações como a autonomia municipal, porém essa vertente teoricamente democrática resta sufocada por um agigantamento das competências legislativas, administrativas e tributárias da União. Neste ponto, manejo da intervenção federal, sobretudo seu uso político, provoca uma reflexão no que tange à autonomia democrática dos entes federativos no regime do Estado Democrático de Direito. Nesse sentido, o objetivo geral é estabelecer a relação entre estado federado e intervenção federal com o Estado Constitucional Democrático. Especificamente, a finalidade é examinar o federalismo enquanto forma de organização política, a experiência norte-americana, a história brasileira e, sobretudo, o pacto federativo brasileiro. Após, buscar-se-á o entendimento da intervenção federal, as teorias políticas que fundamentam sua ação, seus marcos históricos, positividade nas Constituições anteriores e seu atual papel na Constituição Cidadã de 1988, pressupostos formais e materiais para sua decretação. Por fim, haverá a conjugação do Estado Federal com a Intervenção Federal sobre o viés do Estado Democrático de Direito, observando, por esse ângulo, a intervenção como instrumento de exceção e expondo as fragilidades da federação, gerando o questionamento de quem seria seu guardião. O método de abordagem utilizado foi o dedutivo, e o de procedimento o monográfico, com as técnicas de pesquisa bibliográfica, jurisprudencial e documental. Ao concluir o trabalho, tem-se que modelo constitucional de 1988 manteve a concentração de poderes no plano central e que a Intervenção Federal, em uma de suas hipóteses específicas, pode ser uma corruptora do equilíbrio federal, necessitando a atuação do guardião da federação.

**Palavras-chave:** Federalismo. Intervenção Federal. Constitucionalismo Crítico. Crises Constitucionais. Guardião da Federação.



## ABSTRACT

The present dissertation is linked to the line of research in “Law, Society and State” and deals with the relationship between federalism and intervention within the Democratic State of Brazilian Law in force with the 1988 Constitution. The guiding problem of the research is to identify what do the federal intervention decrees after the 1988 Constitution represent within the balance of the Federated State and what is its relationship with the Democratic Rule of Law. The hypothesis raised is that the 1988 Constitution put federalism in a prominent role in the Brazilian institutional design, at least formally, creating innovations such as municipal autonomy, but this theoretically democratic aspect remains suffocated by an increase in the legislative, administrative and tax powers of the Union. At this point, handling federal intervention, especially its political use, provokes a reflection regarding the democratic autonomy of federal entities in the regime of the Democratic State of Law. In this sense, the general objective is to establish the relationship between the federal state and federal intervention with the Democratic Constitutional State. Specifically, the purpose is to examine federalism as a form of political organization, the North American experience, Brazilian history and, above all, the Brazilian federative pact. Afterwards, an attempt will be made to understand the federal intervention, the political theories that underlie its action, its historical milestones, positivization in the previous Constitutions and its current role in the 1988 Citizen Constitution, formal and material assumptions for its decree. Finally, there will be the conjunction of the Federal State with Federal Intervention on the bias of the Democratic State of Law, observing, from this angle, intervention as an instrument of exception and exposing the weaknesses of the federation, generating the question of who would be its guardian. The method of approach used was the deductive, and the procedure the monographic, with the techniques of bibliographic, jurisprudential and documentary research. At the end of the work, it appears that the 1988 constitutional model maintained the concentration of powers at the central level and that Federal Intervention, in one of its specific hypotheses, can be a corrupter of the federal balance, requiring the action of the guardian of the federation.

**Keywords:** Federalism. Federal Intervention. Critical Constitutionalism. Constitutional crises. Guardian of the Federation.

## **LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS**

**ADC** – Ação Direta de Constitucionalidade

**ADI** – Ação Direta de Inconstitucionalidade

**EC** – Emenda Constitucional

**IF** – Intervenção Federal

**NUPED** - Núcleo de Estudos em Estado, Política e Direito

**PEC** – Proposta de Emenda Constitucional

**PGR** – Procurador Geral da República

**STF** – Supremo Tribunal Federal

**UNESC** – Universidade do Extremo Sul Catarinense

## SUMÁRIO

<b>1 INTRODUÇÃO</b> .....	13
<b>2 O FEDERALISMO COMO FORMA DE ORGANIZAÇÃO POLÍTICA E SUA FORMA CONSTITUCIONAL</b> .....	18
2.1 O BERÇO DA IDEIA: OS ESTADOS UNIDOS DA AMÉRICA .....	26
2.2. SÍSTOLES E DIÁSTOLES DO ESTADO FEDERAL BRASILEIRO .....	33
2.2.1. Do Brasil colônia ao fim do Império: tensões escondidas sob a coroa ...	35
2.2.2. Surge o federalismo brasileiro: importado, antidemocrático e artificial ..	43
2.2.3. A federação e o varguismo.....	48
2.2.4. O federalismo entre ditaduras .....	52
2.2.5. Os generais e a federação.....	54
2.3. O ESTADO FEDERAL E A CONSTITUIÇÃO DE 1988.....	57
2.3.1. Quem é o síndico do condomínio? .....	61
2.3.2. O federalismo cooperativo brasileiro.....	66
<b>3. INTERVENÇÃO FEDERAL: QUESTÃO JURÍDICA-CONSTITUCIONAL</b> .....	71
3.1. A INTERVENÇÃO NO DIREITO COMPARADO: ARGENTINA E MÉXICO.....	76
3.2. A INTERVENÇÃO FEDERAL: A RETROSPECTIVA DE UM INSTRUMENTO DE PODER .....	82
3.2.1. A Primeira República e a Intervenção Federal.....	84
3.2.1.1. <i>A reforma constitucional intempestiva e dessarrazoada.</i> .....	92
3.2.2. A intervenção federal a serviço do varguismo. ....	94
3.2.3. O respiro democrático e a Intervenção Federal: .....	100
3.2.4 Os atos institucionais, as constituições dos generais e a intervenção federal. ....	102
3.3. A INTERVENÇÃO FEDERAL NA CARTA DE 1988:.....	108
3.3.1. Intervenção de ofício.....	111
3.3.1.1 <i>A integridade nacional.</i> .....	112
3.3.1.2 <i>Invasão estrangeira ou de uma unidade da federação em outra.</i> .....	113
3.3.1.3 <i>Grave comprometimento da ordem pública.</i> .....	114
3.3.1.4 <i>Reorganizar as finanças da unidade da federação</i> .....	117

<b>3.3.2. Garantia do livre exercício de qualquer dos poderes nas unidades da federação</b> .....	119
<b>3.3.3. Execução de Lei Federal</b> .....	121
<b>3.3.4. Ordem ou decisão judicial</b> .....	<b>123</b>
<b>3.3.5. Princípios constitucionais sensíveis</b> .....	125
3.3.5.1. <i>Forma republicana, do sistema representativo e do regime democrático</i> ..	126
3.3.5.2 <i>Direitos da pessoa humana</i> .....	127
3.3.5.3 <i>Autonomia municipal</i> .....	128
3.3.5.4 <i>Prestação de contas na administração pública direta e indiret</i> .....	129
3.3.5.5 <i>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</i> .....	130
<b>3.4 A INTERVENÇÃO NOS MUNICÍPIOS</b> .....	131
<b>4. ESTADO DEMOCRÁTICO CONSTITUCIONAL</b> .....	<b>133</b>
<b>4.1 INTERVENÇÃO FEDERAL: UM INSTRUMENTO DO ESTADO DE EXCEÇÃO</b> .....	146
<b>4.2 – A CARTA DE 1988: O FIM DO REGIME DE EXCEÇÃO TAMBÉM TEM SEUS INSTRUMENTOS DE EXCEÇÃO</b> .....	155
<b>4.2.1. A problemática interventiva brasileira</b> .....	<b>159</b>
<b>4.3 QUEM É O GUARDIÃO DA FEDERAÇÃO?</b> .....	<b>164</b>
<b>4.3.1 Quem não poderia ser</b> .....	<b>166</b>
<b>4.3.2 Quem poderia ser</b> .....	<b>169</b>
<b>4.3.3 Quem realmente é</b> .....	<b>174</b>
<b>CONCLUSÃO</b> .....	<b>182</b>
<b>REFERÊNCIAS</b> .....	<b>186</b>

## 1 INTRODUÇÃO

A temática da organização dos povos em sociedade e seu relacionamento com o Estado é um tema recorrente na ciência política. O enraizamento do Estado moderno ensejou que diversos autores das mais variadas matizes e ideologias se debruçassem sobre a temática das formas de estado. Liberais, sociais-democratas e marxistas, dentre outros, buscam uma forma de construção política que melhor assegure o progresso material e a liberdade dos povos.

Dentro desse contexto, surge o federalismo como opção de forma de estado e divisão vertical de poderes, se tornando uma construção adotada por diversos países que passaram se denominar como federações, sendo este o marco teórico que permeará toda essa dissertação é o Federalismo.

Ao analisar esse fenômeno político, sob a perspectiva etimológica, Lewandowski esclarece que o vocábulo federalismo se origina do latim – *foedus* ou *foederis* – cujo significado remete a liga ou tratado, uma união de estados para alcançar objetivos em comum, através da integração dos entes que a compõe que unem em um Estado soberano, apesar de reservarem sua autonomia, que se traduz no autogoverno (2018, pp. 14-17).<sup>1</sup>

Nesse ponto específico, cabe apontar que nem só da união de entes políticos nasce uma federação, mas em alguns casos o federalismo é a solução política adotada após o esgotamento do Estado unitário, como se verá adiante no caso brasileiro.

Mais do que a etimologia, o que caracteriza verdadeiramente a estrutura federal é seu contraste com o Estado Unitário. Bonavides explica que das formas de Estado, o unitário é o mais simples, pois as ordens política, jurídica e administrativa estão em uma perfeita unidade orgânica. O poder constituinte e o poder constituído se expressam por um bloco único correspondendo ao princípio da homogeneização das antigas coletividades sociais de onde brotou o Estado moderno (2019, p. 160).

---

<sup>1</sup> A mesma lição acerca da etimologia da palavra *foedus*, que significa pacto ou aliança, é trazida por Streck e Bolzan de Moraes em *Ciência política e teoria geral do estado* (2008, g. 171) e por César Abreu em *Sistema Federativo Brasileiro: degeneração e reestruturação* (2004, p. 18).

Nesse contexto, José Afonso da Silva explica que quando em um estado há uma unidade de poder político sobre bens, territórios e pessoas há um Estado Unitário e, em contraste, quando há uma multiplicidade de poderes e de organizações governamentais, denomina-se essa estrutura como Estado Federal (2006, pp. 98-99).

Corroborando a lição de José Afonso da Silva, Augusto Zimmermann destaca que dentre todas as formas de Estado existentes, a federativa é a mais complexa, pois ao contrário dos Estados Unitários nos quais há apenas um titular do poder de império, em uma Federação pressupõe a distribuição do ordenamento jurídico em diferentes unidades autônomas dentro de uma mesma Nação (2005, pp. 37-38).

O aprofundamento da temática encontra amparo no magistério de Dalmo de Abreu Dallari sobre o Estado Federado. Expõe o autor que cada um dos governos da Federação tem suas competências próprias, podendo ser exclusivas ou comuns. O Estado Federal é concebido como um “Estado de Estados”, com mecanismos governamentais e administrativos próprios de cada componente para atuação em seu próprio território, conjugados num aparato mais amplo, que atua nacionalmente (1986, p. 53).

Do ponto de vista das ideias que dão sustentação teórica ao federalismo, Roberta Camineiro Baggio explica que o surgimento do federalismo nos Estados Unidos da América bebeu das mesmas ideias liberais que inspiraram a Revolução Francesa e o surgimento do Estado Liberal, se caracterizando o Estado Federado pela descentralização político-administrativa do poder, política de freios e contrapesos e pela não-hierarquização entre União e Estados-membros (2006, p. 29).

Por outro vértice, Daniela Arguilar Camargo entende o federalismo como princípio político fundamental que tem o desiderato de unir, possuindo a finalidade de unificação das políticas diversas para uma colaboração e melhor desempenho dos entes (2017, p. 12).

Feitas essas análises primárias, a primeira indagação a ser respondida pelo estudo a seguir é se a Federação é um fenômeno da modernidade ou a Antiguidade clássica conheceu esse modelo de organização política. Além disso, o primeiro capítulo terá por escopo o delineamento dessa forma de organização política, suas origens, bases teóricas, aspectos destacados, tudo com o intuito de

poder analisar com a profundidade teórica necessária as especificidades do Estado Federal brasileiro, bem como a própria Intervenção Federal.

Após, se examinará o berço da concepção do que é o federalismo moderno: os Estados Unidos da América. Por meio das ideias que estavam em voga quando da elaboração da Constituição de 1787 se buscará discernir sobre os argumentos prós e contrários a esse modelo, bem como a relação entre federalismo e constitucionalismo. Também a evolução dos órgãos que compõe uma Federação como a Suprema Corte será objeto de tratativas nesse estudo, além da própria evolução do Federalismo dual para o Federalismo de cooperação.

A partir desse panorama, o presente trabalho direcionará sua pesquisa para a experiência federalista brasileira, sem desconsiderar as raízes coloniais presentes na formação do Brasil, inclusive intelectuais, bem como o vácuo de poder com o término do II Império que reverbera fortemente na Primeira República.

A demonstração do estado da arte do federalismo brasileiro, sua relação com as constituições ao longo dos anos, bem como as turbulências da política serão relacionadas com os avanços e recuos da construção do Estado Federal brasileiro.

Portanto o marco teórico a ser abordado é o Federalismo, tanto suas origens, suas bases teóricas, como as especificidades do caso brasileiro. O entendimento do federalismo clássico é pressuposto essencial para avançar nos estudos do Estado Federal cooperativo e da intervenção federal, esta o objeto do segundo capítulo desse trabalho.

Esse estudo não desprezará que o país enfrenta uma crise de representatividade e uma polarização política acentuada, havendo uma percepção de que o aprofundamento do federalismo pode se apresentar como atenuante para o cenário atual e como meio de renovação do Estado Democrático de Direito.

No entanto, o que se observa é que a Constituição de 1988 foi incapaz – parcialmente ou totalmente – de respeitar as singularidades dessa Federação e, apesar do federalismo gozar de posição formal privilegiada, sua implementação substancial parece mais uma das promessas não cumpridas do Brasil democrático.

Ao contrário, o que se infere hoje é que os estados e municípios sofrem com o excessivo centralismo da União, além da permanente falta de recursos e do próprio entendimento de seus papéis como atores político, gerando uma verdadeira crise democrática, palpável pelas recentes decretações de intervenção federal,

restando debater o que estas significam no Estado Democrático Constitucional brasileiro.

Não se desconhece do processo de independência tardio do Brasil e de suas constantes interrupções, seja por revoluções, golpes e quarteladas, muitas vezes resultando em longos períodos de exceção, com destaque para o período do Estado Novo (1937-1945) e do Regime Militar (1964-1985).

Nesse sentido, a questão federalista, bem como sua ferramenta de conserto ou de desvirtuamento – a intervenção federal – é influenciada por todos esses contextos históricos e políticos.

Isto posto, a dissertação avançará na temática da Intervenção Federal, seus pressupostos teóricos, seu lugar dentro da teoria constitucional, comparativos com outros países e, sobretudo, seu papel dentro da Constituição de 1988, especialmente porque há pouco tempo houve a intervenção militarizada no Rio de Janeiro e a intervenção em Roraima, razão pela qual o referido instituto voltou para o epicentro da nossa crise institucional, necessitando seu reexame, passados quase 30 (trinta) anos da promulgação da Constituição que consolidou a redemocratização brasileira.

Cabe destacar, ainda, que causa espanto a pouca discussão das autoridades constituídas, da mídia e da própria comunidade acadêmica quanto ao recente manejo da intervenção federal, o que demonstra ainda mais a importância de um debate aprofundado sobre o tema, eis que a questão do que representam as recentes intervenções ainda não foi respondida adequadamente.

Por fim, o terceiro capítulo iniciará com uma evolução da figura estatal até o Estado Democrático de Direito contemporâneo e sua relação com o constitucionalismo. Estabelecida essa relação, se passará ao estudo do estado de exceção com a manutenção da ordem constitucional vigente. Ou seja, o desvirtuamento do sentido da Constituição sem sua revogação.

Neste contexto, no terceiro capítulo, será feita uma abordagem da Intervenção Federal como instrumento de exceção fazendo um paralelo com o estado de sítio e de defesa, com ênfase na suspensão de certos dispositivos constitucionais quando implementados estes instrumentos de exceção.

Inclusive, há de se observar o instituto da intervenção federal frente aspecto democrático e do controle político judicial, sobremaneira para verificar qual



dos poderes da República pode exercer algum tipo de controle sobre esta e, em caso positivo, delimitar qual a natureza desse controle.

Essa aporia pela qual passa a Federação brasileira faz nascer uma pergunta: quem é o guardião da Federação brasileira? Para essa resposta serão analisados os poderes constituídos, na tripartição clássica de Montesquieu, a saber: o Poder Executivo, na figura do Presidente; o Judiciário, representado pelo Supremo Tribunal Federal; e o Legislativo, constituído pelo Congresso Nacional.

A pesquisa se fundará em as técnicas de pesquisa documental e bibliográficas, incluindo jurisprudência coletada juntada ao Supremo Tribunal Federal. O levantamento bibliográfico será realizado nas bibliotecas das universidades brasileiras, Banco de Teses e Dissertações da CAPES e de universidades como a Universidade de Santa Cruz do Sul (UNISC), Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC) e a Universidade de São Paulo (USP), Portal *Scielo*, Portal de Periódicos da CAPES/MEC, além das publicações sobre o tema em Revistas brasileiras qualificadas no *Qualis*

O referencial teórico tentará conjugar autores importantes para o tema, em especial o clássico o Federalista do trio Hamilton, Jay e Madison com autores brasileiros como Roberta Baggio, Dalmo de Abreu Dallari, Bonavides, José Afonso da Silva, e Augusto Zimmermann no que toca ao federalismo. Já a Intervenção Federal contará com forte influência da obra de Enrique Ricardo Lewandowski, Christian Edward Cyril Lynch e de Hans Kelsen. Ao tratar da temática do estado de exceção e intervenção federal serão usados autores como Carl Schmitt e Bercovici.

Ademais, o presente trabalho é particularmente importante para o autor em virtude do viés constitucional, alvo de seus estudos, bem como do grupo de pesquisa no Núcleo de Estudos em Estado, Política e Direito (NUPED).

## **2 O FEDERALISMO COMO FORMA DE ORGANIZAÇÃO POLÍTICA E SUA FORMA CONSTITUCIONAL**

A introdução do tema esclareceu que etimologicamente o federalismo deriva de tratado ou liga. Acontece que desde a Revolução Americana, o que se observa é que os Estados Federais atualmente são ligados por uma Constituição, podendo ser costumeira ou escrita, responsável pelo escalonamento de funções entre os entes.

Essa constatação também é captada por Bonavides. O autor explica que o Estado Federal é uma união de direito constitucional (e não de tratado de direito internacional), formado por uma pluralidade de Estados, no qual o poder emana dos Estados-membros que possuem uma unidade estatal (2019, p. 193).

Nesse ponto, cabe uma primeira abordagem sobre Federalismo e Constitucionalismo, com base na doutrina de Hans Kelsen e seu conceito de Constituição total que, dentro da Estrutura do Estado Federal, é responsável por distribuir competências que vão oportunizar a verificação de constitucionalidade tanto do ordenamento jurídico produzido pelo Estado Central e vários outros confeccionados pelas unidades federativas. Esse mesmo documento deve garantir a coordenação entre os entes federados e não a superioridade do ente central. Outro traço importante da Constituição total é a previsão dos traços fundamentais para a previsão das Constituições a serem elaboradas pelos estados-membros. Dentro do aspecto material, a Constituição total limita a autonomia estadual ao prever normas cujo conteúdo deve ser observado como, por exemplo, um catálogo de direitos fundamentais (2001, pp. 53-59).

A ideia de Constituição total formulada pelo Kelsen deve ser entendida como resultado de um acordo político-constitucional de uma comunidade. Nesse sentido, em sua tese de doutorado cuja abordagem recaiu sobre o federalismo, dentre uma perspectiva tributária e de cooperação, Dottes de Freitas expõe que o federalismo representa um pacto político de união de vontades para o bem comum, cuja principal estratégia é a descentralização do poder político, especialmente das competências (2016, pp. 81-82).

De todo esse repertório doutrinário, pode-se inferir, em síntese, que o Estado Federal pode ser entendido como aquele em que há pluralidade de esferas

políticas e administrativa, ligados por um instrumento político – Constituição Federal - com atribuição de competências para os entes que os compõe.

Evidentemente que construir um conceito de federalismo com fulcro em autores e doutrinadores é o primeiro passo para o êxito desse trabalho, porém não responde o porquê diversos países ao redor do mundo adotam diferentes tipos de federalismo, sobretudo não explica as particularidades do Estado Federal brasileiro.

Além disso, cabe diferenciar o federalismo por agregação e por segregação. O primeiro caso provém da união de antigos estados soberanos ou da alteração de uma confederação, como nos Estados Unidos da América, e o segundo advém da transformação de um estado unitário, como no caso do Brasil em 1891 (ABREU, 2004, pp. 25-26).

Assim, o Federalismo deve ser entendido como uma forma de estado marcada pela descentralização do poder entre a esfera central e a esfera local em maior ou menor medida, a depender das escolhas políticas de cada sociedade, com a existência política de unidades federativas com capacidade de auto-organização e autogoverno, com atribuições administrativas e competências legislativas próprias, definidas explicitamente no pacto constitucional.

Essa necessidade de uma Constituição é também percebida por Bonavides:

Há Estado Federal quando um poder constituinte, plenamente soberano, dispõe na Constituição Federal os lineamentos básicos da organização federal, traça ali o raio de competência do Estado federal, dá forma às suas instituições e estatui órgãos legislativos com ampla competência para elaborar as regras jurídicas de amplitude nacional, cujos destinatários diretos e imediatos não são os Estados-membros, mas as pessoas que vivem nestes, cidadãos sujeitos à observância tanto das leis específicas dos Estados-membros a que pertencem, como da legislação federal (2019, p. 196).

Não é por outro motivo que logo no início da obra “O Federalista”, Hamilton explica que o que se busca ali é a defesa da Constituição dos Estados Unidos da América diante a ineficiência da Confederação (1984, p. 99).

O convencimento do povo norte-americano acerca da transformação da Confederação para Federação tem íntima relação com a obra “O Federalista” de autoria conjunta de Alexander Hamilton, James Madison e John Jay, um marco no pensamento político e jurídico sobre o tema e um documento histórico sobre os debates da época. O Federalista é a compilação de uma série de artigos escrita por *Publius* (codinome dos três autores acima) para os jornais do Estado de Nova Iorque

entre 27 de outubro de 1787 e 04 de abril de 1788, a fim de que o projeto de Constituição elaborado na Convenção da Filadélfia de 1787 fosse ratificado pelos membros da Confederação alterando-a para uma Federação.

Acerca dessa obra, Ingo Sarlet observará que a mesma foi responsável por propiciar o substrato e a justificação teórica da ordem constitucional que iria se instalar nos Estados Unidos da América (2012, p. 43).

Dessa forma, uma vez estabelecida a relação básica entre Federalismo e Constitucionalismo e realizada uma construção teórica com intuito de introduzir as linhas gerais do Estado Federal a fim de situar o leitor, vale buscar as origens do Federalismo, especialmente seu berço, para examinar sua influência no Brasil, eventuais similaridades e aquilo que é originalmente brasileiro e aprofundar a correlação com o direito constitucional.

O entendimento de uma construção política e jurídica como o Estado Federado passa necessariamente por uma digressão histórica acerca do instituto, etapa fundamental para a melhor compreensão deste fenômeno.

Nesse sentido, começa-se pela definição temporal de quando se inicia o Estado Federal que se confunde com o próprio conceito de Estado, pois como explica Bobbio existem duas correntes básicas de pensamento: aqueles que enxergam que o Estado como a primeira construção associativa da comunidade primitiva que se aglutinaram por razões de sustento e de defesa, ao passo que existem outros que entendem que o Estado marca o nascimento da era moderna (2018, p. 96).

Se o Estado só surge na era moderna, por consequência, só se pode falar em Estado Federal após o advento da Modernidade e é exatamente esse o pensamento a que Roberta Camineiro Baggio se filia, entendendo a autora que o federalismo é fruto das ideias liberais do Iluminismo e do declínio do absolutismo, na Europa do Século XVIII (2006, p. 24).

Contudo, cabe estabelecer que na antiguidade clássica existiram diversas formas de associação entre diferentes entes políticos, razão pela qual há se indagar se as antigas uniões de países ou cidades-estados eram verdadeiras Federações ou Confederações.

Neste ponto, há de buscar uma distinção entre essas duas formas de organização, listando Zimmermann oito diferenças básicas, quais sejam:

1ª) A Confederação é uma pessoa simples de Direito Público; a Federação, mais do que isso, é um verdadeiro Estado perante a comunidade internacional.

2ª) Os membros da Confederação são Estados soberanos; os membros da Federação são apenas autônomos para determinados fins constitucionalmente dispostos.

3ª) A atividade da Confederação volta-se especialmente aos negócios externos; a autoridade da federação abrange os negócios externos e internos.

4ª) Os cidadãos, na Confederação, são nacionais dos respectivos Estados confederados; na Federação todos são possuidores de uma nacionalidade dentro do Estado federal.

5ª) Na Confederação, os Estados estão ligados por um simples tratado, mais próprio do direito internacional; na Federação, os Estados estão unidos pelo pacto federativo de direito constitucional, por uma autêntica Constituição formal e rígida.

6ª) Na Confederação, cada Estado se reserva o direito de nulificação, opondo-se livremente às decisões do Parlamento Confederal. Na Federação, as decisões dos órgãos centrais, desde que respeitadoras dos limites das suas competências, são obrigatórias a todos os Estados-membros.

7ª) Na Confederação, o único órgão é o Congresso Confederal, verdadeira dieta onde as decisões são tomadas como nas reuniões diplomáticas, através da unanimidade dos delegados representantes dos Estados-membros; na Federação o poder central divide-se em Legislativo, Executivo e Judiciário, estando o procedimento de elaboração legislativa não mais subordinado à regra diplomática da unanimidade, mas pela decisão parlamentar majoritária.

8ª) Na Confederação, cada Estado guarda o direito de secessão, podendo ele romper ou tão-somente retirar-se do pacto. Na Federação a unidade é perpétua, sendo legítimo que a União obrigue coercitivamente a permanência do Estado-membro insurgente (2005, pp. 38-39).

O delineamento da Federação em relação à Confederação é importante porque ao realizar uma digressão das antigas organizações políticas poder-se-á identificar qual momento é o nascedouro da Federação.

Para iniciar esse resgate histórico, a doutrina de Lewandowski explica que são inúmeros os casos de união institucionais entre diferentes entes políticos como – por exemplo – a Liga Acaica formada por doze cidades-estados da Grécia para defesa mútua contra incursão de piratas cuja fundação remonta ao Século IV a.C., bem como a Liga Hanseática responsável por reunir mais de 100 cidades ao norte da Europa para fomentar o comércio no Mar Báltico. (2018, p. 15).

Segue Lewandowski afirmando que esses exemplos não se constituíam em verdadeiras federações, pois eram uniões precárias em que os participantes possuíam plena liberdade de atuação, apenas participando para a consecução dos objetivos comuns com a coordenação de uma autoridade central (2018, p. 15). Aqui, nitidamente, o doutrinador se harmoniza com a segunda e terceira diferenças

básicas, listada por Zimmerann entre os institutos, pois a Confederação mantém a soberania dos membros, bem como abrange somente os negócios externos.

No ponto, vale o esclarecimento de Dotte de Freitas:

Na Confederação persiste amizade com — soberania internacional, de cada Estado-membro. Uma aliança em certa medida. Na Federação, amizade com —soberania externa. Uma aliança em grande medida e na medida de uma representação nacional perante outras nações do mundo. Ao que parece a definição de soberania e o espaço que ela ocupa na formação do Estado, influencia sobremaneira o sentido de pacto (2016, p. 84).

Ainda sobre as Confederações relevantes para a história do Estado Federal, Lewandowski aponta que a Confederação Helvética de 1291, por três cantões suíços para mútua defesa contra os austríacos, além de outras questões. Somente em 1848, com a adesão de outros cantões foi que a Suíça passou a se constituir como um Estado Federado (2018, p. 16).

Existe outra corrente de pensamento que entende que o Estado já existe na antiguidade clássica e, para estes, o modelo político de organização da antiguidade se assemelha ao Estado Federal. Um deles é Dottes de Freitas para quem os documentos históricos indicam a existência na Grécia de aliança entre cidades ou estados, podendo tal experiência ser admitida como um antecedente federalista, pois a ligação entre os entes possuía o desiderato da promoção do bem comum (2016, p. 82).

No mesmo sentido, César Abreu aponta precedentes históricos sobre a aglutinação de sociedades com objetivos em comum, em geral comércio ou militar, como as Ligas Latina, Hérnica e Etrusca na península da Itália no Século IV a.C ou como a Liga Lacedmônica das antigas cidades gregas, porém reconhece que a construção política da ideia federativa veio com a modernidade, em especial nos Estados Unidos da América (2004, pp. 17-18).

Isso porque o Estado moderno possui elementos que a antiguidade e o medievo não possuíram, mas será objeto do terceiro capítulo dessa dissertação, quando se abordará a própria evolução do estado nacional.

Aliás, nesse sentido, Bonavides explica o seguinte:

A Antiguidade a rigor não conheceu o fenômeno federativo com aos característicos usualmente ostentados no Estado moderno. O que os gregos por exemplo denominam Federação é aquilo que os modernos chama Confederação. A Federação propriamente dita não a conheceram nem

praticaram os antigos, visto que a mesma, tanto quanto o sistema representativo ou a separação de poderes, é das poucas ideias novas que a moderna ciência política inseriu em suas páginas nos três últimos séculos de desenvolvimento (2019, p. 194).

Assim, o federalismo moderno surge também com a tripartição e poderes e com os novos conceitos trazidos pelo Estado moderno. Com a mesma perspectiva, Madison enxerga no caso grego um exemplo de confederação, com Estados independentes e soberanos, associados sob o Conselho Antifictício, responsável por julgar o que fosse necessário para o bem da Grécia, bem como exercer a jurisdição entre os habitantes e aqueles que vinham consultar o oráculo, além de promover a religião e guardar as riquezas pertencentes ao Templo de Delfos (1984, p. 199).

Segue Madison explicando que mesmo contra agressões externas como nas guerras contra a Pérsia e a Macedônia, os gregos jamais agiram de forma uníssona sempre havendo querelas internas, tanto que após o término da guerra com Xerxes, as famosas cidades de Atenas e Esparta, cobertas de glórias, tornaram-se rivais, resultando na Guerra do Peloponeso que culminou na ruína ateniense. Há quem considere que se a confederação grega fosse mais intimamente ligada e organizada não teria caído no domínio macedônico, na época de Felipe II, e poderia ter se tornando um competidor de Roma pela futura hegemonia europeia (1984, pp. 200-201).

Assim como a Grécia clássica, existem outros exemplos de descentralização do poder, como a própria Alemanha medieval composta por sete nações distintas sem chefe comum até o domínio por Carlos Magno no Século IX, porém a continuidade desse governo, pelos descendentes deste Monarca, sempre foi maculado por sucessivas guerras do Imperador contra os príncipes do Estado. Outro exemplo de confederação são os Países Baixos cuja harmonia depende da governança exercida pelos Estados-Gerais, os quais possuem uma existência precária em tempos de paz e cuja administração é instável pela diferença entre seus participantes, com os menores estados não conseguindo arcar com suas contribuições, fazendo com que haja uma hegemonia da Holanda nos assuntos internos (MADISON, pp. 205-207 e 211-213, 1984).

Para Zimmermann tanto o caso grego como as demais confederações não se confundem com uma autêntica Federação, porém atribui às Tribos de Israel,

no alvorecer do Século XIII antes de Cristo, o primeiro caso um federalismo, mesmo em sentido amplo, dado que se mantinha a unidade do povo judaico em uma única instituição política, através de um pacto federativo, e as mudanças foram implementadas por alterações sociocontratuais que acabam por se assemelhar às alterações constitucionais (2005, pp. 218-219).

O caso do povo judaico, apesar de deveras interessante e com a máxima vênia ao autor, não parece se constituir em uma autêntica federação, pois falta o documento político básico que garanta a repartição de competências, bem como estabelecimento do ente político dotado de soberania para fins de estabelecer relação com as demais nações.

O próprio Zimmermann explica que os relatos sobre as Tribos de Israel possuem cunho eminentemente religioso, dado que os relatos dessa organização são retirados do Antigo Testamento, sobretudo dos livros Josué, Juízes, Samuel e Ezequiel (2005, p. 219).

Importante frisar que não há necessidade de que essa qualificadora da Federação – a Constituição – seja um documento único, uma vez que a história posta demonstrou a existência de Federações que possuem uma constituição costumeira, com mais de um documento de conteúdo constitucional ou mesmo uma constituição não escrita com base nos costumes. Entretanto, uma Federação conta com uma pluralidade de eixos de exercício de poder (poder central, poder local), razão pela qual um ou mais documentos disporão sobre isso, caso contrário se tornaria inviável a harmonia federativa.

No caso do povo judaico, o elo básico que unia as tribos eram os 10 (dez) mandamentos, conforme se observa da própria Bíblia, especificamente no livro do Êxodo, do qual se infere do capítulo 19 que se trata de uma aliança dos israelitas com Deus e no capítulo 20 cujo título é a Constituição do povo de Deus em que são traçados os mandamentos em si (1990, pp. 90-92).

A questão é que não se tem nos dez mandamentos qualquer distribuição de competência entre as tribos de Israel, apenas um código de conduta entre o fiel e Deus e entre os fieis entre si.

Mesmo que em certos momentos se fale em Masfa como um local de reunião dos israelitas como no livro dos Juízes, vide capítulo 20, versículo 1, (BÍBLIA, 1990, p. 293) tem-se que lá era uma reunião para realização de julgamentos, sendo um local importante de fé, conforme se observa do livro de



Samuel, capítulo 7, versículo 6 (BÍBLIA, 1990, p. 308), mas não um poder central propriamente dito que emanava ordens a serem observadas pelos tribos.

Outro ponto a desqualificar, do ponto de vista federativo, o precedente judaico é que os laços entre as tribos eram eminentemente religiosos, ou seja, não havia o componente político unindo-as, apesar do forte sentimento de pertencimento. Tal constatação não impede que países com religião oficial sejam qualificados como uma federação, pois os laços religiosos são mais um fator de coesão nacional e social e não o fator determinante da relação entre o cidadão e o Estado, pois este laço é fundamentalmente político, fruto das teorias contratualistas da Idade Moderna, conforme será melhor analisado no terceiro capítulo dessa dissertação.

Portanto, as tribos de Israel mais se assemelham a uma Confederação com notáveis singularidades do que com uma Federação. Algo parecido ocorre no caso da Grécia antiga, na Alemanha, nos Países Baixos e a Suíça (em um primeiro momento), exemplos de importância histórica inegável, mas que se aproximam mais de uma moderna Confederação do que de uma Federação.

Dentro desse contexto histórico, Dallari explica que, aquilo que muitos autores enxergam como Federação na Antiguidade ou na Idade Média, foram meras alianças temporárias, com uma finalidade em comum, sem a submissão a uma Constituição em comum ou um governo de todos com uma autoridade em comum, cuja obediência seria irrecusável (1986, p. 7). Em sentido análogo, Zimmermann expõe que é a Constituição Federal o símbolo do pacto federativo, responsável por enumerar os poderes e cada ente federado, como manifestação da soberania popular (2005, p. 43).

A relação entre Federalismo e Constituição também é mencionada por César Abreu da seguinte forma: “Assim, embora se busque, com frequência, uma origem histórica na Antiguidade clássica, a construção de uma cultura política federativa, de maneira programática e não meramente empírica, teve suas raízes fincadas na Constituição de 1787” (2004, p.18).

O federalismo possui uma relação intrínseca com o constitucionalismo, embora exista Constituição sem Federação, não há Federação sem Constituição, documento este que é primordial para assegurar a união entre os entes políticos e a repartição de competências.

Um aspecto nevrálgico a se destacar é a questão da soberania, pois em uma Confederação diferentemente de uma Federação, os entes políticos que a compõe a possuem, ou seja, são capazes de representação independente no cenário político internacional.

Aprofundando o tema, José Afonso da Silva leciona, em atenção ao Federalismo brasileiro, que o Estado Federal é o todo dotado de personalidade jurídica de Direito Público internacional, sendo a União responsável por exercer essas prerrogativas no plano internacional, ao passo que os Estados-membros são dotados de autonomia. A soberania entendida como a capacidade suprema de autodeterminação e a autonomia como o poder de organizar o próprio governo dentro das linhas de competências traçadas pela Constituição Federal. A autonomia dos Estados-membros, por seu turno, encontra sustentáculo em dois pressupostos: a existência de órgãos de governo próprios e um rol considerável de competências (2006, p. 100).

Em sentido semelhante, agora sobre o federalismo norte-americano, Bernard Schwartz aduz que os estados cederam sua soberania para o fortalecimento do governo central que, diferente das antigas confederações, agora tem o condão de atuar diretamente para impor suas determinações, independente do concurso dos estados (1984, pp. 13-16).

Assim, tem-se por estabelecido que a Confederação é a união de entes políticos soberanos por tratado, enquanto que a Federação se caracteriza pela autonomia dos entes que a compõem, com competências próprias e exclusivas, delineadas em uma Constituição.

Diante das premissas aqui estabelecidas, o marco cronológico do surgimento do Federalismo em sua forma mais autêntica é com a Constituição dos Estados Unidos da América de 1787 que, nas palavras de Sarlet, é a primeira dos tempos modernos, responsável por fundar um novo sistema político baseado no constitucionalismo republicano e presidencialista (2012, p. 44), cujas peculiaridades serão analisadas no tópico a seguir.

## 2.1. O BERÇO DA IDEIA: OS ESTADOS UNIDOS DA AMÉRICA

O estudo sobre o modelo federalista norte-americano é essencial por dois motivos básicos: o primeiro deles é que a ideia do Estado Federado Constitucional

se inicia com a Constituição de 1787 e o segundo, como aponta Dotte de Freitas, é que este é o modelo que inspirou os constitucionalistas brasileiros, além de ser o mais festejado pelos autores pátrios (2016, pg. 83). Roberta Baggio também enxerga a influência do pensamento liberal norte-americano na fundação do Estado Republicano e Federativo brasileiro (2006, p. 78).

Em sentido análogo, Streck e Bolzan de Moraes destacam que - dentro de uma perspectiva moderna - o federalismo surgiu no Século XVIII, com a Constituição norte-americana de 1787 que transformou aquela Confederação em Federação. Essa construção política almeja um modelo capaz de bloquear a concentração autoritária de poder, transferindo atividades do centro para a periferia, com a partilha do poder político entre os diferentes entes federados (2008, p. 171).

Para José Afonso da Silva, como expressão de Direito Constitucional, o federalismo nasceu com Carta americana de 1787, traduzindo-se como uma forma de Estado, cuja característica mais marcante é a união de coletividades públicas a que são conferidas autonomias políticas de constitucionais (2006, p. 99).

Assim, uma vez estabelecida a experiência federalista norte-americana como pioneira é imperativo destacar que, após o processo de independência, as outrora colônias inglesas se organizaram primeiramente como confederação, conforme explica César Abreu:

Acentuadas as divergências entre Inglaterra e as colônias da América, agravadas as relações por uma sucessão de abusos e usurpações desencadeadas pelo rei da Grã-Bretanha, treze de suas colônias, quais sejam, Nova Hampshire, Baía de Massachussets, Rhode Island, Connecticut, Nova York, Nova Jersey, Pensilvânia, Delaware, Maryland, Virgínia, Carolina do Norte, Carolina do Sul e Geórgia acordaram em estabelecer resistência comum, como forma de fortalecimento militar e defesa de seus ideais de independência, considerando o Governo da metrópole, como todo o resto da humanidade, inimigos na guerra, mas na paz amigos. Corolário desse prévio entendimento sobreveio, em 04 de julho de 1776, o Ato de Independência, declaração unânime das Treze Colônias, proclamando-se em Estados Livres e Independentes, dispensadas de qualquer obediência à Coroa Britânica (2004, pp. 18-19).

Nesse sentido, Sarlet observa que após a independência, as treze colônias ratificaram, em 1781, os *Articles of Confederation* formando uma Confederação e mantendo sua soberania, inclusive com processos constitucionais próprios. Ocorre que o passar do tempo demonstrou a necessidade de um centro decisório para as disputas internas e trazer estabilidade ao sistema. Dessa forma, a elaboração da Constituição americana não foi previamente planejada, porém foi o

modo como as colônias, agora independentes, pactuaram seu relacionamento, inclusive com a renúncia da soberania (2012, pp. 44-45).

Dentro desse contexto, o Federalista de Hamilton, Madison e Jay é uma defesa da necessidade de uma União capaz de exprimir a coesão política, inclusive contra inimigos externos, o que ensejou um novo pacto político que resultou na Constituição americana.

Acerca das discussões sobre a nova carta política, Hamilton entendia que qualquer Constituição que não pudesse ensejar à União atender aos interesses nacionais seria inadequada (1984, p. 236). Aduz o autor que as principais finalidades da União seriam a preservação da paz pública (interna e externa), a regulamentação de comércio com os demais países e as relações políticas com as outras nações (1984, p. 233).

Acerca da necessidade de defesa comum, pondera Hamilton:

O perigo, embora em graus diferentes, é conseqüentemente comum. E os meios para enfrenta-lo devem, igualmente, ser objeto de conselhos comuns e de um Tesouro também comum. Acontece que alguns Estados, em virtude de uma situação geográfica, estão mais diretamente expostos. Nova Iorque pertence a essa classe. De acordo com o plano de provisões separadas, Nova Iorque teria de arcar com todo o peso das instalações exigidas por sua segurança imediata, além de colaborar na proteção de seus vizinhos. Isso não seria equitativo com relação a Nova Iorque nem confiável por parte dos outros Estados. O sistema representa ainda vários inconvenientes. Os Estados que deveriam manter as necessárias instalações teriam não apenas pouca capacidade, mas também nenhum desejo, pelo menos em um futuro próximo, de arcar com o ônus das respectivas provisões. A segurança do conjunto ficaria assim sujeita à parcimônia, à negligência ou à incapacidade de uma parte (1984, p. 245).

Assim, o que busca Hamilton é uma apologia do modelo federativo sobre o confederativo. No trecho transcrito acima, o autor toca na questão da defesa mútua entre os confederados que seria melhor exercida por uma Federação pois os custos das forças armadas recairiam sobre o poder central, não onerando demasiadamente os estados com maior probabilidade de invasão estrangeira e, por conseguinte, não deixando os demais entes na dependência do zelo de outro estado.

No que concerne à relação com outros países, Hamilton defende o texto constitucional de que caberá ao presidente celebrar tratados com o apoio de dois terços dos senadores presentes, sob o argumento de uma mescla de poderes. Isso porque a celebração de tratados equivale a um acordo de soberanos, o que legitima

o chefe do executivo como o mais capaz, entretanto por ter força de lei também se faz necessária a importância de um órgão do Poder Legislativo (1984, pp. 557-558).

No que tange à regulamentação do comércio, Madison explica que esta deva ficar a cargo da administração federal, sob pena de que se inicie uma disputa de taxaço dentre os componentes da Federação sobrecarregando de impostos os fabricantes. O autor cita que na Suíça, Alemanha e Holanda onde o tráfego de produtos ocorre de maneira uniforme dentro desses países. Ainda sobre o aspecto da regulação comercial, outros pontos estariam sob a órbita federal como o fim do tráfico de escravos, cunhar moedas e a instalação de entrepostos para o correio (1984, pp. 356-359).

Entretanto, mais do que a defesa comum, o tratamento com outras nações ou a regulação comercial o que a Constituição traria é uma mudança na formatação política, nasceria o Estado Federal propriamente dito.

A mudança de governo de Confederação para uma Federação, ou seja, um governo nacional é bem explicada por Madison:

A diferença entre um governo federal e um nacional, relativamente ao “exercício” de suas funções, parece consistir no seguinte: naquele, sua autoridade se exerce sobre os órgãos políticos que compõem a Confederação, em sua capacidade política, neste, sobre os cidadãos, como componentes de uma nação, em suas capacidades de indivíduos. Analisando a Constituição à luz deste critério, ela assume o caráter “nacional” e não de “federal”, embora talvez não tão completamente como seria imaginado. Em muitos casos, particularmente no julgamento de controvérsias em que os Estados sejam partes, eles devem ser tidos e tratados unicamente segundo suas capacidades coletivas e políticas (1984, p. 333).

O marco distintivo traçado por Madison entre uma Confederação e uma Federação é importante para distinguir entre essas duas construções políticas. Enquanto que na Confederação o poder central é mais frágil e só age politicamente sobre os entes, na Federação a União pode agir diretamente na vida dos cidadãos, dentro dos limites constitucionais.

Para entender o contexto da época, primeiramente cite-se Dalmo de Abreu Dallari acerca da história dos Estados Unidos da América, oriunda de movimento centralizador, pois saiu da Confederação para a Federação, ocorrido da seguinte forma:

[...] Quando se promoveu a criação do Estado norte-americano, havia treze unidades independentes e soberanas, com suas características e seus interesses próprios. Através da federação surgiu a União, que era expressão de uma unidade, representando a criação de um poder central com autoridade sobre as treze unidades, mas, ao mesmo tempo, preservando a individualidade de cada uma delas. Houve, aí, um movimento centralizador (1986, p. 52).

Nesse contexto, os artigos publicados pelos autores de *O Federalista* tinham por meta o convencimento da opinião pública de que os poderes conferidos à União por esse movimento centrípeto não seriam inadequados ou desnecessários, mantendo o respeito das autonomias estaduais.

A Constituição de 1787, explica Madison, delega poucos e definidos poderes ao governo federal, ao passo que os poderes dos entes estaduais são numerosos e imprecisos, guardando relação com o respeito às liberdades, aos bens do povo, à ordem interna e ao aperfeiçoamento e a evolução do Estado. Acrescenta, ainda, que a atuação do governo federal, por sua vocação de defesa nacional, se dá com mais abrangência e importância em períodos de guerra que – seguramente – serão em número menor que os de tempo de paz (1984, p. 383).

O federalismo que se inaugurou com a Constituição dos Estados Unidos da América foi o dual, responsável por estabelecer as competências da União e dos Estados Membros, conforme explica Baggio:

Após a promulgação da Constituição, foi-se delineado o que se chamou de federalismo dual, que recebe esta denominação justamente por estabelecer duas esferas de poder autônomas no mesmo plano territorial: os Estados-membros e a União. Esses dois campos de poder conviviam em clima permanente de rivalidade e competição. A principal realização do federalismo dual norte-americano foi garantir a não-intervenção estatal nos assuntos econômicos e a supremacia dos interesses privados, utilizando como bandeira principal a defesa dos direitos políticos e civis, ou os chamados direitos de primeira dimensão. O ponto-chave para essa convivência foi a distribuição das competências. Segundo essa ordem, a esfera federal teve seus poderes e competências enumeradas pela Constituição, tendo os Estados-membros ficado com suas competências residuais, ou seja, todas as competências não enumeradas pela Constituição para a esfera federal foram atribuídas aos Estados (2006, pp. 34-35).

O constitucionalista norte-americano Bernard Schwartz explica que o federalismo dual adotado no começo do Estado Federal americano se caracteriza pelo equilíbrio da autoridade federal e estadual com rígida demarcação entre as competências de cada ente, para que o Governo de Washington não fosse

hegemônico em relação aos estados. Essa doutrina dualista foi predominante inclusive na Suprema Corte Americana, conforme se pode inferir do caso *Hammer versus Dagenhart*, de 1918, no qual restou declarada inconstitucional uma lei federal que previa a vedação ao transporte interestadual de produtos feitos com a utilização de mão-de-obra infantil, pois as relações de trabalho de cada estado foram consideradas assunto de competência local, ou seja, a lei seria uma invasão na autonomia estadual (1984, pp. 26-28).

Em sentido semelhante, Baggio explica que o federalismo dual foi a fórmula de consenso encontrada entre os federalistas e os antifederalistas (desejosos de manter o formato da confederação). Esse método tinha como princípio base a enumeração de competências na esfera federal, enquanto que aos Estados estariam atribuídas as demais competências, mantendo assim a proteção contra eventuais tendências centralizadoras (2006, pp. 33-35).

Para Baggio a principal realização do federalismo dual foi a harmonia com o liberalismo, sua não intervenção nos assuntos econômicos, defesa dos direitos políticos e civis, supremacia dos interesses privados, ou seja, os chamados direitos de primeira dimensão (2006, pp. 34-35).

A mesma observação é feita por Sarlet para quem os direitos incorporados nas emendas de 1791 como os direitos à vida, à propriedade e à liberdade de expressão e religiosa, ao devido processo legal, representavam o *Zeitgeist* iluminista da época de matriz liberal-burguesa (2012, p. 46).

Nota-se, contudo, que essa primeira leva de direitos não superou o sistema escravista que vigia nos Estados Unidos, permanecendo essa mácula até a guerra da secessão. Ademais, esse modelo somente restou superado quando da necessidade da intervenção estatal para superação da depressão econômica.

O federalismo dual conviveu bem com o Estado Liberal americano, o chamado *laissez-faire*, contudo, como explica Schwartz, com a depressão econômica de 1929 que atingiu fortemente os Estados Unidos da América houve a necessidade do Governo de Washington exercer atividade econômica em escala nacional, devido às múltiplas funções que os estados teriam que desempenhar. Esse novo agir da União encontrou primeiramente resistência da Suprema Corte, mas como as condicionantes externas eram fortes, houve uma guinada jurisprudencial (1984, pp. 30-33).

Importante é a contextualização da época, trazida por Levitsky e Ziblatt que explicam que o presidente Franklin D. Roosevelt nos anos de 1935 e 1936 viu boa parte a legislação do *New Deal* ser bloqueada pela Suprema Corte, tendo, em razão disso, proposto a expansão dos juízes que compunham aquele órgão julgador como forma de aparelha-la (2018, p. 117).

No entanto, apesar da popularidade do Presidente reeleito, sua ideia foi rechaçada pelos dois grandes partidos que dominavam o Congresso norte-americano (democratas e republicanos), tendo a proposta naufragado em julho de 1937 no Senado. Ocorre que a Suprema Corte também contribuiu para o sepultamento da proposta ao fazer um recuo tático de suas posições, inclusive decidindo pela constitucionalidade da Lei Nacional de Relações de Trabalho e da Legislação de Seguridade Social (LEVISTSKY e ZIBLATT, 2018, pp. 129-130)

De fato, a mudança jurisprudencial da Suprema Corte pode ser sentida no decorrer dos anos em que se implementou ou *New Deal*. Schwartz expõe que em 1935 (quando do início dessa nova política), no caso *Schechter Poultry Corp. versus* Estados Unidos, o Tribunal julgou inconstitucional a Lei Nacional de Recuperação Industrial de 1933, sob o argumento de invasão à liberdade estadual de controlar o comércio e a produção local. No entanto, em 1937, a Suprema Corte entendeu constitucional uma lei federal que regulamentava temas trabalhistas; e em 1940 também entendeu que a lei regulamentadora da indústria de carvão era válida. Em 1941, a Suprema Corte voltou atrás na sua decisão sobre o caso do trabalho infantil, sob o argumento de que a concepção de poder federal-estadual de outrora estava desatualizada (1984, pp. 32-34).

Das lições acima se infere que os norte-americanos passaram por momentos de extrema tensão envolvendo o federalismo, constitucionalismo e o equilíbrio entre os poderes, não se podendo deixar de se questionar acerca de eventual manutenção da jurisprudência da Suprema Corte não levaria a uma maior pressão do Executivo pelo aparelhamento do órgão julgador.

Em todo caso, a crise econômica, especialmente em seu aspecto liberal, seguida da institucional, serviu para a superação do federalismo dual, pois, como pontua Baggio, tal organização de competências serviu para a manutenção de condições adversas como na própria primeira decisão acerca do trabalho infantil, além da escravidão e, quando do término desta, pela sua sucessora, a segregação racial; como no julgado *Plessy versus Fergusso* em que a Corte entendeu pela



inconstitucionalidade de leis que protegessem a população negra, inaugurando a doutrina do separados, mas iguais (2006, pp. 38-39).

A ascensão do *welfare state* também é visto por Zimmermann como um fator primordial sobre o enfraquecimento do federalismo dual:

Com o modelo de Estado providência, ou Estado de bem-estar social, emergente na primeira metade do século XX, a forma dualista foi perdendo o seu espaço para aquilo que se convencionou denominar de federalismo cooperativo. Este modelo foi, por exemplo, o que garantiu a supremacia econômica e política da União nos Estados Unidos, e em detrimento dos poderes estaduais. Emergindo de forma bastante nítida a partir dos conturbados anos 30, seguintes à grave crise capitalista de 1929, o federalismo cooperativo é desde então a forma dominante nas organizações estatais federativas (2005, pp. 56-57).

O federalismo dual, portanto, sofre reveses e há uma ascensão do federalismo cooperativo que trouxe uma série de implicações também para a experiência brasileira.

A experiência federalista norte-americana foi tão impactante para o debate político mundial que foi tomada como exemplo por Carl Schmitt (conjuntamente com a Confederação Suíça) para afirmar a compatibilidade entre democracia e federalismo, ao passo que a própria Constituição de Weimar serviu como exemplo prático da harmonia entre federalismo e parlamentarismo (2007, p. 138).

Os estudos de Schmitt sobre a Constituição de Weimar serão de extrema importância quando do estudo da intervenção federal, dado o estudo sobre as medidas de emergência e da autorização constitucional para decretá-la, o que será vista em tópico próprio.

De outro norte, no caso brasileiro, tem-se que a forma de Estado Federal tardou a ser implementada por aqui, mesmo que formalmente, conforme se verá por uma abordagem da história e das constituições brasileiras.

## 2.2. SÍSTOLES E DIÁSTOLES DO ESTADO FEDERAL BRASILEIRO

No quarto de cinco volumes sobre a ditadura brasileira, intitulado “O sacerdote e o feiticeiro”, Elio Gaspari comenta um insólito diálogo entre Petrônio Portella, senador pela Arena, e por Ulysses Guimarães<sup>2</sup>, deputado pelo MDB:

Mestre das hipérboles, o senador chamou Ulysses Guimarães para uma conversa fiada no fundo do plenário da Câmara e contou-lhe que se lembrara dele havia pouco tempo, quando Golbery lhe expusera sua teoria das “sístoles e diástoles”. Era uma das construções preferidas do general. Mapeava a história do Brasil como uma sucessão de períodos em que se alternaram regimes centralizadores e regimes descentralizadores. Coisa simples: o poder nacional contraíra-se no Império, irradiara-se na República Velha, voltara a se contrair no Estado Novo e a irradiar-se na redemocratização de 1945. Em 1977, vivia-se o ocaso da sístole iniciada em 1964, prenunciando-se a diástole da redemocratização (2014, p. 351).

Por mais que se possa discordar das escolhas políticas feitas por Golbery do Couto e Silva ao longo da sua vida, a análise do “feiticeiro” do regime de exceção é acurada.

A analogia envolvendo sístoles e diástoles é tradicional no pensamento brasileiro, Lassance explica essa metáfora é comumente utilizada para explicar as formas de Estado no Brasil, sua origem remonta ao Leviatã de Hobbes, onde os recursos correriam por todas as veias da máquina estatal, irrigando racionalmente a sociedade. Porém, a analogia é imperfeita, sob dois fundamentos: a) períodos democráticos nem sempre coincidem com a descentralização política; b) os movimentos de sístoles e diástoles são sucessivos e coordenados, diferentemente de trajetória brasileira, marcada por crises e golpes (2013, p. 71).

Em que pesem as ressalvas de Lassance, de fato, a história brasileira é marcada por reviravoltas políticas e episódios que centralizam ou descentralizam o poder e, embora os períodos democráticos por si só não representem descentralização, os períodos de exceção correspondem a centralização do poder.

De outro norte, Roberta Baggio explica que, especificamente no caso brasileiro, o federalismo serviu como acomodação de interesses políticos e econômicos, por meio de aliança das elites econômicas, privilegiando ora setores agrários, financeiros ou industriais (2006, p. 77).

---

<sup>2</sup> Aliás, Gaspari narra a sagaz resposta de Ulysses que lembrou que sístole também é um vocábulo gramatical que indica a mudança do acento gráfico (como Darío e Dário), porém eram incapaz de alterar o sentido das palavras (2014, p. 351).

O ideário federalista não passou despercebido pelo Império português. Ivo Coser explica que em 1798, Rodrigo de Souza Coutinho, expoente da política portuguesa, cogitou a formação de uma federação incluindo as colônias, como meio de fortalecer os laços com os territórios ultramarinos de Portugal, especialmente com o Brasil, até mesmo como forma de promover o desenvolvimento econômico deste (2009, p. 462).

Ainda com base no magistério de Lassance o federalismo brasileiro é tradicionalmente explicado pelas conjunturas de momento citando como exemplo os anos de 1891, 1893, 1922, 1924, 1930, 1932, 1935, 1937, 1945, 1964, 1968, 1974, 1982 e 1984, nos quais o aumento ou restrição das competências da União guarda relação com o momento político vivido pelo país (2013, p. 72).

Nítido que alguns desses momentos históricos coincidem com as mudanças institucional e constitucional; outros foram agitações ou revoltas que trouxeram mudanças significativas ou mesmo o recrudescimento do regime em que se vivia, conforme se pretende demonstrar nesse ponto da dissertação.

### **2.2.1. Do Brasil colônia ao fim do Império: tensões escondidas sob a coroa**

A unidade do território brasileiro durante o Brasil Colônia não se deu de modo pacífico como se costuma imaginar. O período se manifestou por uma forte concentração de poder nas mãos da Coroa Portuguesa, responsável por absorver toda capacidade de decisão da colônia, criando uma ordem administrativa, política e jurídica por meio de estruturas locais que não permitiam o surgimento de insurreições. O surgimento das vilas brasileiras foi arbitrário e artificial, orquestrado por Portugal com o intuito de dominar a população local. (BAGGIO, 2006, p. 79).

No clássico “Os Donos do Poder”, Raymundo Faoro expõe que os estatutos do governo local foram criados com o intuito de manter a rédea curta da metrópole sobre a colônia, por meio da formação de uma cúpula política capaz de frear as eventuais ambições dos senhores de engenho locais (como no passado serviu para acalmar o ímpeto da aristocracia portuguesa), bem como para arrecadação de tributos, além de auxiliar no povoamento, razão histórica pela qual as vilas precederam a outros núcleos políticos de poder. Os primeiros municípios brasileiros foram São Vicente e Piratininga, atuais São Paulo e Santos (2001, pp. 170-171).

A formação dessas estruturas durante o Brasil Colônia, não passou despercebida por Franco Montoro:

No Brasil, o Município existe há mais de 400 anos. Na Colônia foi a única entidade de governo representativa da população. Na luta pela independência, os Municípios tiveram papel relevante. A instituição municipal foi, histórica e sociologicamente, a base da vida pública brasileira (1982, pg. 25).

Em artigo que trata da obra crítica de Lima Barreto ao Federalismo da Primeira República, Rômulo Nogueira expõe que no Brasil Colônia havia pouca coesão entre as províncias, a ponto dos próprios portugueses se referirem aos brasis e os ingleses aos “brazis”, ademais havia poucos laços formados entre os brasileiros (2018, p. 221).

Feito esse célere delineamento, vale mencionar que a estrutura montada pela metrópole não foi capaz de impedir o surgimento de uma crescente insatisfação contra os mandos e desmandos do rei, o que ficou latente com a chegada da família real ao Brasil (BAGGIO, 2006, pg. 79).

Essa insatisfação pode ser sentida na constituinte de 1821 em Lisboa, conforme explica Ivo Coser, pois naquela oportunidade as cortes discutiram a formação de uma Confederação ou de uma Federação como meio de reordenar o Império de Portugal, inclusive com uma corrente de opinião defendendo a igualdade entre as colônias e a metrópole, capitaneada pelo representante Antônio Carlos que defendia a tese de que o povo era um só, mesmo que separados em diversos territórios. Contudo, tal tese não prevaleceu, culminando com o processo de independência brasileira, pois as Cortes portuguesas eram desejosas de que o Brasil continuasse na sua posição de vassalagem. (2009, p. 463).

Sobre esses episódios de descontentamento com o poder central, César Abreu pontifica que o ideário da federação esteve presente no período colonial, na Inconfidência Mineira e na Revolução Pernambucana. A Revolução Farroupilha é outro momento de tensão entre o poder central e o local, com a província gaúcha reivindicando a secessão. O autor ainda pontua que a Conspiração Mineira estava acometida de influência norte-americana, tendo chegado às mãos de Tiradentes uma versão em francês do livro *Recueil Des Loix Constitutives*, um conjunto que incluía os atos de Independência, da Confederação, além de outros atos do Congresso Geral (2004, pp. 26-27).

No que toca à Revolução Pernambucana, Baggio destaca que esse levante armado se originou com a crise social e econômica de Pernambuco, tendo esta província declarado um governo provisório e iniciado um levante armado (2006, p. 80).

Para Faoro, a Revolução Pernambucana marca o término da convivência harmoniosa entre os portugueses e os nascidos no Brasil, a qual seria marcada por desconfiança mútua, com D. João VI tomando algumas medidas como a exclusividade de portugueses em postos de alta patente no exército (2001, p. 299).

A Revolução Pernambucana, em 1.817 é explicada por Daniela Arguilar Camargo como de feições federalistas, com inspiração norte-americana. Observa a autora que durante o período colonial, o Brasil foi dividido de forma administrativa nas chamadas capitanias, que somente passaram a ser chamar Províncias, no ano de 1821 (2017, p. 26).

Ainda sobre o período, importante mencionar o testemunho do naturalista francês Auguste de Saint-Hilaire que viveu no Brasil de 1816 a 1822, para quem as capitanias brasileiras possuíam rivalidades e pouco se comunicavam, sem a existência de um centro comum, o que se alterou com a chegada de Dom João VI ao Brasil. Tal situação se evidencia nas Cortes de Lisboa em 1821, nas quais os deputados provinciais brasileiros, mais que os interesses nacionais, defendiam os interesses de sua própria província de origem. (NOGUEIRA, 2018, pp. 220-221).

Em síntese, o período colonial pouco ou nada avançou na questão federalista, porém algumas questões seriam levadas adiante e acompanhariam a Federação que iria nascer, a saber: a) tensões entre as províncias; b) disparidade econômica entre elas; c) a figura do município que é algo que reverberará nas Constituições de 1934 e, em especial, na de 1988; d) a forte cultura de centralização administrativa e política que iria se refletir pesadamente sobre o futuro Império brasileiro e sobre a República.

Aliás, sobre essa última característica, observam Machado e Wolkmer que a independência para a América Latina não significou uma mudança drástica no modo de conceber as práticas institucionais. Ao contrário, as estruturas sociais e econômicas pouco mudaram, havendo uma acomodação da classe política com a velha elite agrária (2011, p. 375).

A mesma constatação é realizada por Roberta Baggio. A autora considera que com a Independência em 1822 houve mera troca de arbitrariedades do Rei de

Portugal pelo Imperador do Brasil, mantendo o forte centralismo político (2006, p. 80).

A visão aguçada de Saint-Hilaire sobre a independência é, dessa vez, mencionada por Raymundo Faoro aduzindo este personagem que as elites brasileiras eram imunes à carga ideológica sobre a independência, apenas entendendo os fazendeiros que teriam menos mercado para suas exportações sem a independência (2007, pp. 32-33).

Apesar da falta de um debate nacional existia uma necessidade de fato e de direito para que o país independente definisse quais os poderes que iriam governar o Império, situação que dá ensejo ao primeiro processo constituinte pátrio, culminando na Constituição de 1824.

Sobre a Carta Política do Império, José Afonso da Silva explica que houve a contemplação, logo em seu artigo primeiro, de que o Império do Brasil era formado por uma nação livre e independente que não admitiria qualquer outro laço de união ou federação que se oponha a sua independência (2006, pp. 74-75).

O Brasil independente era o triunfo da centralização política, materializada pela Constituição outorgada de 1824, muito por influência de José Bonifácio. A questão de um federalismo imperial foi debatida durante os trabalhos da Assembleia Constituinte de 1823, com inspiração das ideias da Inconfidência Mineira de 1.789. Em todo caso, o projeto da Assembleia não agradou ao Imperador que – de forma única na história brasileira - dissolveu-a, impondo uma Carta Constitucional centralizadora e absolutista, com a previsão de 20 províncias subordinadas ao Imperador. Esse desenho institucional não conseguiu impedir a formação da Confederação do Equador e da Revolução Farroupilha<sup>3</sup> (ZIMMERMANN, 2008, pp 291-292).

Entretanto, destaca-se que o principal motivo da dissolução da Assembleia pelo Imperador foi a de não permitir avanços nas liberdades civis e nos aspectos democráticos. Nesse ponto, Faoro explica que a concepção liberal formulada pelos constituintes foi a garantir a liberdade do povo, mas não o poder ao

---

<sup>3</sup> Destaca-se que, como explica Lilia Moriz Schwarcz, durante os eventos da Farroupilha houve a coroação de Dom Pedro II e o uso de sua figura e autoridade para estabilizar o país, exaltando uma maturidade precoce e com 14 anos lendo um discurso de pacificação: “Se continuardes porém surdos à minha voz, acabará o tempo da clemência, e soará bem mau grado meu a hora do castigo [...] Eia Rio-Grandenses deponde aos pés do trono as armas fraticidas, vinde aos braços do vosso monarca que, como o sol, traz luz para o filho desvairado” (1998, p. 70)

povo. O desenho institucional de 1824 seria centrado no Estado e não do indivíduo, com a manutenção do modelo escravocrata e o afastamento dos escravos e dos menos favorecidos do exercício da cidadania. O que se tem na prática é um absolutismo reformador no lugar do liberalismo que antes pairava nos trabalhos da Constituinte (2007, pp. 108-111).

A Confederação do Equador foi uma resposta imediata à outorga da Constituição de 1824, tinha ideias separatistas e era formada pelas principais províncias do norte e nordeste, porém tinha força bélica aquém do Império e acabou sendo derrotada. Por seu turno, a Revolução Farroupilha foi motivada por questão da tributação sobre o charque e pela nomeação de governadores de fora da província sem qualquer ligação com os interesses locais. O movimento gaúcho se iniciou já no período da Regência, entre a abdicação de D. Pedro I e a coroação de Pedro II, tendo durado 10 (dez) anos, significando uma guerra civil, na qual o Rio Grande do Sul declarou sua independência em relação ao Império, inclusive se constituindo como uma República, situação que só se revolveu com um acordo de paz em 1845, tendo inspirada também a Sabinada, na Bahia, com viés separatista (BAGGIO, pp. 81-82).

As causas que levaram os estancieiros gaúchos a se rebelarem são, em síntese, as causas do federalismo, diante da supremacia do poder central-imperial sobre o local.

Como observa Nogueira, o período de Regência marca um momento delicado na vida brasileira, marcado pelo embate entre o poder central e o local, o que se expressava bastante durante as eleições para a Assembleia, quando o regionalismo aflorava. O autor traz o já mencionado testemunho de Saint-Hilaire para quem a figura do jovem imperador Pedro II era capaz de unir as províncias e impedir a dispersão do Brasil nas mãos dos chefes políticos locais (2018, p. 222).

De certa maneira, pode-se dar razão ao naturalista francês, pois, em que pese o II Reinado não poder ser caracterizado como um período democrático ou de cidadania, especialmente pela chaga da escravidão que até hoje é traço definidor da sociedade brasileira; não se pode olvidar que foi um período de estabilidade política, nas quais as tensões existentes na sociedade eram controladas pela mão forte de Pedro II nos negócios públicos, ficando latente por décadas.

O apogeu do reinado do Dom Pedro II veio de um sucesso econômico baseado em um cenário de exportação e de um grande acordo com as elites

oligárquicas, o qual é quebrado com a abolição da escravatura (BAGGIO, 2006, pp. 83-84)

Foi durante a Regência que o Partido Liberal apresentou projeto de lei pela instituição de uma federação monárquica, inclusive com a divisão de rendas. O projeto prosperou na Câmara, mas restou sepultado pelo Senado Imperial. No entanto, foi nesse período que surgiu o Ato Adicional de 1834 que previa o aumento do número de membros das Assembleias provinciais e dispôs sobre as eleições de seus membros, ocorre que os efeitos desse documento jurídico foram podados pela Lei de Interpretação (Lei n. 105 de 12 de maio de 1840) responsável por reconduzir as instituições ao centralismo, possibilitando a nomeação pelo Imperador até do vice-presidente das províncias e, em 1841, houve a criação da polícia centralizada (ZIMMERMANN, 2008, pp. 293-295).

Esse quadro de hegemonia do Império sobre as províncias é narrado com maestria por José Afonso da Silva:

As províncias foram subordinadas ao poder central, através do seu presidente, escolhido e nomeado pelo Imperador, e do chefe de polícia, também escolhido e nomeado pelo Imperador, com atribuições não só policiais como judiciais até 1870, do qual dependiam órgãos menores, com ação nas localidades, cidades, vilas, lugarejos, distritos: os “delegados de polícia”, os “subdelegados de polícia”, os “inspetores de quarteirões”, os “carcereiros” das cadeias públicas e o pessoal subalterno da administração policial. É ainda o poder central que nomeia o “juiz de direito”, o “juiz municipal”, “o promotor público”. E há também a “Guarda Nacional”, em que se transformaram as milícias locais, a qual, a partir de 1850, passou a ser subordinada ao poder central (2006, p. 75).

Essa configuração política do Império é tida como unitária, uma forma de Estado Moderno que, segundo Bolzan de Moraes e Streck, é o inverso da descentralização federal, formado a partir da centralização do poder, excluindo a pluralidade jurídica e administrativa, inviabilizando a existência de corpos intermediários autônomos (2008, p. 173).

Aliás, acerca do centralismo imperial brasileiro, vale destacar as palavras de Raymundo Faoro:

No fim do regime, quando já se fazia sentir a presença das províncias, em 1885-1887, o governo central arrecadava 54% dos seus rendimentos na capital e nela gastava 73% dos seus recursos. As províncias não tinham escola, com apenas 16% da população do Império alfabetizada (2007, p. 277).



Vários são os fatores que viabilizaram a queda do Império, mas dentre elas, a causa Federativa tem destaque, até mesmo por sua defesa por políticos proeminentes da época como Joaquim Nabuco, José Mariano e Rui Barbosa, porém o movimento da proclamação da República foi capitaneado pelos militares via golpe militar excludente da participação popular e autoritário (BAGGIO, 2006, pp. 84-85).

Aliás, Lilia Moriz Schwarcz explica que uma das poucas nuances entre o Partido Liberal e o Conservador era a de que aquele, a partir da década de 1840, embora timidamente, passou a defender uma maior autonomia das províncias (1998, p. 122).

O Partido Liberal, em 1868, tinha na descentralização política e no federalismo suas principais causas. Um dos mais notáveis políticos da época, Joaquim Nabuco, enxergava na Federação o meio de salvação e renovação do Império. Rui Barbosa e José Antônio Saraiva defenderam a adoção do federalismo no último Congresso do Partido Liberal em 1889. A Federação mais que a República ocasionou a queda do Império (ZIMMERMANN 2005, pp. 295-297).

Ao prefaciá-la obra República Inacabada de Raymundo Faoro, Fábio Konder Komparato observa que a causa federalista era até mais importante que a Proclamação da República, conforme se pode inferir do Manifesto Republicano de 1870 que encerra defendendo a tese do partido republicano federativo ou no próprio discurso de Prudente de Moraes, futuro presidente, ainda na Câmara dos Deputados em 1881, propondo a federalização do Império, nos mesmos termos da Alemanha daquela época (2007, p. 13).

A causa federalista, explica Roberta Baggio, defendida por grandes personalidades como Nabuco, Rui Barbosa e José Mariano e acabou culminando no ocaso do Império na década de 1880. (2006, p. 84).

Nesse ponto, especificamente sobre a atuação de Joaquim Nabuco, Zimmermann narra o seguinte:

No ano de 1885, Joaquim Nabuco, o notável defensor do abolicionismo, apresentava na Câmara dos Deputados o seu projeto federativo como a forma única, nesta particular entender, de se salvar o já combalido Império Constitucional. Defensor que era do sistema monárquico, este notável político pernambucano sabia muito bem que a sua salvação dependeria em grande parte da execução do projeto federalista. Em 1888, e logo após a proclamação do fim da escravidão tantas vezes defendida pelo ilustre político pernambucano, ele mais uma e derradeira vez volta a apresentar à Câmara um novo projeto federalista, pelo qual se esforçou ainda mais por demonstrar a não-incompatibilidade da federação com monarquia (2005, p. 296).

As elites da época não estariam tão ansiosas pela adoção do modelo norte-americano se não fosse a experiência da Argentina que entre 1853 e 1860 adaptou o Estado Federal e obteve grande sucesso econômico na década de 1880. Essa expectativa de êxito do federalismo no Brasil, somado à crise sucessória de Dom Pedro II, foi de fundamental importância para a queda do Império (LYNCH, 2012, p. 153).

Outro ponto interessante é destacado por José Murilo de Carvalho que, embora reconheça o período de maior tranquilidade do II Reinado, menciona a agitação popular resultante do rompimento com a Inglaterra, a intensa participação popular na campanha abolicionista, bem como a Revolta do Vintém em 1880 (movimento que exigia a diminuição da taxa de vinte réis - um vintém - cobrada sobre o transporte público), quando cinco mil pessoas construíram barricadas e entraram em confronto com a polícia; como sinais das mudanças pelas quais o país passava e o Império não conseguia corresponder (1987, p. 70).

Aliás, no que concerne à abolição, a Lei Áurea assinada pela Princesa Isabel também trouxe forte oposição ao Imperador por parte da elite agrária, conforme Lilia Moriz Schwarcz:

No entanto, a abolição definitiva gerava também perdas materiais e levava ao desprestígio de uma minoria muito e extremamente ligada ao trono e que depressa se bandeou para o lado dos republicanos. Por mais que a monarquia premiasse os proprietários rurais com títulos de baronato e alegasse o caráter inevitável da medida, a falta de indenização selava o rompimento com o Estado (1998, p. 438).

Também pontua Lilia Moriz Schwarcz que houve um afastamento do Exército com o Imperador, especialmente após o fortalecimento daquele na Guerra do Paraguai, além de surgimento de novos grupos políticos que mais tarde iriam formar o Partido Republicano (1998, p. 320).

Esses últimos motivos listados para o enfraquecimento e posterior término do Império brasileiro são importantes para entender o contexto da época. Entretanto, o ponto central era discutir sobre a importância do federalismo nesse ponto e, apesar da multiplicidade de fatores, nítido que o federalismo foi uma das, senão a maior, causas que levaram a proclamação da República. A nova dinâmica de

estrutura de poder irá alterar profundamente o federalismo brasileiro, mas as marcas do Império ainda permaneceriam nos modos e costumes dos chefes políticos.

### **2.2.2 Surge o federalismo brasileiro: importado, antidemocrático e artificial**

Em 15 de novembro de 1.889 chegou a cabo o governo monárquico de natureza hereditária, com a instituição do governo provisório pelo Decreto n. 1 daquela mesma data que, de maneira provisória, escolheu a República Democrática como forma de governo. Nos arts. 1º e 2º do referido Decreto já consta a previsão de que as províncias são unidas pelo laço da Federação. Por seu turno, o art. 3º prevê que os estados exercerão sua soberania (BRASIL, 1.889).

Assim, antes da Constituição de 1891, é o decreto do marechal Deodoro da Fonseca o responsável por instituir a Federação no Brasil. Contudo, o decreto assinado por Deodoro padece de boa técnica redacional por mencionar ora Províncias, ora Estados, deixando dúvidas quanto à nomenclatura, além de garantir soberania a estes, o que é incompatível com uma Federação (BRASIL, 1.889).

Apesar do Decreto n. 1, de 15/11/1889, José Afonso da Silva esclarece que foi somente com a Constituição de 1891 que cada uma das antigas províncias, agora unidas em laço indissolúvel e perpétuo, passaram a ser denominadas Estados. Também restou estabelecido que o país, doravante, adotaria o nome de Estados Unidos do Brasil (2006, pp. 77-78).

Acerca da primeira experiência federalista, Dalmo de Abreu Dallari traz um comparativo entre a formação histórica dos Estados Unidos da América, oriunda do movimento centralizador, pois, conforme visto, se transformou da Confederação para a Federação e o caso brasileiro saindo de um estado unitário para um estado descentralizado, ocorrido da seguinte forma:

Partiu-se da existência de uma unidade com poder centralizado e se distribuiu o poder político entre várias unidades, sem eliminar o poder central. Cada uma dessas unidades, que era apenas uma subdivisão administrativa chamada Província, recebeu uma parcela de poder político e a afirmação formal de sua individualidade, passando a denominar-se Estado. Aí o movimento foi descentralizador (1986, p. 52).

Notadamente, a Constituição de 1891 demonstrou a força do pensamento colonial na cultura jurídica brasileira, a começar pela denominação: Estados Unidos do Brasil, emulando os norte-americanos.

Acontece que, no Brasil, a República pouco significou em termos de participação popular, o que a diferia bastante do modelo copiado dos norte-americanos, conforme explica José Murilo de Carvalho:

Pode-se dizer que a República conseguiu quase literalmente eliminar o eleitor e, portanto, o direito de participação política através do voto. Uma comparação com Nova Iorque deixa claro o contraste. Lá, em 1888, 88% da população votou para presidente. O número equivalente para Rio em 1896 foi 7,5%. Em todos os Estados Unidos 18% da população votou para presidente em 1888 (1987, p. 86).

Assim, em termos de participação popular, tem-se que nada ou muito pouco aconteceu com a transformação do Império unitário para a República federalista.

Aliás, tem-se que o Brasil alterou-se de um Estado Unitário nos tempos do Império para um Federalismo formalmente radicalizado, com previsão no texto constitucional de soberania aos Estados, ao mesmo tempo em que se mantinham culturas e práticas centralizadoras.

Os sintomas dessas práticas são explicados por Galvão. A autora expõe que naquele período o conceito de Constituição é diverso do que é hoje, atuando o direito constitucional como um direito político que elencava as regras básicas do modelo federal. As práticas centralistas não se alteraram com a previsão de autonomia estadual, conforme se infere do comportamento dos dois primeiros presidentes do país. Deodoro da Fonseca designou governadores para todos os estados que não possuíssem sua própria constituição e chegou a fechar o Congresso Nacional. Com a sua renúncia, o vice Marechal Floriano Peixoto afastou todos os governadores ligados a Deodoro, nomeando seus próprios aliados (2013, pp. 24-26).

De toda sorte, a Carta 1891 foi responsável por facultar aos Estados a elaboração de suas próprias constituições, contraíram empréstimos externos sem a necessidade de permissão da União, sistema judiciário dual, mais ligado ao poder estadual (BAGGIO, 2006, p. 86).

Esse grau de autonomia dado aos estados permitiu o surgimento de oligarcas patriarcais que se assenhoravam da coisa pública estadual, abusando dos poderes lhe que eram conferidos, valendo-se de sutilezas jurídicas e mantendo a aparência de legalidade para preservação de seu poder. Essa figura de líder político

difere do caudilho da América espanhola, este muito mais beligerante, justamente pela herança monárquica de apego à forma (NOGUEIRA, 2018, pp. 219-231).

A Carta Política Republicana de 1891, leciona Franco Montoro, demonstrou a condição de dependência intelectual brasileira, com artificialismos como atribuir aos Estados competência para elaborarem seus próprios códigos de processo. Ainda, a Constituição de 1891 tinha por escopo descentralizar os poderes públicos ao mesmo tempo em que as peculiaridades regionais eram mantidas, mas dado o grau de desenvolvimento social e econômico desigual das unidades federativas, esse modelo chegou a ameaçar a segurança nacional, tanto que as constituições que se seguiram buscaram dar à União o papel de planejamento e execução de políticas de desenvolvimento regional levando em consideração os aspectos geográficos próprios de cada localidade (1973, pp. 06-13).

Análise semelhante é feita por Machado e Wolkmer que enxergam que a colonização e a dependência da cultura jurídica latino-americana, mesmo após a independência, ainda continuaram atreladas ao modelo hegemônico eurocêntrico de matriz romano-germânica. Tal quadro de dependência intelectual alcançou o pensar jurídico e, em nível de construções formais de Direito público, particularmente a positivação constitucional (2011, pp. 375-376).

O entendimento de Montoro, Machado e Wolkmer é comungado por Zimmermann:

No nosso caso, a primeira Constituição Federal (1891) não estruturou o federalismo cooperativo, mas apenas o meramente dual, segundo o velho modelo norte-americano. Falhou, contudo, na sua omissão em ajustar o sistema constitucional estrangeiro à nossa peculiar realidade. Até porque, entre nós, a Constituição Republicana não considerou a mais forte constituição sociológica deste país, dos seus fatos reais de poder desinteressados no desenvolvimento alcançável pela via de descentralização democrática (2005, p. 60).

A Carta de 1891 teve ampla inspiração na Constituição dos Estados Unidos da América, também com algumas disposições copiadas da Suíça e da Argentina. O abrandamento do centralismo que existia no Império resultou em um despertar das elites regionais, com a implementação por Campos Sales da famigerada “Política dos Governadores”, na qual o conjunto de maiorias estaduais formava a maioria no plano federal, traduzindo-se em verdadeira forma aristocrática de poder, baseada na troca de favores, com uso de coerção física e política (DA SILVA, 2006, p. 80).

Abordando a estrutura de poder da época, sob o viés da política do Ceará, Lira Neto explica o seguinte:

Em última análise, era o governo federal que realmente estava no topo daquela cadeia de desmando bem típica da República Velha, levada à condição de política de estado pela administração do presidente Campos Sales e seguida no mesmo diapasão pelos sucessores Rodrigues Alves, Afonso Pena e Nilo Peçanha: o jagunço dava cobertura ao coronel, os coronéis apoiavam o oligarca estadual, os oligarcas estaduais davam esteio ao presidente da República (2009, p. 335).

Analisando o contexto da época, José Murilo de Carvalho pontua que a primeira década da República foi extremamente agitada com movimentos políticos na capital e a guerra civil dos estados do Sul, além da crise do mercado do café e a alta dívida externa. Dessa forma, a obra política de Campos Salles foi a busca pela estabilidade interna, sob uma articulação de poder em que os estados saíam fortalecidos e suas oligarquias seriam cooptadas. O governo seria sustentado não por um grande partido nacional, mas pelas oligarquias locais cujos diplomas de seus representantes na Câmara dos Deputados eram presumivelmente legítimos quando fossem governistas. Campos Salles defenderia que a política nacional é a política dos estados (1987, pp. 31-32).

Também sobre a atuação política de Campos Salles, Nogueira explica que este se inspirou fortemente nos Estados Unidos da América e na Confederação Helvética e defendeu a tríplice esfera de poder público, resultando na soberania para os Estados se organizarem pela Constituição pelas leis que bem entenderam, com única restrição aos princípios constitucionais da União. Essa construção jurídico-política prevaleceu sobre o projeto original de Rui Barbosa que previa outras limitações como o respeito à tripartição de poderes, demissão de magistrados estaduais unicamente por sentença, possibilitando a ação de forças centrífugas e o estadualismo. Frise-se que o próprio Deodoro da Fonseca percebendo o andamento da Constituinte enviou mensagem enfatizando que a autonomia local não poderia significar a degradação da pátria (2018, pp. 223-224).

Como observa Franco Montoro esse mimetismo de instituições oportunizou a deterioração da primeira experiência federativa brasileira e ensejou o fortalecimento das oligarquias regionais e na degeneração da democracia com a chamada “tiranização dos Estados pelos governadores” (1973, p. 6).

Descontente com as modificações da Constituinte sobre seu projeto Rui Barbosa asseverava que o Brasil passava por um período de desagregação, tendo sido transformado em uma seita de pequenas pátrias, entendendo que a própria unidade nacional estava ameaçada, defendendo a necessidade de uma reforma constitucional (NOGUEIRA, 2018, p. 235).

Outra razão que colaborou para o insucesso da Primeira República, na visão de José Murilo de Carvalho, foi a ausência de uma significativa cidadania política. Por mais que medidas como a eliminação do Poder Moderador, do Senado vitalício e do Conselho Estado e a implementação do Federalismo tenham sido medidas de inspiração democrática, acabaram por entregar o poder diretamente aos setores dominantes rurais e urbanos (1987, pp. 45-46).

É perceptível que o quadro de importação de um instituto estranho às nossas tradições ensejou que os anos da Primeira República fossem extremamente tumultuados, com três períodos históricos distintos: o primeiro vai da proclamação da República até 1893, envolvendo importantes conflitos bélicos como a Revolução Federalista do Rio Grande do Sul e Revolta da Armada. O segundo momento marca a famigerada política de governadores com fenômenos como o coronelismo e o voto do cabresto. O terceiro movimento da Primeira República marca a ascensão do movimento tenentista com movimentos como a Revolta do Forte em 1922 e a Coluna Prestes de 1924 e o enfraquecimento das elites oligárquicas rurais frente à uma elite urbana (BAGGIO, 2006, pp. 88/94).

A Carta 1891, pontua Carvalho Rangel, recebeu apenas uma emenda constitucional em 1926, responsável por aumentar os poderes da União, inclusive criando a Justiça Federal, regulando as hipóteses de intervenção federal e modificando o processo legislativo (2016, p. 85).

Baggio explica que havia uma hegemonia capitaneada pelos estados maiores, a chamada política dos governadores, paulatinamente, foi virando a política do café-com-leite, dada a predominância de São Paulo e Minas Gerais, garantindo o interesse dos cafeicultores e criadores de gado leiteiro e somente com a quebra dessa aliança pelo Presidente Washington Luís (paulista que escolheu paulista para a sucessão, quando o acordo era que fosse um mineiro) é que pode ter início a Revolução de 1930 que alçou Getúlio Vargas ao poder (BAGGIO, 2006, pp. 92-94).

A intervenção federal também possui grande relevância no Federalismo brasileiro inaugurado com a República, o que será tratado em tópico apropriado da presente dissertação, porém de antemão fica a reflexão de Laila Maia Galvão de que este mecanismo se tornou a peça-chave da organização política do período, especialmente com a política dos governadores, como forma de resolução das querelas intra-oligárquicas dos estados (2013, p. 27).

Assim, a Primeira República teve o mérito de oficializar o federalismo no Brasil, mas o fez de forma torta, com um modelo copiado, artificial e antidemocrático, sem o voto feminino e com fraudes eleitorais. Tal situação fática possibilitou a chegada de Getúlio Vargas à Presidência, abrindo uma nova etapa histórica para o Brasil.

### **2.2.3 A federação e o varguismo**

A Revolução de 1930<sup>4</sup>, responsável por levar Getúlio Vargas ao poder, resultou na modificação da ordem constitucional brasileira em três oportunidades: as Constituições de 1934, a de 1937 e a de 1946, responsável por dar cabo ao regime do Estado Novo.

Ao tratar dos fatos que desencadearam o movimento de 1930, Skidmore narra que o candidato situacionista à Presidência da República – Júlio Prestes – derrotou o opositor Getúlio Vargas. A oposição acusou o regime de vencer de modo fraudulento e iniciou um processo de contestação do resultado que foi insuflado pela morte do vice na chapa opositora, João Pessoa (por motivos não ligados diretamente ao movimento). Tal fato ocasionou o surgimento de uma coalizão revolucionária que contava com duas alas bem definidas: os liberais clássicos, políticos de carreira descontentes com o sistema político, grupo cujo grande precursor anteriormente havia sido Rui Barbosa. O outro grupo era formado pelos tenentes que tinham um profundo desgosto com a situação política do país e que durante os anos de 1920 haviam protagonizado uma série de revoltas, especialmente em 1922 e 1924 (1982, pp. 22-28).

---

<sup>4</sup> Sobre o termo, explica Skidmore: “A mudança de liderança política, resultante da ascensão de Vargas à presidência, tornou-se conhecida como a Revolução de 30. Os acontecimentos posteriores confirmaram a precisão da denominação, pelo menos na esfera política. Na década e meia depois de Vargas ter assumido o poder praticamente todas as características do sistema político e da estrutura administrativa foram objeto do zelo reformista” (1982, p. 25).



O tenentismo, explica Cyril Lynch, galvanizava uma média idealista, progressista e civicamente orientada e era encabeçada pelos outrora tenentes Juarez Távora e Eduardo Gomes, que se levantaram contra a República Velha (2017, p. 158).

Adentrando a Era Vargas propriamente dita, Roberta Baggio explica que Getúlio enfrentou, logo em 1932, a Revolução Constitucionalista que, apesar da vitória das forças governistas, acabou culminando na Constituição de 1934, promulgada sob forte influência da Constituição de Weimar com a previsão de direitos sociais. No que tange ao Federalismo, este continuava com apelo na Constituição, porém os estados seriam enfraquecidos e fortalecidos os Municípios, agora com competência de arrecadação tributária, mediante uma estratégia do próprio Getúlio em enfraquecer as oligarquias rurais (2006, pp. 94-96).

Dentro desse mesmo estratagema de enfraquecimento das elites Primeira República, ainda em 1932 tem-se o aumento dos representantes dos estados menos populosos no Congresso Nacional com vistas a dar maior equilíbrio à Federação (BAGGIO, 2006, p. 95).

A Constituição de 1934 continha um interessante instrumento jurídico: o da revisão constitucional. O constituinte originário previu no art. 178 do corpo constitucional a possibilidade de revisão do texto constitucional, de um jeito facilitado de alteração, diferenciando-se das emendas constitucionais tradicionais que exigiam quórum qualificado, porém com a obrigatória observância de que não se extinguisse a forma de governo republicana e a forma de estado federativa (FAORO, 2008, p. 238).

Tem-se que a fórmula inaugurada com instituto previsto art. 178, § 2º, da Constituição de 1934 impõe uma tradição que perduraria nas Constituições brasileiras: a defesa formal do federalismo, mas seu abandono substancial.

Nesse ponto, Carvalho Rangel explica que a Carta de 1934, manteve uma tendência que começou com a reforma constitucional de 1926 (ainda sob a égide da Constituição de 1891), a de concentração de poder nas mãos da União, a qual foi dotada de competência na ordem econômica e social, além das competências concorrentes e a criação da Justiça Eleitoral, Militar e do Trabalho (2016, pp. 86-87).

Frise-se que entre 1930-1934, Getúlio Vargas governou o Brasil com poderes quase ilimitados, inclusive preparando a própria reeleição pelo Congresso Nacional nas eleições indiretas de 1934.

Ocorre que a nova Carta Constitucional lhe traria limitações cujo descontentamento já demonstrava desde o projeto como explica Lira Neto, em trechos retirados do diário pessoal do então Presidente, Vargas não tivera boa impressão do texto, achara-o muito inclinado ao parlamentarismo. O presidente também se angustiava com a existência de uma assembleia constituinte com a qual discordava, antevendo dificuldades e externando preferência para que outro governasse, ainda classificou o texto como monstruoso e asseverou que seria seu primeiro revisor. Alguns atribuem a Getúlio a infeliz comparação que constituições são como virgens esperando serem violadas (2013, pp. 179-191).

O relato histórico de Lira Neto dá a noção de qual era o pensamento de Getúlio Vargas sobre uma Constituição, Democracia e o papel do Executivo. Fora isso, há um cenário mundial em que as forças extremistas de direita (fascistas e nazistas) e de esquerda (comunistas) começam a se proliferar e tornar o mundo extremamente agitado, não passando o Brasil imune a isso, com Getúlio manobrando habilmente as forças políticas para se manter no poder por meio de um golpe e inaugurando o Estado Novo em 1937.

Os movimentos da Ação Integralista Brasileira de Plínio Salgado e da organização do Partido Comunista de Luiz Carlos Prestes são vistos como problemáticos por José Afonso da Silva, pois as referidas mobilizações serviram como subterfúgio para que Vargas dissolvesse a Câmara e o Senado, outorgando a Constituição de 1937 com a preocupação de fortalecer o Poder Executivo, do próprio Poder Público na atividade econômica, reformando o processo representativo e partidário (2006, pp. 82-83).

Sobre a Carta Constitucional de 1934, Lewandowski observa que sua efemeridade se deu em razão de sua supressão pelo golpe de Estado de 1937 que também outorgou um novo texto constitucional ao país, cuja eficácia dependeria de um plebiscito popular que nunca se realizou. A nova constituição tinha um forte teor antifederativo e autoritário com a marginalização dos estados-membros, inclusive havendo decretação de estado de emergência em seu penúltimo artigo, vedando a apreciação judicial dos atos praticados em sua conformidade (2018, pp. 85-87).

O golpe de Getúlio, na visão de Baggio, se deu em aliança com as Forças Armadas e com o intuito de modernizar o país sem os entraves de um Estado Democrático, contando com forte centralização política e com a posituação de

direitos trabalhistas como meio de conter eventuais agitações populares (2006, pp. 97-99).

A cooptação das Forças Armadas por Getúlio também é narrada por Skidmore:

Os oficiais superiores do Exército justificavam a reviravolta totalitária baseados em que a livre competição entrara em falência, tornando-se mesmo perigosa para a unidade e a segurança nacionais. A prova imediata desta afirmação era a pressão para que o Executivo fosse fortalecido contra os “extremistas”. Vargas vinha manobrando astutamente para aumentar o seu próprio poder desde o tempo em que havia chegado pela primeira vez à Presidência, em 1930 (1982, p. 51).

A Constituição de 1937, explica Carvalho Rangel, iniciou o Estado unitário desconcentrado, com forte viés autoritário, com a submissão dos Estados e Municípios aos interesses da União que tinha poderes para intervir nos estados e nomear interventores, criar territórios e desmembrar Estados (2016, p. 87).

Essa desconcentração mencionada pelo autor é, como aduz Roberta Baggio, de ordem administrativa com o agigantamento da estrutura estatal com a formação de uma máquina burocrática com o intuito de modernizar o país, porém dentro de um contexto extremamente autoritário (2006, p. 97).

O Estado Unitário contava com o apelo de símbolos e espetáculos patrióticos para se introjetar na consciência nacional. Lira Neto conta sobre o dia em que houve celebração do pavilhão nacional com o hasteamento, ao som do Hino Nacional nas vozes de um coral infantil regido por Villa-Lobos, da bandeira nacional, dos 20 estados, do Distrito Federal e do território do Acre, estas últimas menores que a primeira e em mastros secundários (2013, pp. 312-313).

Para descrever o ápice da celebração, vale a citação direta para melhor preservar a narrativa de Lira Netto:

Seguiu-se o ponto culminante da solenidade, registrada minuto a minuto em película cinematográfica pelos técnicos do Departamento de Propaganda. Vinte e duas jovens, trajando vestido branco, conduziram em fila indiana as tradicionais bandeiras estaduais para junto de uma pira acesa no meio da praça. Uma a uma as flâmulas foram depositadas sobre as chamas, para serem incineradas, em sacrifício ao nacionalismo unitário e indissolúvel (2013, p. 313).

Na visão de Skidmore, Getúlio buscava atacar o regionalismo, especialmente pelos fatos ocorridos em 1932, usando o sentimento nacional e com esse

estratagemas controlar a vida política dos Estados se valendo dos interventores. Os Estados onde havia alguma contestação geralmente contavam com militares como Interventor para pacificar a situação. Os interventores civis posteriormente passaram a participar da vida nacional após a redemocratização (1982, pp. 59-60).

Dessa forma, o Estado Unitário que marcou os anos de Império ressurgiu com o pior da ditadura Vargas, ofendendo o regionalismo brasileiro e destruindo as autonomias locais, em nome de um projeto de poder. Até mesmo mais do que o Regime Militar de 1964-1985, o Estado Novo representa um retrocesso gigante ao federalismo brasileiro.

Observa Nogueira que Francisco Campos, o arquiteto do Estado Novo, ainda quando estudante de direito em 1914 era um crítico ao Federalismo da Primeira República, adjectivando-o como inadequado e radical, incapaz de conciliar a democracia com a integridade nacional, criando um patriotismo estadual, estimulando contendas (2018, p. 233).

Ao que tudo indica, 23 anos depois dessas críticas, a solução encontrada por Francisco Campos em 1937 foi extirpar a democracia e manter a integridade nacional.

No entanto, Getúlio Vargas acaba removido do poder, pois, conforme aduz Zimmermann; após a derrota dos regimes nazifascistas na Segunda Guerra Mundial, deu-se início a um processo de abertura democrática no Brasil e no Mundo. Esse movimento global encontrou amparo no Brasil com o Manifesto dos Mineiros de 1943, com a notável participação de Milton Campos e Afonso Arinos de Mello Franco, também se destaca a defesa de eleições livres no Primeiro Congresso Brasileiro de Escritores em 1945; além do poder cada vez mais diminuto do ditador na caserna, o que culminaria na deposição deste por seus generais Góes Monteiro e Eurico Gaspar Dutra (2005, pp. 320-321).

#### **2.2.4. O federalismo entre ditaduras**

A democracia surgida com o fim da Era Vargas está insculpida na Carta Constitucional de 1946 que é assim explicada por Skidmore:

Em setembro de 1946 aprovaram uma versão final e o Brasil teve uma nova Constituição. Como em 1934, ela englobava tanto as esperanças dos constitucionalistas liberais quanto as dos que eram favoráveis a um governo

federal forte. Como em 1934, foram incluídos elaborados dispositivos destinados a assegurar eleições livres e direitos cívicos. Mas não houve retorno ao sistema descentralizado que vigorava antes de 1930. Na realidade, os representantes à Assembleia Constituinte de 1946 não faziam segredo da sua oposição a um renascimento da antiga política de governadores (1982, p. 91).

Para Baggio a Constituição de 1946 estipulou uma política de desenvolvimento regional que se aprofundou no governo nacional-desenvolvimentista de Juscelino Kubitschek, especialmente com a construção da nova capital, ensejando o deslocamento populacional para a Região Centro-oeste, muito embora o desenvolvimento industrial tenha se concentrado no Sudeste (2006, pp. 100-101).

De todo modo, a Constituição de 1946, como algumas pretéritas, também não teve vida longa, sendo primeiramente enfraquecida com o golpe civil e militar de 1964, pois mesmo com a manutenção da ordem constitucional vigente houve cassações de mandato e suspensão de direitos políticos, além de quatro atos institucionais e trinta e sete atos complementares que desfiguraram o escopo do texto constitucional (DA SILVA, 2006, p. 86).

A Constituição de 1946, no entendimento de Carvalho Rangel, é fruto de uma concepção mais democrática que suas antecessoras, com previsão de eleições, autonomia municipal e estadual, com a coleta e repartição de rendas entre os entes federados (2016, p. 88). Lewandowski pontua que o texto constitucional consagrou um maior equilíbrio entre os entes da Federação, restaurou a autonomia de Estados e Municípios e previu eleições regulares e um sistema de pluripartidarismo (2018, p. 31).

A Constituição de 1946 se traduziu em uma tentativa de conciliar a justiça social com os princípios da liberdade, além de ser responsável por recuperar o prestígio da federação, com a previsão de autonomia dos Estados e com forte proteção aos municípios, contudo sem atacar os problemas das estruturas patrimonialistas e cartoriais. O regime constitucional de 1946 começou a ruir com a renúncia do Presidente Jânio Quadros, gerando forte reação de setores conservadores para impedir a posse de seu vice João Goulart, a começar pela Emenda n.4 de 1961 que instituiu o regime parlamentarista, sendo menos de 2 (dois) anos depois aprovada a Emenda n. 6 que restaurou o Presidencialismo, via

plebiscito, possibilitando o verdadeiro início do governo Goulart (ZIMMERMANN, 2005, pp. 321-323).

O fim desse período democrático restou abreviado pela derrubada do Presidente João Belchior Marques Goulart, conhecido popularmente como "Jango", pelo movimento cívico-militar oriundo do medo do comunismo, da fragilidade da economia brasileira, do acirramento das posições ideológicas e da influência norte-americana.

### **2.2.5. Os generais e a federação**

O regime de exceção que perdurou no Brasil de 1964 até 1985 começa com a queda do Presidente João Belchior Marques Goulart, conhecido popularmente como "Jango". A deposição do presidente foi fruto de um movimento cívico-militar oriundo do medo do comunismo, da fragilidade da economia brasileira, do acirramento das posições ideológicas e da influência norte-americana.

Sobre esse período, Skidmore observa que não era a primeira que vez o Exército realizava uma intervenção, mas agora seria diferente, pois havia coesão ideológica nas forças armadas e uma completa desconfiança com as lideranças civis, tidas por incapazes de manter o equilíbrio social em que se sustentava a democracia brasileira (1982, p. 367).

De toda sorte, a ditadura cívico-militar inaugurada com o golpe perpetrado em 31/03/1964 resultou em prisões políticas daqueles ligados à esquerda ou que se insurgiam contra as arbitrariedades do regime, com o primeiro documento jurídico foi um Ato Institucional de 09/04/1964 que previa a cassação de mandatos e a suspensão de direitos políticos. O regime também produziu a Constituição de 1967 que depois restou alterada profundamente com a Emenda n. 01 de 17 de Outubro 1969 que aprofundou o autoritarismo do regime (DA SILVA, 2006, p. 86).

Aliás, o Ato Institucional que inaugura o regime jurídico autoritário é anterior à posse do primeiro presidente militar - Humberto de Alencar Castello Branco, tendo sido elaborado pelo comando "revolucionário", com redação de Carlos Medeiros Silva, com a colaboração de Francisco Campos (personagem já mencionado nessa dissertação). O ato limitava os poderes do Congresso e do Judiciário, mas também entendia que a "Revolução" de 1964 estava imbuída do Poder Constituinte Originário (GASPARI, 2014-b, p. 125).

Assim como indicado pela presença de Francisco Campos na formulação do primeiro Ato Institucional, o regime militar foi um período de cerceamento de liberdade, violência e da centralização do poder. Tal documento serviu para a perseguição política dos adversários, explicando Skidmore que em 15 de junho de 1964 já se haviam cassado os direitos políticos de 378 pessoas, dentre elas três ex-presidentes (Kubitschek, Quadros e Goulart), seis governadores, 55 congressistas federais, além de diplomatas e outros funcionários públicos, líderes sindicais, militares e intelectuais (1982, p. 374).

Assim, a manutenção dos poderes dos generais se deu na mesma proporção em que era esvaziada a vida política nacional com a eliminação das possibilidades de que os expoentes civis pudessem disputar eleições.

No que concerne à Constituição produzida pelo regime, José Afonso da Silva observa que a Constituição de 1967 teve como inspiração a Carta Política de 1937, com a preocupação central na segurança nacional, acabando por conferir mais poderes ao Presidente da República, ampliando as técnicas do federalismo cooperativo, com a participação de uma entidade na participação da receita de outra, porém acentuou a centralização, além de permitir a supressão de direitos e garantias individuais (2006, p. 87).

O modelo centralizador de competências é observado por Dallari na Constituição brasileira de 1967, entendendo o autor que a supremacia do poder federal foi garantida pela própria distribuição de competências, extremamente amplas no plano federal, abrangendo o que existe de fundamental em termos de economia, finanças, organização e ações políticas, além de permitir que a União estabelecesse regras gerais sobre muita das competências estaduais. Isso ocasionaria apenas uma igualdade forma entre os entes políticas, nas na prática a União exerceria sua hegemonia (1986, p. 70).

No mesmo sentido, Zimmermann explica o seguinte:

O Regime Militar de 1964 que durou mais de 20 anos, assegurou através das Constituições militares de 1967 e 1969 uma vastíssima concentração de poderes na União, deixando pouquíssimo para os Estados-membros e os Municípios. Aqui, revelou-se um novo e devastador processo centralizador, que até hoje nos traz desagradáveis consequências impeditivas à completa implantação do sistema democrático neste país (2005, p. 325).

Carvalho Rangel explica que a Ditadura Militar começou um processo de centralização com o ato institucional n. I de 09 de Abril de 1964 com um processo de

hipertrofia da União que se acentua com a Constituição de 1967, pelo Ato Institucional n. 5 e pela grande reformulação constitucional de 1969 (2016, p. 88).

Alguns episódios da centralização política mereceram a atenção de Élio Gaspari para quem instrumentos como o AI-5 banalizaram as decisões a serem tomadas pelo Presidente, mencionando a reunião de Golbery, nessa altura Chefe do Gabinete Civil de Ernesto Geisel, para debater sobre o aumento dos táxis em Curitiba, tendo o ex-General dito ao término da reunião que não andava de táxi há três anos e não visita a capital do Paraná há mais de dez. Outra exemplificação da interferência de Brasília sobre a vida política foi o espaço de duas páginas no Diário Oficial da União tratando sobre padronização, classificação e comercialização interna do pepino, sendo que embalagens diversas daquelas ali mencionadas deveriam ser precedidas de licença do Ministério da Agricultura (2014, p. 289-A).

O quadro narrado pro Gaspari se coaduna com as críticas de Franco Montoro para quem os Estados, durante o regime de exceção, eram dependentes da União, assemelhando-se a meros territórios, e os Municípios haviam perdido a capacidade de lidar com seus temas (1982, p. 14).

Para Roberto Baggio, o golpe militar já se inicia contraditório, uma vez que foi capitaneado pelos governadores Carlos Lacerda, Ademar de Barros e Magalhães Pinto, respectivamente da Guanabara, São Paulo e Minas Gerais que, logo após, iriam sentir a mitigação das autonomias estaduais. A concentração de poderes e recursos na União era uma forma de neutralizar os governadores opositoristas, obtendo a supremacia sobre as elites regionais. A criação de novos Estados e a multiplicação de Municípios também serviram como forma de exercer o controle federal sobre essas regiões (2006, pp. 102-104).

Durante boa tarde do regime as eleições para governadores dos Estados eram indiretas e controladas pelo regime, o que, por si só, maculava a vida política dos entes, conforme explica Baracho:

A autonomia dos organismos da administração local ou especial, diferenciada do poder central, não é autêntica se os seus membros em todos os níveis não são eleitos pelos interessados. A eleição é o único procedimento que assegura de fato a autonomia das entidades descentralizadas (1985, p. 156).

De toda forma, a Ditadura acabou sendo derrotada por dentro do próprio sistema de eleições que já não conseguia mais manipular, pela crise econômica e



pelo desejo democrático do povo. Com o esgotamento da ditadura militar brasileira e a eleição de um civil para Presidente de República é convocada uma nova Assembleia Nacional Constituinte, iniciando-se ordem constitucional brasileira em 1988 e perdurando até os dias atuais.

### 2.3. O ESTADO FEDERAL E A CONSTITUIÇÃO DE 1988

A questão federalista durante o período de redemocratização do Brasil é tido como um consenso de estrutura de Estado entre os atores deste processo político, até mesmo porque capitaneado por governadores de oposição. No mesmo sentido, os movimentos sociais almejavam a descentralização propondo alternativas como conselhos municipais para interlocução entre sociedade e o gestor público. As elites, por seu turno, almejavam a recuperação do destaque político que o centralismo da ditadura havia lhes surrupiado (BAGGIO, 2006, pp. 107-109).

Esse contexto descrito acima é materializado na figura de Franco Montoro, opositor ao regime, governador de São Paulo no começo dos anos 80, crepúsculo do regime ditatorial, e um dos articuladores de um movimento pela autonomia dos estados e da frente ampla municipalista.

A necessidade da substituição do modelo centralizador existente por um descentralizado tanto no aspecto material como no político é defendida por Montoro, entendia o autor que a alternativa comunitária era um dos caminhos para o fortalecimento das autonomias locais. A alternativa comunitária, em síntese, significava o entendimento de que a nação é uma comunidade de comunidades e, na ordem pública, essas comunidades são basicamente os Municípios e os Estados, razão pela qual estes deveriam ter o protagonismo político (1982, pp. 19-24).

Dentro desse contexto, Baracho pontua que a descentralização política, conjuntamente com a defesa das liberdades, ganha relevo na democratização da sociedade; sobretudo em um país como o Brasil de tendências centralizadoras (1985, p. 154).

A Constituição de 1988 tentou reestruturar o federalismo, optando por um sistema de repartição de competências com o intuito de harmonizar o poder central com os poderes estaduais e municipais. (DA SILVA 2006, pp. 101-102).

O sucesso de uma federação, observa Dallari, está na sua capacidade de conjugar adequadamente a necessidade de cada ente que participa da estrutura

federativa, razão pela qual – diante do dinamismo do governo – mudanças profundas são necessárias para o alcance da máxima eficácia das atribuições estaduais, muitas vezes com a necessidade do rompimento de barreiras estruturais (1986, p. 55).

Dentro desse quadro, cabe indagar se a Carta Constitucional de 1988 criou uma Federação equilibrada e funcional, especialmente no campo do equilíbrio político entre os entes. Os tópicos anteriores tiveram a ambição de traçar uma linha temporal do federalismo no Mundo e no Brasil para proporcionar subsídios para responder essa questão.

Para Bolzan de Moraes e Streck a resposta é negativa. Os autores explicam que a Carta Constitucional de 1988 manteve o modelo centralizador que acaba ofuscando o princípio federalista, permanecendo o espírito de concentração de poderes no plano federal, como na época do regime militar (2008, p. 172).

Em sentido análogo, Zimmermann é bastante crítico quanto à repartição de competências entre os entes da Federação:

Pela enumeração constitucional das competências da União (artigos 21, 22, 23, 24 e 153), especialmente através da leitura do artigo 21, constatamos que o Brasil mais se parece com um Estado Unitário do que propriamente com uma verdadeira federação. Afinal, a competência do Poder Central é tão vasta que sobra muito pouco, ou quase nada, para os Estados-membros e Municípios (2005, p. 331).

Os avanços advindos com a democratização do Brasil são reconhecidos por Roberta Baggio, entretanto a autora critica o centralismo pós-1988; ponderando que a história brasileira sempre foi marcada por um federalismo artificial, de conveniência, fruto do jogo de poder entre as elites. Analisa a autora que o rol de competências da União contempla situações que poderiam ser resolvidas pelos Estados ou Municípios como, por exemplo, a desapropriação ou a concessão para operar o serviço de radiofusão (2006, pp. 111-113).

De fato, existe uma centralização de competências legislativas e administrativas em favor da União em detrimento das autonomias estaduais, o que é perceptível pela extensão dos arts. 21 e 22 da Constituição de 1988. Esse arranjo institucional contrasta, inclusive, com um aparente respeito ao federalismo que o texto constitucional tenta inspirar. Ora, logo em seu art. 1º, a Constituição descreve o País como uma República Federativa, com autonomia dos entes federados (art. 18),

além de explicitar a forma federativa de Estado como cláusula pétrea (art. 60, § 4º, inciso I) (BRASIL, 1988).

Entretanto, o que se vê na prática é um excessivo rol de competências e atribuições no plano federal, trazendo a sensação de que o federalismo substancial se trata de mais uma das promessas constitucionais não realizadas.

A centralização do texto constitucional de 1988 é analisada da seguinte forma por Lewandowski:

Isso não aconteceu porque ele já nasceu com um *pecado original*, qual seja, o de ter-se desenvolvido a partir da descentralização política de um Estado unitário, e não como resultado da união de Estados soberanos, mas também pela própria transformação do sistema, no sentido do fortalecimento do poder central, registrado aqui e em outras partes do mundo. (2018, pg. 33) (grifo no original).

Pontua César Abreu que a Constituição de 1988, do ponto de vista do ideal federativo nada traz de novo, salvo o sepultamento do autoritarismo, inclusive com o Poder Constituinte Derivado Decorrente essencialmente tacanho, pois a liberdade destinada para as Constituições Estaduais é limitadíssima, devido à enormidade de princípios e regras de repetição obrigatória (2004, pp. 80-81).

Diferentemente desses pontos de vistas, cabe o contraponto de Sarlet e de Fensterseifer para quem a Constituição estabeleceu um mapa institucional que deve ser interpretado dentro da sistemática do texto constitucional, na perspectiva de uma democracia participativa e da descentralização política. Essa compreensão vem da autonomia dos entes federados, do prestígio federativo consagrado aos Municípios e aos 16 incisos do art. 24, os quais tratam da competência concorrente entre os entes federados. Ainda, a jurisprudência dos Tribunais aderiu ao longo dos tempos à tese de prevalência dos interesses da União em relação aos demais membros da Federação. (2013, p. 67).

Nos últimos anos, no entanto, especialmente no Supremo Tribunal Federal tem havido uma tentativa de mudança dessa cultura centralista. Ao proferir seu voto na relatoria da ADI n. 4.060, tramitando perante o Supremo Tribunal Federal, que discute acerca da constitucionalidade de Lei Estadual limitar o número de alunos por sala de aula no Sistema Catarinense de Educação, o Min. Luiz Fux ponderou que o federalismo é um arranjo institucional que almeja a harmonia da unidade com a diversidade que, no Brasil, encontra dois problemas severos, o primeiro de índole jurídico-positiva, devido ao número de matérias que cabem à União e o segundo de

cunho jurisprudencial, fruto da atuação da própria Corte Constitucional que faz uma leitura inflacionada das competências normativas da União, com fulcro no princípio da simetria (2015, pp. 7-8).

Os problemas apontados pelo Ministro são frutos dos traços culturais e históricos da cultura jurídica brasileira. Da mesma forma, a jurisprudência tímida do STF em relação ao tema do federalismo também se dá justamente porque seus quadros não conseguem decidir fora do pensamento dominante.

Um exemplo de como há uma cultura de centralidade no direito brasileiro pode se dar pela análise da ADI 2303/RS, julgada em 05/09/2018, na qual o Estado do Rio Grande do Sul editou lei prevendo que as restrições aos organismos geneticamente modificados deveriam observar estritamente a legislação federal sobre a matéria. O STF entendeu que tal disposição é inconstitucional por se constituir verdadeira renúncia do estado em suplementar legislação federal, nos termos do art. 24, incisos V, VIII, e XII da Constituição (BRASIL, 2018).

Essa mentalidade também está inserida no legislador ordinário. Tome-se como amostra a Lei Federal n. 8.666/93, responsável por instituir normas para licitações e contratos da Administração Pública, que basicamente esgota a matéria, ao passo que deveria apenas tratar de aspectos gerais, nos termos do art. 22, inciso XXVII, da Constituição (BRASIL, 1993).

Ou seja, há uma cultura a se superar de centralidade e autoritarismo, buscando a valorização dos espaços locais nos quais a população está mais próxima dos problemas a serem enfrentados e das particularidades daquela comunidade.

Os problemas atuais da Federação são frutos de um processo histórico marcado pela utilização do poder local para dominação, mantendo parte destes antigos vícios, não tendo a Constituição de 1988 logrado êxito na prática de um federalismo comprometido com as demandas sociais e com a democracia (BAGGIO, 2006, p. 112).

Observa Lassance que os Estados não vêm desfrutando de protagonismo na atual ordem constitucional também pela prolongada crise fiscal que enfrentam, aumentando sua dependência do poder central que age através de políticas macroeconômicas de austeridade. Esse quadro direcionou os municípios a buscarem programas federais os quais podem gerenciar e oferecer a suas populações, como o Programa Bolsa-Família (2013, p. 74).

O direto é resultado das construções históricas da sociedade qual se encontra inserido, pode-se afirmar que o federalismo brasileiro contemporâneo tem raízes profundas nos aspectos sociais, políticos, econômicos e culturais da sociedade estamental Brasileira, fortemente marcado pela ultra concentração de poder.

Algumas considerações básicas sobre Estados e Municípios são importantes a compreensão da Federação brasileira. Sobre os Estados-membros, Zimmermann explica que repetindo outras constituições, a Constituição de 1988 lhes autorizou tudo aquilo que não vedou, o problema é que estes entes políticos ficaram espremidos entre as várias matérias de competência federal e o interesse local dos Municípios (2005, pp. 339-340).

Portanto, o poder constituinte decorrente conferido às Assembleias Legislativas tem como limitações as competências reservada à União. Por outro lado, como visto ainda quando do recorte temporal feito nesse trabalho, os municípios possuem uma importância histórica gigantesca.

A Federação brasileira inovou, pois é o único caso no mundo em que o Município possui o privilégio de ser uma unidade autônoma ensejando o caráter tridimensional do Estado Federado. Entretanto, aponta o autor que a maioria dos municípios possui menos de 20 mil habitantes e acesso a poucos recursos financeiros da receita tributária, sendo justamente o ente que mais sofre com a cobrança popular imediata (ZIMMERMANN, 2005, pp. 342-345).

### **2.3.1. Quem é o síndico do condomínio?**

No bojo da Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) 3.357/RS o Ministro Carlos Ayres Brito ao comentar o regime de competências legislativas da Federação cunhou a expressão “condomínio legislativo federado” para definir o desenho institucional brasileiro.

Como tratado no tópico anterior, as competências legislativas são importantes para aferir o grau de descentralização política que determinada Federação possui. Baracho explica o seguinte o sobre o tema:

Federalismo e descentralização constituem temas afins; mesmo assim o traço específico da tendência à centralização sublinha muito dos sistemas federativos. O relacionamento da ordem jurídica e uma ordem jurídica local são fontes essenciais de sua definição. A primeira é formada pelas normas centrais válidas em todo território federal. A segunda assenta-se nas

normais locais que apresentam validade apenas em parte do território nacional (1985, p. 157).

Nesse ponto, cabe uma análise de como isso é tratado na Constituição de 1988. Ao tratar das competências, Roberta Baggio explica que há uma subdivisão em 3 (três) formas, a primeira é a clássica, inspirada nos norte-americanas e como exemplo tem-se o art. 21 da Constituição que trata das competências administrativas da União, relegando aos Estados-membros as atribuições remanescentes. A segunda é a delegativa e a autora cita o art. 22 que trata das matérias sujeitas à legislação pelos órgãos federais, mas que podem ser delegadas. O terceiro é das competências comuns de caráter administrativo que pressupõe uma cooperação entre todos os entes federados. Há ainda as competências concorrentes do art. 24 nas quais cabe à União a elaboração das normas gerais e aos Estados a legislação suplementar (2006, p. 110).

A Constituição estabelece competências legislativas privativas da União (art. 22), dos Estados (art. 25, § 0 e §3º) e dos Municípios (art. 30, inciso I), conforme expõe Sarlet e Fensterseifer. Nesses casos, há a competência plena pelo ente federativo, esgotando a matéria. Por outro turno, na chamada legislativa concorrente, há uma espécie de competência vertical, a qual pressupõe a cooperação entre os entes federados. Nessa hipótese, em inexistindo legislação federal, caberá aos estados legislar plenamente sobre a matéria (2013, p. 64).

Ainda, com base em Sarlet e Fensterseifer, tem-se que o conflito normativo é inerente ao sistema federativo, razão pela qual ganha importância a criação de um sistema teórico normativo fundado nos valores constitucionais, especialmente proteção dos direitos fundamentais e a dignidade da pessoa humana como vetores para guiar o intérprete (2013, p. 76).

Se a Federação se constitui em um condomínio legislativo e se o conflito normativo é algo recorrente, nítido que deve haver um “síndico” para a resolução dos conflitos. Nesse sentido, surgem dois princípios: o da predominância do interesse e o da subsidiariedade para instrumentalizar a mediação do síndico.

O primeiro deles é explicado com maestria por José Afonso da Silva:

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

*assuntos de interesse local*, tendo a Constituição vigente desprezado o velho conceito do peculiar interesse local que não lograra conceituação satisfatória em um século de vigência (2006, p. 478).

Já o princípio da subsidiariedade implica que as decisões devem ser tomadas por quem mais estiver perto dos problemas com o fito de privilegiar a descentralização política e fortalecer a autonomia local. No caso brasileiro, isso advém inclusive da previsão de autonomia do Estado e dos Municípios e tem aplicação tanto nas atribuições legislativas, como para as competências executivas, de modo que o órgão federal só deve atuar de forma subsidiária quando as esferas locais forem inertes ou insuficientes (SARLET e FENSTERSEIFER, 2013, pp. 91-94).

No entanto, cabe lembrar que no entender de Daniela Aguilar Camargo, o referido princípio não consta na atual ordem constitucional brasileira:

Em primeiro plano, o princípio da subsidiariedade não ganhou em nenhum momento uma expressa menção dentro de alguma Constituição do Brasil, em nenhuma das modalidades sociopolítica ou de organização estatal. Frente à repartição de competências, a Constituição de 1988 continuou entregando para a União, competências que muitas vezes esta não consegue realizar com plena efetividade, sendo que o objeto da subsidiariedade que serviria como um modo de reformulação do pacto federativo, não foi utilizado (2016, p. 2017).

Todavia, o princípio da subsidiariedade está implícito no texto constitucional, assim como a razoabilidade e a proporcionalidade, e deriva do próprio princípio federativo e das autonomias estaduais e municipais.

Assim, as competências são uma importante forma de verificar a qualidade do federalismo e, no caso brasileiro, eventuais conflitos de normas deverá observar a carga axiológica da Constituição de 1988, bem como os princípios da predominância do interesse e da subsidiariedade.

Importante destacar o posicionamento do Ministro Edson Fachin como relator da Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 5.359, ajuizada pela Procuradoria Geral da República (PGR) questionando dispositivo da Lei Complementar Estadual n. 472/2009 de Santa Catarina que autoriza porte de arma para agente socioeducativo (BRASIL, 2019, pp. 03-04).

Na oportunidade, sustentou o Ministro Edson Fachin que a prevalência de interesses não seria satisfatória para a compreensão do federalismo brasileiro, devendo se valer o interprete da *no presumption against pre-emption* criada pela

jurisprudência norte-americana. Em síntese, dentro das competências concorrentes, se deve privilegiar as iniciativas locais e a competência pelo ente político maior (União ou Estados) se sustenta no princípio da subsidiariedade com a demonstração de que é mais vantajosa a regulação de determinada matéria pela União ou pelo Estado. Dessa forma, a lacuna de um ente federativo ao legislar abre espaço para outro (BRASIL, 2019).

Entretanto, a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal tem se mostrado vacilante quanto ao reconhecimento das iniciativas legislativas locais, criando uma jurisprudência conservadora sob o ponto de vista federalista. Um exemplo claro se deu em 2003, com a edição do enunciado da Súmula 649 que prevê o seguinte: “É inconstitucional a criação, por Constituição Estadual, de órgão de controle administrativo do Poder Judiciário do qual participem representantes de outros poderes ou entidades.”

Ora, o enunciado da súmula em questão torna a composição de eventual Conselho Estadual de Justiça até mesmo mais restrita do que a Conselho Nacional de Justiça, previsto no art. 103-B da Constituição, acrescentado pela Emenda Constitucional n. 45/2004. O CNJ conta com dois representantes do Ministério Público, dois advogados indicados pelo Conselho Federal da Ordem dos Advogados e dois cidadãos de notórios saber jurídico, um indicado pela Câmara dos Deputados e outro pelo Senado (BRASIL, 1988).

Assim, o STF retira do estado seu caráter inovador e até mesmo a eventualidade de democratização de eventuais conselhos estaduais de justiça, o que soa como uma prática incompatível com a própria federação em que os espaços locais servem como experiência e – em caso de êxito – reprodução destas em outras unidades federativas ou mesmo em caráter nacional.

Aliás, esse modo de enxergar o federalismo como uma oportunidade de produção de experiências foi ventilado pelo Min. Rel. Edson Fachin na ADI n. 5.356, movida pela Associação Nacional das Operadoras de Celular (Acel) contra Lei Estadual do Estado do Mato Grosso do Sul que obrigou o bloqueio de sinais de telefonia na área que circunda os presídios. Na oportunidade o relator ponderou sobre a excessiva concentração de competências no ente da União, mencionando que os Estados-membros deveriam funcionar como verdadeiros laboratórios legislativos, sendo que os casos de sucesso poderiam ser copiados por outras unidades da federação ou pelo próprio ente federal (2017, p. 31).



Ocorre que no julgamento da ADI n. 5.356 prevaleceu a tese de que é prerrogativa da União legislar sobre telecomunicações e que os contratos de concessão entre União e operadoras deverão seguir os padrões definidos pelo ente federal, razão pela qual a ação restou julgada procedente (BRASIL, 2017).

Recentemente, em 11 de outubro de 2019, o STF por maioria, julgou procedente a ADI n. 5.792, cujo pedido restou formulado pela Associação Brasileira de Estacionamentos – ABRAPARK - em face do Distrito Federal e de sua Câmara Legislativa para declarar a inconstitucionalidade formal e material da Lei nº 5.853/2017, oriunda daquela entidade, a qual previa tolerância de 30 minutos para saída do estacionamento após o pagamento, do qual se destaca o seguinte trecho da emenda: “3. A Lei 5.853/2017 do Distrito Federal, ao assegurar acréscimo de 30 minutos para saída do estacionamento após o pagamento da tarifa, ressalvado entendimento pessoal, viola a competência da União para legislar sobre Direito Civil (art. 22, I, CF)”. (BRASIL, 2019)

O STF em 23/08/2019 também reputou inconstitucional a Lei n. 17.115/2017 de Santa Catarina que reconheceu a profissão de condutor de ambulância neste estado, conforme se infere da ADI n. 5.876, promovida pelo Governador de Santa Catarina contra a Assembleia Legislativa, tendo o Supremo entendido que a matéria em análise era de competência legislativa privativa da União (CF, art. 22, I e XV) (BRASIL, 2019).

Esse recorte da jurisprudência serve para demonstrar como a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal reproduz um modelo historicamente centralista e mais, como esta cultura de centralidade e desvalorização dos espaços locais, está presente no universo jurídico brasileiro.

Contudo, necessário destacar que, mesmo que timidamente, há espaços de avanço na jurisprudência do STF, com alguns ministros entendido a necessidade de aperfeiçoar o pacto federativo brasileiro, conforme se infere da ADI n. 4.060, movida pela Confederação Nacional Dos Estabelecimentos De Ensino – CONFENEM em face de uma Lei Estadual de Santa Catarina que limitava o número de alunos por sala de aula. Na oportunidade, o Ministro Relator Luis Fux votou no seguinte sentido:

Neste aspecto, a federação brasileira ainda se revela altamente centralizada, muitas vezes beirando o federalismo meramente nominal. Vislumbro dois fatores essenciais para esse quadro. O primeiro é de índole

jurídico-positiva: a engenharia constitucional brasileira, ao promover a partilha de competências entre os entes da federação (CRFB, arts. 21 a 24), concentra grande quantidade de matérias sob a autoridade privativa da União. O segundo fator é de natureza jurisprudencial. Não se pode ignorar a contundente atuação do Supremo Tribunal Federal ao exercer o controle de constitucionalidade de lei ou ato federal e estadual, especialmente aquele inspirado no “princípio da simetria” e numa leitura excessivamente inflacionada das competências normativas da União. (2015, pp. 07-08)

Ao mesmo tempo tem que tenta avançar o tema do federalismo, o Ministro Luis Fux também reconheceu o centralismo adotado na Constituição de 1988 e a própria jurisdição constitucional do mesmo viés. Vale mencionar que a ADI n. 4.060 restou julgada improcedente, prestigiando a legislação local e o pluralismo político.

A mudança jurisprudencial é também fruto das tensões e evoluções do federalismo brasileiro, sendo natural que haja diversas discussões sobre como aperfeiçoar o Estado Federal brasileiro.

Dentro dessa perspectiva, se percebem pela jurisprudência do STF dois problemas muito claros: o primeiro deles é a dificuldade de valorização das iniciativas legislativas locais frente ao extenso rol de competências da União; o segundo é que a corte incorre na reprodução de uma cultura de alta centralidade, ignorando princípios como da subsidiariedade e da prevalência do interesse, sufocando as práticas locais.

No entanto, especialmente pelos votos dos ministros Fachin e Fux, é perceptível uma tentativa incipiente e ainda pouco vitoriosa de aprofundar e aperfeiçoar o federalismo brasileiro.

### **2.3.2. O federalismo cooperativo brasileiro**

Como supra referido, o federalismo cooperativo também possui origens nos Estados Unidos da América e tem sua base histórica ligada com a resposta dada pelo governo americano à crise financeira de 1929: a política de *New Deal* formulado por Franklin Roosevelt, com fulcro no fortalecimento do Poder Executivo Federal, abandonando o liberalismo tradicional e partindo para uma práxis mais intervencionista. Houve um crescimento da interferência do Estado na vida social e a ampliação das competências federais. (DALLARI, 1986, p. 44).

No final da segunda década do Século XX, o liberalismo econômico ocasionou o surgimento de monopólios, o aumento dos preços acima da valorização dos salários; situação que, somada com a alta de juros, ocasionou o famigerado

*crack* da bolsa de Nova Iorque. As políticas do *New Deal* foram possíveis a partir da regulamentação do comércio, o poder de tributação e as subvenções. Além dessas práticas, também houve uma nova correlação de forças com o aumento da intervenção do governo central, agindo como coordenador entre as esferas de poder, inclusive ajudando financeiramente os Estados-membros. Essa nova vertente do federalismo está em contraposição ao federalismo dual, visto como mera repartição de competência (BAGGIO, 2006, pp. 43-44).

O federalismo cooperativo, explica Zimmermann, se tornou dominante no cenário político global por não dispor de matérias rigidamente específicas para cada ente, permitindo uma livre cooperação, passando a ser o adotado no Brasil a partir da Revolução de 1930 e muitas vezes deturpado e servindo como argumento para uma centralização excessiva nas mãos da União, correndo o risco de se tornar a própria negação do pacto federativo (2005, p. 57).

A questão do federalismo cooperativo passa necessariamente pela repartição de receitas tributárias. José Afonso da Silva explica a evolução desse conceito da seguinte forma:

Essa cooperação financeira entre as entidades autônomas da Federação, chamada federalismo cooperativo, integra a fisionomia do federalismo contemporâneo. Ela só começou a desenvolver-se, em termos constitucionais, entre nós, a partir da Constituição de 1934 (art. 9º), mas foi a Carta de 1937 que inaugurou a prática da participação na receita de tributos (Lei Constitucional 4/40). A Constituição de 1946 ampliou a técnica de cooperação financeira, que a Constituição de 1967 procurou racionalizar. Essas experiências são acolhidas pela Constituição de 1988 com a expansão e aperfeiçoamento (2006, p. 730).

Evidentemente que há críticas a serem feitas a essa derivação do federalismo, sobretudo em países que se formaram pela agregação de entes antes autônomos como os Estados Unidos da América. A esse respeito, Bernard Schwartz explica, do ponto de vista de funcionamento do federalismo, a cooperação significou um controle cada vez maior do governo federal sobre os estados e um agigantamento da estrutura daquele, especialmente em razão da superioridade de recursos federais frente aos estaduais (1984, pp. 44-45).

Em sentido semelhante, Baggio esclarece que a substituição do federalismo dual pelo cooperativo após a crise de 1929, também significou a imposição do poder a União frente aos Estados-membros em troca de ajuda financeira, com a expansão do governo federal (2006, p. 45).

No Brasil, o federalismo cooperativo tem sua origem com a Constituição de 1946, na qual houve um domínio da União sobre os demais entes, sobretudo por questões financeiras e econômicas (LEWANDOWSKI, 2018, p. 89). Por seu turno, na Constituição de 1988 a cooperação federalista se observa através do entrelaçamento do âmbito de poder local e central, distribuição mais equânime dos recursos da tributação e pelas competências concorrentes e comuns, sob a liderança da União. A Carta Política estabeleceu áreas comuns de atuação e cooperação na assistência pública, saúde, proteção ao meio ambiente, abastecimento alimentar, moradia, defesa do patrimônio histórico, paisagístico e cultural (LEWANDOWSKI, 2018, pp. 33-34).

A jurisprudência do Supremo Tribunal Federal também já reconheceu o federalismo cooperativo existente na atual ordem constitucional. O Ministro Edson Fachin, na função de Relator da Ação Direta De Inconstitucionalidade n. 5.356, tratou do tema em 03/08/2016, proferindo voto em que tratava do federalismo cooperativo nos seguintes termos: “O conjunto de novos entes e de novas formas de repartição dos poderes tem promovido relações de cooperação e coordenação entre os entes federativos, processo que a doutrina chamou de federalismo cooperativo” (2016, p. 18).

No que tange ao exercício das competências materiais executivas e legislativas, comuns e concorrentes, a Constituição realizou um verdadeiro pacto federativo ecológico entre os entes políticos ao distribuir as responsabilidades pela de proteção ao meio-ambiente, criando deveres nas diferentes esferas. Um dos instrumentos básicos para essa cooperação é a Lei Complementar 140/2011 que regulou a cooperação entre os entes em matéria ambiental (SARLET e FENSTERSEIFER, 2013, pp. 60-62).

Algumas características do Federalismo Cooperativo são traçadas por Dotte de Freitas asseverando o autor que essa modalidade de federação:

[...] amplia a atuação das unidades federativas, na medida em que permite associações estatais produtivas, embasadas na solidariedade, inclusive mediante aprimoramento da repartição horizontal das competências e partilha de tributos. Noutras palavras, ambientado em Estados democráticos, *ex vi* do que acontece no Brasil, coordena esferas mediante uma atuação cooperada. Naquilo que o sistema de direito positivo brasileiro prevê, é possível aplicar o princípio da cooperação interinstitucional pública (cooperação intergovernamental) (2016, p. 100).

Também é necessário que se destaque a cooperação pode se dar entre todas as entidades da federação, seja através de programas ou fundos criados na esfera federal ou mesmo os Consórcios Públicos regulados pela Lei n. 11.107 de 2005.

Como formas de cooperação, Lassance cita o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais de Educação (FUNDEB), o Bolsa-Família, Luz para todos (2013, p. 73). Outra forma de cooperação pode se dar pela associação, conforme pontua Daniela Aguilar Camargo:

E frente ao evidenciado anteriormente, sobre a tradição centralizadora e os desafios da Constituição Federal de 1988, os municípios começaram a unir esforços, dividindo experiências e cooperando. Uma destas formas foram a criação de associações municipais. Os objetivos estabelecidos em seus estatutos incluem a capacitação técnica dos servidores, compartilhamento de equipamentos e pessoal, objetivando a redução de custos, bem como a transferência de tecnologia, assessoramentos técnicos, inclusive diante da realização de obras públicas (2017, p. 111).

Dessa forma, tem-se que a doutrina e a jurisprudência brasileira vêm caminhando no sentido de fortalecimento do federalismo, em especial da sua vertente cooperativa, apesar de alguns retrocessos e das ambiguidades e assimetrias do Estado Federal brasileiro.

A ebulição política também fez com que a forma de cooperação em forma de consórcio ganhasse notoriedade em 2019, especialmente com a formação dos Consórcios de Estados do Nordeste e da Amazônia Legal, o primeiro com o intuito de articular ações conjuntas naquela região e o segundo criado como forma de resposta à crise ambiental resultante das fortes queimadas na região.

No mais, o Direito é uma ciência fortemente ligada com a história e com a política, razão pela qual o conhecimento de uma Constituição, de uma legislação ou de um princípio exige um conhecimento da narrativa por detrás deles.

A cultura da centralidade não escapa dessa reflexão. Ao mesmo tempo em que a Constituição de 1988 montou uma engenharia constitucional que elencou matérias em excesso para a União, não houve qualquer vontade política de mudar a Constituição neste aspecto, apesar das muitas emendas constitucionais nos mais variados temas.

Feitas essas considerações, o próximo capítulo abordará a temática da Intervenção Federal, cujo estudo possui estreita ligação com tudo que foi aqui exposto, pois seu manejo significa muitas vezes a desarmonia da Federação.

### 3 INTERVENÇÃO FEDERAL: QUESTÃO JURÍDICA-CONSTITUCIONAL

O primeiro capítulo desse trabalho ensejou um mergulho na história do Federalismo, porém uma visão analítica sobre essa construção política deve contemplar o instituto da Intervenção Federal, uma ferramenta típica de um Estado Federal, cuja utilização pode ser problemática significando a crise da Federação ou benéfica, para a promoção dos direitos humanos, a depender do caso concreto.

A finalidade desta ferramenta jurídico-política, na visão de Humberto Haydt de Souza Mello, é garantir a sobrevivência da própria Federação, mesmo que se precise usar a força, para garantir a unidade territorial e social. A manutenção do *vinculum foederis* é um dever da União contra as forças que atuem contra a estabilidade federal (1964, p. 101)

No que se refere a etimologia da palavra Intervenção, Denis Fernando Balsamo explica que a palavra tem origem do latim como resultado do somatório de outras duas palavras garantia/confiança e ingerir/estar entre/impedir, de modo que seu significado traz a ideia da ingerência de um indivíduo sobre os negócios do outro como um mediador (2013, p. 101).

Entretanto, mais do que a importância das origens da palavra, interessa saber quais origens do instituto, a construção teórica que fundamenta sua existência e como isso é trabalhado dentro das relações de poder no Estado Federal brasileiro. Cabe ainda destacar que a intervenção federal é uma ferramenta constitucional de exceção já que seu uso materializa uma situação fática e jurídica de crise dentro da harmonia política da federação.

Nesse sentido, Lewandowski observa que o Estado Federal repousa sobre um delicado equilíbrio de forças e para sua manutenção a metodologia constitucional desenvolveu técnicas como a Intervenção Federal, uma *ultima ratio* do sistema, sempre com a intenção de preservar a união dos entes federados. Isso porque, ao contrário das Confederações, as Federações não admitem a secessão, assim a invasão das competências de outro ente deve ser sempre excepcional e temporária, podendo a intervenção ser reconstitutiva visando a restauração da instituição maculado ou conservadora objetivando a manutenção da ordem vigente (2018, pp. 38-41).

Aliás, para Hans Kelsen a Intervenção Federal pode ser comparada com a figura da guerra:

Intervenção federal é, no seu fato material exterior, um ato coercitivo análogo à guerra. É uma intervenção da força armada – da União ou de vários estados-membros – contra o estado-membro que viola o próprio dever, e se realiza mais ou menos como uma guerra que fosse feita contra esse estado. Isso significa que nas relações entre federação (ou o Estado em sua totalidade) e estado-membro é usada a mesma primitiva técnica jurídica que o direito internacional utiliza nas relações entre estado (2003, p. 83).

Partindo da analogia bélica de Kelsen, pode-se concluir que o manejo desse instituto exige parcimônia, pois caracteriza uma interferência da União diretamente sobre a autonomia dos Estados ou dos Estados sobre os Municípios, conforme a ordem constitucional de cada país.

Uma análise crítica e aprofundada da Intervenção Federal não será possível sem que se busque a teoria política que embase esse instituto e se faça um paralelo com outras figuras como o Estado de Defesa e o Estado de Sítio, conforme será feito no decorrer dessa dissertação.

Do ponto de vista da doutrina clássica, a intervenção federal é um dos momentos de encontro entre teoria do estado e prática constitucional e que dentro de um Estado Federativo sua regulação é um problema técnico jurídico de alta gravidade e de extrema importância, conforme destaca Hans Kelsen. Ainda, para o autor, o manuseio do instituto deverá necessariamente depender de que o estado-membro descumpra com um dever jurídico em que haja previsão constitucional de que sua infração irá resultar na decretação da Intervenção. Assim, a intervenção passa por dois momentos: o primeiro de previsão de ordenamento e o segundo do sujeito que o pratica (2003, pp. 49-51).

Em síntese, a intervenção federal é um amálgama entre a teoria que se funda o Estado Federal e a sua prática constitucional, cuja importância é essencial para a manutenção de uma federação, constituindo-se em um ato coercitivo do ordenamento jurídico violado dirigido ao estado enquanto tal (KELSEN, 2003, pp. 49-51).

Por seu turno, Dalmo de Abreu Dallari entende a intervenção federal como um momento de primazia da União frente aos entes federados:

Outra hipótese de clara prevalência do poder federal sobre os estaduais a de intervenção federal nos Estados. Na teoria do federalismo não há objeções a essa possibilidade de interferência da União, desde que seja para preservar a própria federação, exigindo-se que as Constituições fixem com bastante clareza e limitem o quanto possível as hipóteses de intervenção (1986, p. 70).



Assim, a intervenção federal deve ser usada com zelo extremo, pois é um sinal de desajuste do sistema federal e de que as relações entre os entes políticos se encontram deterioradas.

Conforme estabelecido no primeiro capítulo dessa dissertação, os Estados Unidos da América são o berço do federalismo e sob essa perspectiva natural que também se busque naquela construção política o início da Intervenção Federal.

Nesse sentido, explica Lewandowski que a Constituição norte-americana de 1787, embora não tenha manifestado diretamente o termo intervenção, fez a previsão de um instituto similar no art I, seção 8, item 15, bem como no art. IV, seção 4. O primeiro artigo tinha previsão de mobilização da milícia<sup>5</sup> para garantir o cumprimento das leis e combater invasões. O segundo artigo previa que o governo dos Estados Unidos garantia a forma republicana de governo em cada estado, além de defendê-los em caso de invasão e, em situações de comoção internas, agir para atender um pedido do Executivo ou do Legislativo, mesmo que este estivesse sem possibilidade de se reunir (2018, pp. 43-44).

O precedente histórico da utilização da Intervenção Federal nos Estados Unidos tem início com a *Whisky Insurrection* em 1794. Em síntese, havia a necessidade de fomentar a arrecadação da Federação norte-americana, razão pela qual o Congresso aprovou a chamada “Lei Hamilton” que taxava alguns produtos importados os destilados, inclusive seus grãos, produzidos no país, o que gerou um forte descontentamento no Estado da Pensilvânia (estado ainda reticente com a ideia da Federação), cujo Legislativo estadual recusou a lei federal. Assim, fazendeiros e donos de destilaria na Pensilvânia se recusaram a cumprir a lei, consistindo em um verdadeiro boicote ao poder da União que logo evoluíram para atos de violência contra agentes do Fisco federal. Nesse ponto, surge figura de “Tom the thinker” (Tom, o reparador) responsável por ameaçar e violentar até mesmo os contribuintes que tinham interesse no pagamento do tributo. Alguns episódios são emblemáticos como quando atearam fogo na casa do General Neville, responsável pela cobrança do tributo no Oeste da Pensilvânia ou quando cortaram o cabelo e cobriram de piche e penas um oficial de Washington. Outros episódios aconteceram,

---

<sup>5</sup> Milícia aqui entendida no sentido de força militar.

inclusive com reuniões dos revoltosos com a subida da escala de tensão (BÁLSAMO, 2013, pp. 113-118).

Para combater essa rebelião, explica Lewandowski, o Legislativo Federal, com fulcro no art. I, seção 8, item 15, da Constituição de 1787 aprovou uma lei que autorizava ao Presidente a convocação de milícia na hipótese de rebelião contra o governo federal. A legislação também permitia que o Estado-membro em caso de uma desordem que não lograsse êxito em enfrentar sozinho poderia se socorrer do Governo Federal. Apoiado na nova lei, o governo de Washington, recrutando forças de quatro estados, interveio na Pensilvânia, cumprindo com delegação outorgada pelo Congresso Nacional, titular dessa medida (2018, pp. 42-43).

Importante destacar que o Presidente George Washington extremamente temeroso das consequências da Intervenção Federal manteve por 3 (três) anos as tratativas e somente em 1794 que se organizaram as tropas inicialmente com 12.950 soldados, contingente que subiu para 15000 homens diante da resistência do mencionado Estado, especialmente capitaneada pela liderança de David Bradford que defendia abertamente a independência da Pensilvânia. Houve uma tentativa de debelar a crise com uma votação entre os líderes da resistência (com 34 votos contra 33), na qual prevaleceu o fim da resistência, o que não surtiu efeito. Também foi convocada uma votação popular em que venceu a continuidade da resistência. De toda forma, como a situação não se resolvia, as tropas federais avançaram e ocuparam os condados rebeldes. Alguns procedimentos judiciais foram manejados contra os líderes do movimento, inclusive por iniciativa de Hamilton, mas pouca ou nenhuma sanção foi aplicada. O episódio serviu para o entendimento de unidade da Nação (BÁLSAMO, 2013, pp. 118-120).

Além desse precedente histórico que serviu como coesão nacional, a Intervenção Federal também pode significar uma verdadeira defesa dos direitos fundamentais. Nesse contexto, Lewandowski cita dois exemplos norte-americanos de utilização benéfica do instituto. O primeiro deles, em 1957, quando o Presidente Eisenhower se valeu de tropas federais para fazer cumprir decisões judiciais que determinavam o fim da segregação racial em escolas secundárias em Little Rock, no Estado do Arkansas, nesta oportunidade o manejo do instituto serviu como meio para encerrar a violência existente. Em sentido semelhante, o Presidente Kennedy, em 1962, utilizou tropas (16.000 homens) para garantir a presença do primeiro

afrodescendente - James H. Meredith – a cursar graduação na Universidade do Mississippi por decisão judicial (2018, pp. 47-48).

Portanto, o instituto é extremamente delicado, podendo servir tanto para a defesa de direitos fundamentais, mas também para fins políticos. Inclusive, por assim ser, Dallari observa que a intervenção federal tem que ser conjugada com a participação dos Estados na decisão de intervir, essencialmente porque essa prática que garante a supremacia federal é um caminho para políticas antifederativas (1986, pp. 70-71).

Trazendo essa discussão para as especificidades do caso brasileiro, essas práticas antifederativas de que fala Dallari ocorrem em diversas oportunidades na história política brasileira, sendo um nítido momento de sístole do Estado Federal.

Um desses momentos se faz presente com o uso político da Intervenção Federal. Zimmermann explica que durante a vigência da Constituição de 1891 foram vários os casos de abuso do instituto da intervenção federal, razão pela qual:

De modo a prevenir este velho mal, as seguidas Constituições brasileiras procuraram estabelecer novos e mais rígidos pressupostos, tanto formais como materiais, para os casos de intervenção federal nos Estados-membros. Afinal de contas, este tipo de intervenção é a própria antítese do pressuposto federativo básico da autonomia política, de modo que ela então deve ser encarada como uma medida absolutamente excepcional, havendo apenas de ocorrer nos caos mais extremados e indicados de forma taxativa na Constituição (2005, p. 348).

Atualmente, a temática da Intervenção Federal ganhou ainda mais notoriedade no Brasil com as decretações das intervenções federais em 2018 nos Estados de Rio de Janeiro e Roraima, reavivando a necessidade de estudo desse instituto, especialmente em um momento em que o legado de 1988 encontra-se em crise.

Dessa forma, a conceituação do instituto se faz necessária. Dentro da perspectiva do direito público interno, Balsamo define a Intervenção Federal como “uma medida jurídico-política, adotada excepcionalmente e com base no que a constituição federal dispõe a respeito, como um instrumento de equilíbrio ou reequilíbrio do Estado Federal” (2013, p. 111).

A doutrina clássica representada por José Afonso da Silva define a Intervenção Federal como um ato político, consistente na incursão da atividade interventora nos negócios de uma das entidades que a suporta, sendo verdadeira

antítese das autonomias dos entes federados, por isso é medida excepcional, com hipóteses taxativamente previstas, pois viola dois elementos fundamentais do Estado Federal: a existência de um governo próprio local e a posse de competências exclusivas (2006, pp. 484-485).

Em sentido harmônico, Lewandowski pontua que a intervenção federal se constitui em um ato de político ou de governo com uma discricionariedade alargada, muito embora os objetivos dela já estejam constitucionalmente previstos, cujo controle de legalidade cabe ao Judiciário o controle político ao Congresso (2018, p. 42).

Quando do julgamento do Mandado de Segurança n. 21.041 de 1991, o relator Ministro Celso de Mello classificou a Intervenção Federal da seguinte forma:

O instituto da intervenção federal, consagrado por todas as Constituições republicanas, representa um elemento fundamental na própria formulação da doutrina do federalismo, que dele não pode prescindir – inobstante a excepcionalidade de sua aplicação –, para efeito de preservação da intangibilidade do vínculo federativo, da unidade do Estado Federal e da integridade territorial das unidades federadas. A invasão territorial de um Estado por outro constitui um dos pressupostos de admissibilidade da intervenção federal. O presidente da República, nesse particular contexto, ao lançar mão da extraordinária prerrogativa que lhe defere a ordem constitucional, age mediante estrita avaliação discricionária da situação que se lhe apresenta, que se submete ao seu exclusivo juízo político, e que se revela, por isso mesmo, insuscetível de subordinação à vontade do Poder Judiciário, ou de qualquer outra instituição estatal (BRASIL, 1991).

Portanto, a doutrina, a jurisprudência e a academia entendem que a intervenção federal é um ato eminentemente político, com ampla discricionariedade, porém com escora jurídica, pois sua regulação e objetivos estão estipulados na Constituição.

### 3.1. A INTERVENÇÃO NO DIREITO COMPARADO: ARGENTINA E MÉXICO

A Intervenção Federal é um instrumento presente em diversas constituições, sendo impraticável trazer à baila todos os exemplos que existem. A origem do instituto é norte-americana cuja história já foi devidamente registrada nesse trabalho. Porém, para fins desse trabalho, serão destacados os exemplos da Argentina e do México, o primeiro porque a Constituição de 1853 serviu de inspiração para a Carta brasileira de 1891 e o México pela recente decretação de intervenção no Estado de Michoacán em 2007.

No que concerne à Argentina, Zimmermann explica que a formação da federação argentina foi marcada pelo embate entre Buenos Aires e as demais províncias. A primeira Constituição em 1819 foi extremamente unitária e centralista, seguida de outra em 1826, também centralizadora, consagrando a hegemonia de Buenos Aires. Esse quadro gerou a revolta das províncias e um movimento que culminou com a ascensão do caudilho Juan Manuel Rosas ao poder que governou por dois períodos: de 1829 a 1832 e de 1835 a 1852, inclusive ignorando as reivindicações das próprias províncias. Com sua deposição, houve a instalação da constituinte de 1853 que produziu uma fórmula bastante singular. Houve a adoção da forma federativa, porém a província de Buenos Aires só aderiu a essa fórmula em 1860, impondo algumas reformas ao texto constitucional (2005, p. 228-229).

Essa construção também é tratada por Lynch. O autor explica que na Argentina um poder central forte era crucial para a unificação do país, para o progresso econômico e para garantir um pluralismo entre as oligarquias, pois diferentemente do Brasil, o Estado não estava por lá bem institucionalizado antes da Constituinte de 1853, sendo vários os conflitos entre Buenos Aires, com pretensões hegemônicas, e as demais províncias. Desse modo, houve uma busca no texto constitucional de fortalecimento do Poder Executivo para manter a integridade nacional, o qual foi instrumentalizado com o Estado de Sítio e a Intervenção Federal. Essa adaptação dos institutos norte-americanos na Argentina foi uma experiência que influenciou os artífices da Primeira República brasileira. (LYNCH, 2012, pp. 153-154).

A estrutura do Estado Federal na Argentina, esclarece Lewandowski com base na doutrina de Bidart Campos (1975), está assentada na garantia federal, responsável por assegurar, proteger e vigiar a integridade, a autonomia e a subsistência das províncias. Essa garantia que se dá aos entes federados, com base no art. 5º da Constituição, também exige como contrapartida que as constituições da província sejam confeccionadas sob a inspiração do sistema republicano e em conformidade com as garantias, princípios e declarações do Constituição Nacional, bem como que garantam o regime municipal, a educação primária e a administração da Justiça (2018, p. 63).

A Constituição da Argentina passou por uma série de reformas em 1866, 1898, 1957 e 1994. Hoje vigora a forma de governo presidencialista, a tripartição de poderes, inclusive com uma Corte Suprema e um sistema bicameral com Câmara

dos Deputados, com lista fechada e bloqueada; e Câmara dos Senadores, estes representando as províncias por intermédio de lista trinominais (ZIMMERMANN, 2005, pp. 229-230).

Explica Souza Mello que a Constituição da Argentina prevê em seu art. 6<sup>o</sup> a intervenção nas Províncias para garantir a forma republicana do governo ou repelir invasões estrangeiras e, em caso de requisição de suas autoridades constituídas, na hipótese de haverem sido depostas pela sedição ou invasão de outra província (1964, p. 102).

Dentro da sistemática da Intervenção Federal na Argentina qualquer dos poderes das províncias poderá solicitar a medida e, em caso de impedimento destas, se presumirá o pedido. Há divergência quanto ao órgão responsável para a decretação da medida, sendo majoritária a tese de que a competência majoritariamente pertença ao Congresso Nacional e – em situações de emergência ou recesso legislativo – ao Executivo, em todo caso sempre com a nomeação de um interventor que atua na qualidade de delegado do Presidente da República, cujos poderes serão interpretados restritivamente com base no ato concreto e na finalidade da Intervenção (LEWANDOWSKI, 2018, pp. 64-65).

O interventor substituirá o governador quando a intervenção se der no Poder Executivo, expedirá decretos-leis quando se der no Legislativo, no Poder Judiciário se limitará a reorganizar a Justiça, podendo substituir magistrados, devendo, em todo caso, respeito à Constituição e as leis provinciais, inclusive com a possibilidade de seus atos serem revistos judicialmente nas esferas civil e penal. Todavia, a Intervenção Federal aconteceu já com bastante frequência na Argentina, muitas vezes com motivação política para mudar ou cercar os governos das províncias (LEWANDOWSKI, 2018, pp. 65-66).

Passando do exemplo argentino para o mexicano, Souza Mello explica que a Constituição do México de 1917, em seu art. 119<sup>7</sup> prescreve que é dever da União proteger os estados de violência ou ameaças externas, bem como no caso de

---

<sup>6</sup> ARTÍCULO 6.- El Gobierno Federal interviene en el territorio de las provincias para garantizar la forma republicana de gobierno, o repeler invasiones exteriores, y a requisición de sus autoridades constituidas para sostenerlas o restablecerlas, si hubiesen sido depuestas por la sedición, o por invasión de otra Provincia.(ARGENTINA, 1994)

<sup>7</sup> Artículo 119. Los Poderes de la Unión tienen el deber de proteger a los Estados contra toda invasión o violencia exterior. En cada caso de sublevación o transtorno interior, les prestarán igual protección, siempre que sean excitados por la Legislatura del Estado o por su Ejecutivo, si aquella no estuviere reunida (MÉXICO, 1917).

sublevação ou alteração interior, podendo a requisição ser feita pelo Legislativo ou pelo Executivo, caso aquela não esteja reunida (1964, p. 102).

Acerca do referido dispositivo, expõe Lewandowski que o art. 115 da Constituição Mexicana ainda impõe aos estados a adoção da forma republicana de governo, com eleição direta para governantes e temporariedade de mandatos, com respeito a autonomia municipal. Contudo a infração desses deveres não possibilitava o manejo da Intervenção Federal. Porém, aqui a saída viria pelo art. 76, inciso V da Constituição<sup>8</sup> que prevê o instituto do desaparecimento de poderes, de fato (vacância de cargos) ou de direito (prolongamento de mandatos), no qual o Senado pode considerar que um poder estadual deixou de existir e nomear um governador provisório para reorganização do Estado, a partir de uma lista tríplice apresentada pelo Presidente da República (2018, pp. 59-60).

A problemática surge com a deturpação do uso desse dispositivo que ensejou entre 1917 a 1975, sessenta e duas intervenções, muitas delas por pressão do Presidente da República, ao arripio da Constituição. Tal quadro levou à regulamentação deste instituto em 1978 com a listagem das situações que caracterizariam o desaparecimento dos poderes de um Estado. Ainda, o pedido para essa declaração deveria vir dos senadores, deputados ou cidadãos do Estado a ser objeto da intervenção. Desde a regulamentação nenhuma intervenção com base no art. 76, inciso V, restou decretada (LEWANDOWSKI, 2018, pp. 61-63).

Vale destacar que o México em 2007 decretou uma Intervenção Federal na área de segurança pública no estado de Michoacán. Contextualizando a situação, Jerjes Aguirre Ochoa e Hugo Amador Herrera Torres explicam que o México, estimulado pela demanda de outros países, especialmente os Estados Unidos, tem se tornado um importante produtor de narcóticos. O presidente Felipe Calderón empreendeu uma estratégia de combate aos grupos criminosos, o que resultou na prisão e morte de líderes dos cartéis. O resultado foram batalhas para controlar as principais rotas comerciais de transporte de drogas para os EUA. A esse quadro, se

---

<sup>8</sup> Artículo 76. Son facultades exclusivas del Senado:[...] Declarar, cuando hayan desaparecido todos los poderes constitucionales de un Estado, que es llegado el caso de nombrarle un Gobernador provisional, quien convocará a elecciones conforme a las leyes constitucionales del mismo Estado. El nombramiento de Gobernador se hará por el Senado a propuesta en terna del Presidente de la República con aprobación de las dos terceras partes de los miembros presentes, y en los recesos, por la Comisión Permanente, conforme a las mismas reglas. El funcionario así nombrado, no podrá ser electo Gobernador constitucional en las elecciones que se verifiquen en virtud de la convocatoria que él expidiere. Esta disposición regirá siempre que las constituciones de los Estados no prevean el caso (MÉXICO, 1917).

somou a ineficácia dos sistemas de administração da justiça e das forças policiais, aliadas com corrupção política e a força dos cartéis gerando uma onda de violência. Assim, se buscou através da Intervenção Federal resolver essa situação de criminalidade crescente (2017, pp. 1763-1764).

Os autores também consideram que houve um revés no federalismo e o cometimento de ilegalidades na Intervenção em Michoacán, conforme se pode verificar:

The appointment of the Commissioner in Michoacán was, without question, a regression in advances towards achieving federalism, and a response to the problem of violence that lay totally outside the existing legal framework: truly a measure designed to resolve criminality by perpetrating other violations of law; for not only was the figure of the Commissioner completely unconstitutional, but his actions and strategies in Michoacán entailed additional illegalities. For example, he authorized the use of firearms by the so-called Self-Defense Forces (Consejos Ciudadanos de Autodefensas, CCA) that had taken up arms to rebel against the co-government of the Caballeros Templarios and state officials. The Commissioner actually negotiated agreements with the CCA that allowed them to use arms to capture the Caballeros' leaders, in part because the federal government thought that this would allow it to take advantage of the CCA's members' extensive knowledge of local terrains and the state's geographic conditions. In this case, the Commissioner not only tolerated, but actually fomented, the formation of paramilitary groups despite the fact that Mexico's Constitution explicitly prohibits the civil population from bearing firearms!<sup>9</sup> (2017, pp. 1767-1768).

A facilitação de armamento de grupos de autodefesa não resultou na melhoria dos índices de violência. Após isso, a estratégia de Intervenção foi o desarmamento desses mesmos grupos CCA, os quais não aceitaram bem essa situação, o que levou a crimes até hoje sem resolução, com grandes destaques para os massacres de Apatzingán (com 16 mortos) e Tanhuato (com 42 mortos e apenas um policial ferido). A intervenção somente teve fim Janeiro de 2015, quando o governo estadual saiu das mãos do interventor/comissário para um governador

---

<sup>9</sup> Em tradução livre: "A nomeação do Comissário em Michoacán foi, sem dúvida, uma regressão nos avanços no sentido de alcançar o federalismo e uma resposta ao problema da violência que se encontra totalmente fora do quadro jurídico existente: uma medida verdadeiramente projetada para resolver a criminalidade, porém perpetrando outras violações da lei; pois a figura do Comissário não era apenas completamente inconstitucional, mas suas ações e estratégias em Michoacán implicaram ilegalidades adicionais. Por exemplo, ele autorizou o uso de armas de fogo pelas chamadas Forças de Autodefesa (Conselhos de Cidadão para Autodefesa - CCA) que haviam pegado em armas para se rebelar contra o co-governo dos Templários de Caballeros e funcionários do Estado. Na verdade, o Comissário negociou acordos com a CCA que lhes permitiam usar armas para capturar os líderes dos Caballeros, em parte porque o governo federal pensava que isso permitiria tirar vantagem do amplo conhecimento dos membros da CCA sobre os terrenos locais e a geografia do Estado. Neste caso, o Comissário não apenas tolerou, mas de fato fomentou, a formação de grupos paramilitares, apesar do fato de a Constituição do México proibir explicitamente a população civil de portar armas de fogo!"



interino, Salvador Jara, confirmado pelo Congresso Estadual, com posterior designação de eleições no mesmo ano (OCHOA, TORRES, 2017, pp. 1767-1769).

Concluem os autores que o Estado de Michoacán, mesmo após 8 anos de Intervenção Federal, continua dominada por grupos rivais de narcotraficantes, lutando pelo controle da região com a continuação da espiral de pobreza e morte (OCHOA, TORRES, 2017, p. 1770).

Essa situação só explícita que o Estado de Direito no México ainda não amadureceu com êxito, padecendo de fraqueza institucional em toda sua história, inclusive com uma separação de poderes precária e ampla concentração de competências nas mãos presidenciais, observam Jerjes Aguirre Ochoa e Hugo Amador Herrera Torres. Os autores identificam que esse quadro está ligado ao fato de que durante boa parte do Século XX, o México esteve sob o comando de um único partido: o Partido Revolucionário Institucional (PRI), o qual usava práticas clientelistas para manutenção de seu poder como a nomeação de prefeitos, governadores e congressistas, além do controle do Poder Judiciário. Era um período de forte concentração de poderes nas mãos do Presidente e essa centralização gerou a expansão da corrupção e freou os avanços democráticos (2017, pp. 1763-1767).

A mesma análise é feita por Bruno de Castro Rubiatti. O autor observa que o Chefe do Executivo Nacional também era o líder do partido hegemônico, razão pela qual o Congresso nacional se limitava a aprovar suas medidas. Nenhuma das câmaras atuava no sentido de representar os interesses dos estados que compõem a federação mexicana, sobretudo porque os governadores, membros do PRI, eram colaboradores do projeto do poder (2014, p. 59).

Ainda sobre o México, Rubiatti explica que a descentralização daquele país começou nos anos 1990 com a presidência de Zedillo que empunhou a bandeira de um “novo federalismo”, com o aumento da transferência de recursos para os entes federados, a perda de poderes discricionários do presidente, o fortalecimento de estados e municípios e uma efetiva separação de poderes (2014, p. 56).

Entretanto, analisa Rubiatti, no plano político isso só se deu com a abertura política e com a alternância de poder nos estados de 1989 para frente, sendo que o surgimento de lideranças estaduais possibilitou o surgimento de uma oposição mais vigorosa e uma nova dinâmica política. Além disso, a democracia

mexicana possui dois institutos que favorecem as esferas de poder local, a saber: 1) as reformas constitucionais no México devem ser aprovadas por dois terços de ambas as câmaras que compõem o Congresso nacional e pela maioria das legislaturas estaduais (artigo 135) e 2) a mesma constituição faculta às legislaturas dos estados o poder de iniciar projetos de lei (artigo 71) (2014, pp. 62-65).

Dessa forma, ao mesmo tempo em que o México conviveu com uma Intervenção Federal por 08 anos e com resultados pífios, ferindo a autonomia estadual, também há notícias de aprofundamento da temática do federalismo, sobretudo com a perda de hegemonia do PRI.

A análise da Intervenção Federal, no México, no Estado de Michoacán, especialmente porque sua motivação (segurança pública) se assemelha a do Rio de Janeiro, no Brasil, em 2018. Outro paralelo é que a Intervenção Federal foi utilizada em um contexto político e para resolver um problema estrutural e não pontual. Evidentemente que a intervenção no México demorou 8 (oito) anos e a brasileira durou 10 (dez) meses, porém fica registrado o perigoso precedente.

Dessa forma, são esses os registros do direito comparado, embora existam outros, que interessam efetivamente para essa dissertação. Já realizado, portanto, o histórico do surgimento do instituto, considerações da doutrina, exemplos de outros países, passa-se a examinar a Intervenção Federal na história política e jurídica do Brasil.

### 3.2. A INTERVENÇÃO FEDERAL: A RETROSPECTIVA DE UM INSTRUMENTO DE PODER

O período do Brasil Colônia por não contar com unidades federativas propriamente ditas não será utilizado nesse tópico da dissertação, já que não havia qualquer instrumento semelhante à intervenção federal. No que tange ao Brasil após a Independência, a concentração de poderes nas mãos do monarca, inclusive com a indicação do governador das províncias se assemelhava a um estado de constante intervenção, porém como já se observou em capítulo apropriado dessa obra, se tratava de um Estado Unitário no qual não existiam estados autônomos.

Entretanto, não se deve desconsiderar o peso que a cultura do centralismo imperial e do poder moderador iria exercer na Primeira República. O poder neutro ou moderador, na visão de Cyril Lynch, se inseriu na Constituição de

1824 como fruto de uma desconfiança da produtividade do conflito político e explicitando o único poder visto como legítimo pelos participantes do jogo político: o Poder Moderador (2012, p. 150).

Explica Lilia Moriz Schwarcz o seguinte sobre o uso do Poder Moderador:

[...] tendo o Poder Moderador nas mãos – que lhe dava primazia do veto em várias instâncias -, além de contar com uma elite bastante homogênea, apesar de dividida entre dois partidos, d. Pedro II, cada vez mais, reinará, governará e se tornará, aos poucos, uma espécie de fiel da balança (1998, p.120).

O Poder Moderador serviu como panaceia para os conflitos políticos no Império Brasileiro. A Coroa mantinha um partido político no poder enquanto havia maioria parlamentar sólida e esse mesmo partido, por intermédio do Imperador, indicava os governadores das províncias. De outro norte, o desgaste dessa maioria, ensejava o fim do governo nas mãos do Imperador e, por consequência, a instalação de um governo pelos próceres da oposição, a dissolução da Câmara dos Deputados e a nomeação de novos governadores, assim a situação política partidária era estabilizada com o sufocamento do poder local e pelo monopólio do poder político ora por liberais, ora por conservadores. A lógica desse sistema é invertida pelos constituintes republicanos que eliminam o Poder Moderador e seu artificialismo de alternância entre partidos por um sistema de federalista centrífugo onde os próprios Estados regulavam suas eleições. A fundação da República brasileira também foi a troca de um único árbitro (o Imperador) por vinte sistemas estaduais sem qualquer coordenação federal ou mecanismos para garantia de eleições honestas, capazes de garantir o pluralismo político, transformando a competição política em um meio inidôneo de alternância de poder (LYNCH, 2012, p. 151).

O vácuo político deixado pelo Poder Moderador seria sentido de sobremaneira durante toda a Primeira República brasileira. Bonavides aponta que alguns entendem que de 1891 a 1964, com exceção do período do Estado novo, as Forças Armadas agiram como poder moderador com rápidas e pontuais intervenções para o restabelecimento da democracia (2019, pp. 156-157).

A mesma avaliação é feita por Skidmore que entende que os militares agiram desde a proclamação da República como árbitros nacionais, especialmente após 1930 (1982, p. 25).

Dentro desse ponto de vista, Cyril Lynch afirma que na Primeira República o judiciarismo falhou como forma de solução de conflitos porque o verdadeiro herdeiro do Poder Moderador foram as Forças Armadas (2017, p. 161).

Essas ações do exército se deram pela propagação de um pensamento político que identificava o exército com o povo. No ponto, vale o magistério de José Murilo de Carvalho:

Foi talvez o republicano Raul Pompéia o primeiro a propor essa reformulação por ocasião de um entre muitos atritos entre o governo e o Exército nos últimos anos da Monarquia. Raul Pompéia descartava a possibilidade de militarismo no Brasil, porque, dizia “O Exército brasileiro é muito povo para querer ser contra o povo contra o povo”. E continuava: “O Exército é plebeu e é pobre, o Exército é a democracia armada.” (1987, 50).

De toda sorte, o centralismo do período imperial iria exercer influência sobre os líderes da Primeira República, em especial os militares que defraudaram o golpe de 1889.

Aliás, nesse sentido, valem as palavras de Zimmermann:

Os militares, por sinal, diretamente responsáveis pelo golpe de 1889 que pôs fim ao Império, não eram nada liberais e tampouco federalistas. Muito ao contrário, figuravam em sua quase totalidade nas fileiras do positivismo, razão pela qual eram dotados de uma mentalidade altamente cientificista e autoritária, que outrossim não se compatibilizava com as ideias autonomistas do federalismo liberal (2005, p. 304).

Desse modo, o peso que a cultura do centralismo imperial e ausência do Poder Moderador iriam marcar de sobremaneira a Primeira República, bem como as demais fases republicanas do Brasil, gerando contradições que até hoje se fazem sentir.

### **3.2.1. A Primeira República e a Intervenção Federal**

A primeira premissa que se deve adotar para entender a Intervenção Federal é ter em mente o quadro já delineado no primeiro capítulo de que a Carta Política de 1891 consagrou um ultrafederalismo que privilegiou as oligarquias locais. Dessa forma, o manejo da Intervenção Federal deve ser visto dentro desse contexto de dinâmica política entre a União e os Estados, bem como as disputas intraoligárquicas nos estados.

Pondera-se também que a proclamação da República passou longe de significar um movimento popular no Brasil e que seu início foi bastante turbulento, conforme narra José Murilo de Carvalho:

Se na proclamação da República a participação popular foi realmente arranjada de última hora e de efeito apenas cosmético, logo após as agitações se tornaram cada vez mais frequentes e variadas, incluindo greves operárias, passeatas, quebra-quebras. O auge da agitação deu-se entre a Revolta da Armada em 1893 e o atentado contra Prudente de Moraes em 1897 (1987, p. 70).

Feita essa digressão primária, cabe destacar que o começo da Primeira República também marca o uso ostensivo da violência dirigida contra a população em acontecimentos históricos importantes como Canudos e Contestado, bem como os acontecimentos da Revolução (ou Revolta) Federalista. O período também se caracteriza por divergência nas forças armadas, ocasionando acontecimentos como a Revolta da Armada (BAGGIO, 2006, p. 88).

Ainda com base no magistério de Baggio, se faz destacar que a Revolução Federalista se iniciou pela derrubada do governador do Rio Grande do Sul Júlio Castilhos e, por consequência da ascendência ao poder do Partido Federalista Brasileiro. Ocorre que esse grupo político caiu em desgraça com Floriano Peixoto por seus laços com a Monarquia e o radicalismo na questão federalista. Nesse quadro de tensão, o Marechal-presidente articula o retorno de Júlio Castilhos ao poder e mesmo a renúncia deste em favor de seu vice, estourou uma guerra civil no Rio Grande do Sul (2006, p. 89).

Aqui ganha destaque o fato de que o conflito se alastrou para Santa Catarina, tendo Floriano Peixoto nomeado como Interventor no estado o famigerado Moreira César, conhecido pelas experiências militares anteriores por epítetos como “Treme-Terra”, “Corta-Cabeças” e “Anticristo”. Moreira César exerceu o cargo de interventor de 22 de abril de 1894 até 28 de setembro de 1894, tendo executado mais de 200 revoltosos, dentre eles os deputados estaduais Elesbão Pinto da Luz; Tobias Becker; João Evangelista Leal; Luís Gomes Caldeira de Andrada (BRASIL, 2019).<sup>10</sup>

---

<sup>10</sup> Curiosamente, Moreira César morreu no conflito de Canudos, em 04/03/1897, liderando a terceira expedição contra os revoltosos. Foi vitimado por um tiro de um dos homens de Antônio Conselheiro (BRASIL, 2019).

Esse comportamento não se deu sem um arcabouço teórico que tinha por escopo a manutenção da ordem, conforme leciona José Murilo de Carvalho:

O todo é mais do que a soma dos indivíduos que o formam, podendo por isso ditar o que seja a verdadeira vontade destes. A ideia de ditadura republicana adequava-se a essa concepção. Segundo ela, o ditador era a encarnação da vontade coletiva e o instrumento de sua ação, sem que fosse necessária eleição formal, bastando a sanção implícita, como expressamente admitia o manifesto do Partido Republicano de Pernambuco de 1888, com a concordância de Silva Jardim (1987, p. 47).

Dessa forma, o ciclo brasileiro que se iniciou com a Proclamação da República e a Promulgação da Constituição de 1891 marca também o momento em que a Intervenção Federal estreia no Direito Constitucional brasileiro, podendo ser usada com extrema violência como foi o período de Moreira César em Santa Catarina.

O quadro narrado acima demonstra como a Constituição de 1891 concebeu um federalismo artificial e estranho às tradições brasileira de então, razão pela qual a Intervenção Federal foi usada de modo incessante nesse período, muitas das vezes com viés altamente político.

O artificialismo do Estado Federal inaugurado em 1891 e o uso da Intervenção Federal, durante a Primeira República, obedecem à Lei do Pêndulo, explicada da seguinte forma por Bernard Schwartz: “Em ciência política, como em ciência natural, os extremos produzem extremos. A ação que vai longe demais numa direção acaba provocando uma reação equivalente na direção oposta. Nem mesmo o Direito Constitucional pode escapar à lei do pêndulo.” (1984, p. 45).

Ao analisar o período da Primeira República, Zimmermann questiona se o país realmente estava preparado para aquele federalismo. O autor afirma que a Constituição de 1891 fracassou frente aos fatores reais de poder, a chamada constituição sociológica. Dessa forma, o federalismo se tornou um meio para viabilizar os abusos das oligarquias (2005, pp. 300-303).

Não se descuidar que Zimmermann usou um conhecido conceito de Ferdinand Lassalle no clássico para se referir à Constituição de 1891. Lassalle entendia os fatores reais de poder como uma força efetiva que norteia todas as leis e instituições do ordenamento e quando incorporados ao texto constituem o verdadeiro direito e quem atentar contra suas disposições é punido (2000, p. 10-17).

Em complemento a essa posição Raymundo Faoro observa que a constituição sociológica que traduz e espalha as forças sociais e econômicas do país, ao passo que a constituição jurídica acredita no homem como agente transformador da história, atuando na esfera do dever ser. Assim, um processo constituinte somente se justificaria com a existência de uma transformação nos elementos reais de poder, caso contrário haveria uma grande desarmonia entre a Constituição Social (de fato) e as normas constitucionais (2008, pp. 171-173).

Assim, o texto constitucional de 1891 cuja técnica é elogiada pela doutrina desconsiderou os fatores reais de poder, o brilho intelectual de seus autores foi ofuscado pelas elites oligárquicas do Brasil.

O quadro geral federalista da Primeira República foi traçado no primeiro capítulo dessa obra, onde restou claro que a dependência intelectual brasileira e a colonialidade que macula o pensamento jurídico pátrio forjaram um projeto de país contrário às práticas até então estabelecidas.

A Carta Política de 1891 consagrou a abstenção da União sobre os negócios do Estado e a Intervenção Federal como uma exceção, a ser manejada em caso de invasão estrangeira ou de um estado em outro; manutenção da forma republicana de governo; restabelecer a ordem e a tranquilidade nos Estados, à requisição dos respectivos governos; e, por fim, para assegurar a execução das leis e sentenças federais. A primeira das polêmicas travadas foi qual dos poderes da União seria responsável por decretar a Intervenção, tendo prevalecido a posição de João Barbalho, Carlos Maximiliano e Coelho Rodrigues de que todos os poderes poderiam decretar, agindo nas esferas de suas atribuições, conforme o momento e a natureza dos negócios indicarem. Outro famoso debate da época foi protagonizado por Rui Barbosa e Epitácio Pessoa acerca da obrigatoriedade da intervenção. O primeiro entendia que o uso da palavra “pode” usado no texto constitucional e mais o juízo discricionário da autoridade central caracterizavam uma faculdade destas. Por seu turno, Epitácio Pessoa defendia a obrigatoriedade do instituto atacando a insuficiência da interpretação gramatical e defendendo que a União não poderia, por exemplo, se omitir frente a uma invasão estrangeira (LEWANDOWSKI, 2018, pp. 67-70).

A Intervenção Federal, explica Nogueira, se mostrou um dos pontos mais controvertidos daquela Constituição, tendo presidente Prudente de Moraes, na mensagem presidencial de 1895, sustentado que os congressistas legislassem

sobre o tema e regulassem o art. 6º e seus quatro parágrafos da Carta de 1891. O apelo presidencial contou com forte oposição de Campos Salles que classificava o artigo sobre a Intervenção Federal como o “coração da República brasileira”, cuja regulação só poderia vir por emenda à Constituição. O pensamento de Campos Salles prevaleceu sobre o de Rui Barbosa que, desgostoso com o quadro que via, conceituava a Primeira República como uma federação de oligarquias em que as paixões locais imperavam contra as garantias democráticas (2018, pp. 227-228).

A observação de Rui Barbosa estava correta e como a lei do pêndulo é inevitável houve uma reação contrária do poder central. As forças centrípetas se valeram da intervenção federal como meio de combater a preponderância dos Estados sobre a União.

Neste ponto, a principal marca do Presidente Campos Sales foi o uso político e autoritário da Intervenção Federal em face dos estados que não contribuíssem para a hegemonia do Presidente no Congresso. Essa situação ensejou a criação da famosa política dos governadores que depois se transformou em política do café-com-leite diante do protagonismo paulista (café) e mineiro (leite) (BAGGIO, 2006, p. 91).

A política dos governadores, para Laila Maia Galvão, pode ser entendida como um modelo político constituído em uma interpretação da Constituição de 1891, em que o governo federal assegurava a não intervenção na política interna dos estados desde que representantes desses estados no Congresso Nacional não fizessem oposição ao Presidente da República (2013, p. 21).

Acerca da política dos governadores, Cyril Lynch explica que, por intermédio da força, o governo federal firmou um pacto com as oligarquias estaduais, abolindo o pluralismo do Congresso Nacional, cujos membros se tornaram prepostos dos governadores alinhados com o poder central (2012, p. 151).

Diante desse quadro, Zimmermann explica que a Intervenção deveria ser usada como uma ferramenta para resguardar a autonomia estadual, mas se transformou em um meio para punir governadores estaduais desalinhados com o poder federal. Para o autor nenhum período é tão exemplificativo como o do marechal Hermes da Fonseca no qual nenhum dos estados era verdadeiramente livre, havendo deposição de vários governadores, assembleias em duplicidade eram formadas, subvenções locais eram estimuladas, tudo em nome do combate às oligarquias locais e sob o manto de uma aparente constitucionalidade. Na prática, o



domínio presidencial, transformava o chefe do Executivo em um ditador de fato (2005, pp. 304-305).

Inclusive, sintetizando a questão, Roberta Baggio pondera o seguinte:

No entanto, apesar da influência norte-americana e do intuito de implementar um sistema descentralizado, com o advento da autonomia dada às Províncias, não foi possível ofuscar o nítido poder de ingerência atribuído ao governo federal pela Constituição, que possibilitava a intervenção federal nas Províncias e a modificação de suas ordens constitucionais sem qualquer consulta ou participação das mesmas (2005, p. 86).

Durante o período da Primeira República o Governo Federal usou a Intervenção Federal a seu bel-prazer, lançando meio sub-reptícios para fins de controlar politicamente os estados, perseguir adversários e privilegiar aliados, sendo que os estados de São Paulo e Minas Gerais por serem hegemônicos nas disputas eleitorais foram os únicos a não sofrerem com o uso desse instituto. Um exemplo significativo do uso político da Intervenção Federal foi o afastamento do governador do Rio de Janeiro em 1922, pelo Presidente Artur Bernardes, por motivos políticos (LEWANDOWSKI, 2018, pp. 78-79).

Esse episódio da Intervenção no Rio de Janeiro, explica Laila Maia Galvão, é bastante representativo do período, pois houve uma grave deturpação do instituto pelo Presidente da República e, ainda, seu uso concomitantemente ao Estado de Sítio. A autora narra que o simulacro de democracia da Primeira República contou com poucas eleições presidenciais realmente disputadas, uma delas entre Nilo Peçanha e Arthur Bernardes. A candidatura de Nilo representava os anseios da Reação Republicana que era um grupo que defendia uma reforma política. A vitória nacional coube a Arthur Bernardes, porém no Rio de Janeiro o grupo de Nilo foi vitorioso na Assembleia Estadual e na Presidência do Estado. Nesse ponto, começou o movimento do grupo ligado às forças de Bernardes. Os deputados estaduais derrotados criaram uma Assembleia e deram posse a outro Presidente do Rio de Janeiro, possibilitando a Intervenção Federal (2013, pp. 33-36).

Ainda se extrai de Galvão que Arthur Bernardes enviou policiais do Distrito Federal para o Estado do Rio de Janeiro para realizar a deposição dos prefeitos ligados a Nilo Peçanha, ajudando a criar o clima para a Intervenção Federal, cujo interventor nomeado foi Aureliano Leal que, ao contrário das outras

intervenções, não exerceria poderes mínimos, mas substituiria o Presidente do Estado em todos os seus poderes (2013, p. 38).

Por esses fatos e também pela constante decretação de Estado de Sítio para enfrentar as agitações tenentistas, além da censura à imprensa, a presidência de Arthur Bernardes para Zimmermann é tida como um período de ditadura constitucional (2005, p. 312).

Todo esse quadro levou a vários juristas da época a se inclinarem para o Congresso como órgão político capaz de resolver sobre a Intervenção Federal, pois como advertia João Barbalho (1924, p. 33): “Confiar essa intervenção ao bom querer do poder executivo é entregar-lhes as chaves da federação e constitui-lo senhor absoluto nela” (LEWANDOWSKI, 2018, p. 72).

O que se observa do período é que a força do sentimento colonial fez com que os fundadores da Primeira República consagassem no texto constitucional de 1891 uma estrutura política que ainda não estava arraigada na cultura e instituições brasileiras, no intuito de copiarem um modelo que estava prosperando nos Estados Unidos da América.

O que aconteceu na prática foi um cabo de guerra entre Estados e a União, passando pela política dos governadores de Campos Salles e pela hegemonia mineira e paulista. Durante todos esses períodos, o poder central usou a Intervenção Federal como instrumento político de pressão e de manobra das elites políticas estaduais, desvirtuando a finalidade do instituto, a própria Federação e a Democracia já que governadores eleitos eram afastados em favor dos Interventores.

Um exemplo histórico importante vem do Ceará. Narra Lira Neto que em 1912 uma série de conturbações em Fortaleza ocasionou a queda da oligarquia Accioly do poder estadual e a eleição do opositor Franco Rabelo com 90% dos votos. A questão é que uma das primeiras ações do novo Presidente do Ceará foi a exoneração, dentre outros asseclas dos Accioly, do Padre Cícero Romão Batista do cargo de prefeito de Juazeiro, líder político e religioso que contava com grande apoio popular dos romeiros. Além disso, o governo estadual propalou uma “campanha de saneamento moral” do Cariri (região no interior do Ceará onde se localizam os municípios de Juazeiro do Norte, Crato e Barbalha) com o envio de duzentos praças com ordens para prender qualquer jagunço da região (2009, pp. 341-346).

Essa situação deve ser entendida sob o contexto da época em que as oligarquias estaduais suportavam o poder federal. Tanto que a reação dos líderes do

Cariri foi a busca do alinhamento com o Governo Federal com a ida de Floro Bartolomeu, político ligado ao Padre Cícero, ao Rio de Janeiro para uma solução que passava pela Intervenção Federal, conforme explica Lira Neto:

Na verdade, Floro partira com uma missão específica: fazer contato com deputados e senadores cearenses que militavam na oposição ao presidente cearense Franco Rabelo para traçar um plano de desestabilização do governo estadual. O doutor baiano comprovou que sabia fazer política como ninguém. A sagacidade e a determinação de Floro entusiasmaram seus interlocutores no Rio de Janeiro, que logo trataram de apresentá-lo a Pinheiro Machado. O senador estava abespinhado com Rabelo, que declarara publicamente ser contrário à sua candidatura presidencial à sucessão de Hermes da Fonseca. Desde o primeiro encontro, o ardiloso Floro e o astuto Pinheiro entenderam-se perfeitamente bem. [...] Pelo que ficou acertado, Floro Bartolomeu voltaria para casa e anunciaria a instalação de uma Assembleia Legislativa dissidente em pleno Juazeiro, em contraposição à oficial, em Fortaleza, sob a alegação de que Rabelo fora proclamado sem o quórum exigido lei. Os deputados marretas e aciologistas deveriam aderir a ela e eleger um presidente estadual paralelo, caracterizando uma duplicidades de poderes e um impasse institucional no Ceará. Em face do barulho que iria fazer em torno do assunto, o Catete não teria escolha senão decretar a intervenção federal e a consequente exoneração de Rabelo, entregando-se em seguida o poder aos amigos e aliados do senador Pinheiro Machado (2009, pp. 351-353).

A Intervenção Federal não restou manejada tão cedo como pressupunham Cícero e Floro Bartolomeu. Lira Neto relata que os desentendimentos entre o poder estadual e os chefes políticos do Crato ocasionaram uma contenda militar iniciada em 20 de Dezembro de 1913 com o ataque das forças estaduais a Juazeiro do Norte. Um exército formado pelos coronéis locais, jagunços, cangaceiros e voluntários sob a orientação de Cícero e Floro Bartolomeu repeliu o ataque e iniciou uma marcha do interior até Fortaleza com sucessivas vitórias bélicas. Durante esse período o presidente Hermes da Fonseca manteve-se fora do conflito, inclusive declarando uma frase épica reproduzida pelos jornais cariocas: “Eu sou neutro, a favor do Padre Cícero” (2009, pp. 366-387).

A Intervenção Federal e a exoneração de Franco Rabelo, narra Lira Neto, somente ocorreram em 14 de março de 1914 quando da quase iminência da invasão dos insurgentes à Fortaleza. Antes mesmo disso, o presidente Hermes da Fonseca havia decretado o Estado de sítio no Rio de Janeiro em 05 de março de 1914 para censurar às críticas a sua atuação na crise cearense e sua recusa em ajudar a manutenção do poder local, situação essa denunciada por Rui Barbosa na tribuna do Senado Federal. Houve toques de recolher nas ruas e qualquer reunião com mais de duas pessoas poderia ser interpretada como subversão. Esse mesmo

Estado de sítio foi estendido ao Ceará para preparação da Intervenção Federal. O coronel Setembrino de Carvalho foi nomeado Interventor do Ceará e logo tratou de organizar as eleições que elegeram um nome ligado ao Catete para o governo, sob a alegação de fraude pela oposição, e com a presença do Padre Cícero como primeiro vice-presidente do estado e sua recondução à prefeitura de Juazeiro (2009, pp. 387-402).

O exemplo do Ceará e do Rio de Janeiro demonstram como a Intervenção Federal era manejada com o fito de corromper as forças estaduais e asfixiar a oposição, demonstrando como sua utilização pode ser um elemento de desarticulação do equilíbrio federativo.

Esse uso da Intervenção Federal não pode se descontextualizar daquele período histórico onde imperava o coronelismo, o voto do cabresto e sem Justiça Eleitoral, ocorrendo diversas fraudes que geravam descontentamento e, por conseguinte, tumultos que acabaram por atrair a ingerência do poder central.

Novamente o pendulo iria oscilar buscando equilíbrio, razão pela qual a Intervenção Federal seria objeto da Reforma Constitucional de 1926 que se abordará adiante.

### *3.2.1.1. A reforma constitucional intempestiva e dessarrazoada*

A reforma constitucional de 1926 tinha por escopo tentar de apaziguar as tensões políticas do começo do período republicano brasileiro. Dentre outras mudanças, aumentarem as hipóteses de intervenção nos Estados-membros, as atribuições do Congresso, com a instituição do veto parcial e o acesso à Justiça Federal foi restringido (ZIMMERMANN, 2005, p. 310).

Algumas dessas medidas de caráter centralista foram tomadas com base em um pensamento teórico que se que ganhou espaço desde o início do Século XX que entendia que os males da Federação brasileira vinham com a autonomia estadual que ensejava poder demasiado às oligarquias locais. Eram adeptos dessa ideia o Partido Federalista do Rio Grande do Sul (em contrariedade a seu próprio nome) e pensadores como Alberto Torres e Oliveira Viana, o primeiro inclusive tendo sido governador do Rio de Janeiro. Em contrapartida Nilo Peçanha comandou a chamada Reação Republicana, contrária às mudanças, por entender que a reforma constitucional ofendia o sistema federal (ZIMMERMANN, 2005, pp. 310-311).

Uma das causas da Reforma Constitucional, na visão de Lewandowski, foi o uso abusivo da Intervenção Federal, tendo a reforma o mérito de retirar ambiguidades do Texto Constitucional, como os órgãos competentes para decretá-la, mas o que ocorreu na prática foi o fortalecimento dos poderes da União. A regra continuou sendo a não-intervenção, mantendo a hipótese de repelir invasão estrangeira ou de outro estado da federação. Antes da reforma havia a possibilidade de intervenção para assegurar a forma republicana e federativa, que restou alterada para a garantia da integridade nacional e a observância de certos princípios constitucionais<sup>11</sup>. A terceira hipótese de intervenção federal se dava para garantir o livre exercício dos poderes estaduais. A quarta e última hipótese de intervenção federal se dava para assegurar as leis e sentenças federais bem como para reorganização das finanças estaduais quando houvesse o cessar do pagamento de sua dívida por mais de dois anos (2018, pp. 79-80).

Apesar da ampliação das hipóteses de Intervenção Federal, ao menos houve a delimitação dos poderes para sua decretação. Ao Congresso Nacional caberia a decretação na hipótese de infração aos 12 (doze) princípios constitucionais citados, sobre a legitimidade dos poderes estaduais e acerca da reorganização financeira dos Estados. Na hipótese de não cumprimento das sentenças, judiciais caberia ao Supremo Tribunal Federal a decretação da Intervenção. Os demais casos de decretação caberiam ao Executivo. Frise-se que as medidas para cumprimento da medida sempre caberiam ao Poder Executivo, ou seja, haveria uma fase de deliberação e outra de execução. Outro ponto da reforma é que a vedação de acessar o Poder Judiciário para contestar a Intervenção Federal (2018, pp. 80-81).

Uma das consequências da reforma constitucional com o aumento dos poderes centrais, segundo Zimmermann, foi a utilização dessa nova institucionalidade pelo Presidente Washington Luís que resultou na colocação de todos os Estados-membros sob o controle da União (2005 p. 312).

---

<sup>11</sup> Lewandowski explica que são 12 (doze) os princípios constitucionais capazes de oportunizar a Intervenção Federal, a saber: 1) a forma republicana; 2) o regime representativo; 3) o governo presidencial; 4) a independência e a harmonia dos Poderes; 5) a temporariedade das funções eletivas e a responsabilidade dos funcionários; 6) a autonomia dos Municípios; 7) a capacidade para ser eleitor ou elegível nos termos da Constituição; 8) um regime eleitoral que permita a representação das minorias; 9) a inamovibilidade e a vitaliciedade dos magistrados e a irredutibilidade de seus vencimentos; 10) os direitos políticos e individuais assegurados pela Constituição; 11) a não eleição dos Presidentes e Governadores; 12) a possibilidade de reforma constitucional e a competência do Poder Legislativo para decretá-la (2018, pp. 79-80).

O que se percebe desse período é que a reforma constitucional se realizou de forma desarrazoada. De um lado, trouxe avanços como explicitar os poderes responsáveis pela decretação da Intervenção Federal, mas também significou a vitória de forças centrípetas já que ampliou os casos de Intervenção Federal.

Em todo caso, a reforma veio atrasada, já no crepúsculo da Primeira República, não sendo capaz de resolver as tensões políticas e sociais do período. Como bem menciona Cyril Lynch a deterioração daquele período se encontra demonstrada pelas decretações do Estado de Sítio em 1891, 1892, 1893, 1897, 1904, 1910, 1914, 1917/1918, 1922/1923, 1924/2916 e 1930 (2012, p. 158).

Todo esse quadro político e institucional fez com que a Carta de 1891 encontrasse seu fim com o movimento liderado por Getúlio Vargas, o que resultaria em uma mudança estrutural no federalismo brasileiro.

### **3.2.2. A Intervenção Federal a serviço do varguismo**

O regime constitucional inaugurado em 1891 chegou ao fim com a Revolução de 1930 que alçou Getúlio Vargas ao poder alterando para sempre a histórica política e constitucional do Brasil. As causas da Revolução de 1930 já foram abordadas quando se traçou a história do federalismo brasileiro de modo que agora o foco será na Intervenção Federal.

Vargas e seu grupo político, dentre eles os Tenentes que foram responsáveis por várias inquietações na década de 1920, chegaram ao Rio de Janeiro em 03 de Novembro de 1930 e após 08 dias, o Governo Provisório sob as mãos de Vargas seria responsável, via Decreto, por exercer os poderes Executivo e Legislativo, razão pela qual foram dissolvidos o Congresso Nacional, as Assembleias Estaduais e as Câmaras Municipais (ZIMMERMANN, 2005, pp. 313-314). Lira Neto também narra que, além dessas medidas, o governo provisório foi responsável por aposentar compulsoriamente 6 (seis) ministros do Supremo Tribunal Federal, considerados defensores do antigo regime, sob o argumento oficial de imperiosas razões de ordem pública (2013, p. 14).

Entretanto, essas não foram as únicas medidas previstas no Decreto n. 19.398 de 11 de novembro de 1930. Lewandowski explica que o art. 11 da referida legislação ainda previa a nomeação de um interventor para cada estado da

Federação, investido poderes do Executivo e do Legislativo, com poderes de nomear prefeito e cabendo o dever de executar as determinações do poder central (2018, p. 82).

Nesta toada, Bálamo chama a atenção para o fato de que o Governo Provisório elaborou um Código de Interventores, estabelecendo normas de subordinação ao poder central e a área de atuação (2013, p. 57).

Destaca-se que dos 20 interventores nomeados, 17 eram ligados ao tenentismo e o único governador eleito a ser mantido no cargo foi Olegário Maciel em Minas Gerais, devido ao apoio à Revolução de 1930. Um ponto de grande tensão do período do Governo Provisório foi o cargo de Interventor do governo de São Paulo, tendo o ditador escolhido o tenente João Alberto para o cargo. No cargo, o Interventor entrou em atrito com o empresariado paulista ao permitir o funcionamento de uma célula do Partido Comunista, bem como pela falta de experiência administrativa e por ser natural de Pernambuco (NETO, 2013, pp. 52-67).

O cargo de Interventor do Estado de São Paulo se tornou um problema para Getúlio Vargas, apesar do convite e da aceitação do advogado e jornalista paulista Plínio Barreto para o cargo, (João Alberto pediu demissão em manobra combinada com o Presidente) não houve a posse por divergência com o tenente Miguel Costa, chefe da Força Policial paulista. Getúlio tentou a conciliação com a indicação do juiz Laudo de Camargo que pouco durou no cargo devido à interferência do Governo Federal na exoneração do Secretário Estadual da Fazenda. O Governo Provisório nomeou um Interventor provisório – Manuel Rabelo – tenente-coronel e fluminense que permaneceu por quatro meses a frente do governo, tendo sido substituído pelo intelectual e ex-embaixador Pedro de Toledo, o qual não conseguiu segurar o ímpeto paulista que resultou na Revolta Constitucionalista de 1932 cujo objetivo, além da elaboração de uma Constituição, era também maior autonomia para os Estados (NETO, 2013, pp. 70-77).

O exemplo paulista foi especialmente selecionado para demonstrar como uma figura estranha à vida democrática de um estado tem dificuldades em administrar as forças políticas e controlar a máquina estatal. Também demonstrar a existência de um certo orgulho estadual em contraposição ao centralismo que o governo central praticava.

Se de um lado a revolta de São Paulo não logrou êxito militar, teve sucesso político, forçando Getúlio Vargas a convocar uma Assembleia Nacional Constituinte em 1933, o que resultou na Carta de 1934, o que significou um aumento dos poderes da União e uma tendência de centralização em comparação com o regime de 1891 (ZIMMERMANN, 2005, pp. 316-317).

De todo modo, o país tentou voltar à normalidade institucional com a Carta de 1934 que, a exemplo de Constituição de 1891, manteve a regra de não intervenção. Em atenção ao art. 12 da Constituição, Lewandowski lecionada que a Intervenção Federal será aceita nos seguintes casos:

- 1) para manter a integridade nacional; 2) para repelir invasão estrangeira ou de um Estado em outro; 3) para pôr termo à guerra civil; 4) para garantir o livre exercício dos poderes públicos estaduais; 5) para assegurar a observância de determinados princípios constitucionais<sup>12</sup> e a execução das leis federais; 6) para reorganizar as finanças do Estado que, sem motivo de força maior, suspendesse, por mais de dois anos consecutivos, o serviço de dívida fundada; 7) para a execução de ordens e decisões dos juízes e tribunais federais (2018, p. 82).

Observa Lewandowski que a Carta de 1934, embora tenha aumentado as hipóteses de Intervenção Federal, trouxe um regramento mais restritivo. Ao Congresso Nacional caberia a decretação da Intervenção em caso de ofensa aos princípios constitucionais e no caso de reorganização financeira dos estados. Ao Supremo Tribunal Federal, mediante provocação do Procurador-Geral da República, caberia decretar a Intervenção no caso de inexecução das leis federais, não havendo a necessidade de afastamento dos governadores, nesta última hipótese. Ainda caberia ao Supremo, bem como ao Tribunal Superior Eleitoral, conforme a matéria, decretar o uso do instituto pelo descumprimento de decisões judiciais dos juízes e tribunais federais. Ao Presidente da República, por ato próprio, só caberia a decretação nas hipóteses de defesa da integridade nacional e de invasão estrangeira ou de um estado sobre o outro, cujo ato deveria ser remetido ao

---

<sup>12</sup> Lewandowski pontua que os princípios constitucionais mencionados são os mesmos postulados que os Estados deveriam observar em sua auto-organização, quais sejam: 1) a forma republicana representativa; 2) a independência e coordenação dos poderes; 3) a temporariedade das funções eletivas, limitada aos mesmos prazos das funções federais correspondentes, e a proibição de reeleição de Governadores e Prefeitos para o período imediato; 4) a autonomia dos Municípios; 5) as garantias do Poder Judiciário e do Ministério Público; 6) a prestação de contas; 7) a possibilidade de reforma constitucional e a competência do Poder Legislativo para decretá-la; e 8) a representação das profissões (2018, p 83).



Congresso Nacional com a discriminação dos termos em que ocorrerá a intervenção, seu objeto e prazo (2018, pp. 83-84).

Durante a vigência da Carta de 1934, Bálsamo explica que a Intervenção Federal passou a ser vista como um meio de correção aos Estados para que estes cooperem dentro de uma Nação íntegra e forte que visa a ordem, o equilíbrio e a justiça. Outro desiderato do Instituto é o respeito aos postulados constitucionais (2013, p. 108).

Ainda, a Carta de 1934 previu a possibilidade de Intervenção Federal dos Estados nos Municípios com o objetivo de reorganizar as contas locais nas hipóteses de falta de pagamento da dívida fundada por dois anos consecutivos, bem como na inadimplência de empréstimos nos empréstimos garantidos pelos Estados (LEWANDOWSKI, 2018, p. 85).

De toda sorte, não existe nenhum registro de Intervenção Federal sob a égide da Constituição de 1934 até mesmo pela sua efêmera vigência, pois sucumbiu diante do autogolpe de Getúlio Vargas em 1937. Zimmermann explica que o regime constitucional inaugurado em 1934 representava o embate de duas correntes de pensamento, uma revolucionária, baseada nas agitações do tenentismo, e outra essencialmente liberal, a qual não foi contemplada na ordem política inaugurada com a Constituição de 1937 redigida pro Francisco Campos, o Chico Ciência<sup>13</sup>, com grande similitude com a Constituição Polonesa de 1935, conhecida como *Polaca* (2005, pp. 318-319).

A Carta Política brasileira de 1937, além da inspiração polonesa, contava também com a inspiração da Carte del Lavoro, editada na Itália de Mussolini, ao longo de seus 187 artigos redigidos por Francisco Campos. O regime também se inspirava na ditadura portuguesa de Antônio de Oliveira Salazar, inclusive dela trasladando o nome de Estado Novo. A ditadura de Vargas não admitia a existência de corpos intermediários, razão pela qual os partidos foram extintos e o Poder Legislativo fechado. Prefeitos e governadores, por seu turno, seriam meros funcionários da União (NETO, 2013, p. 318).

Essa concepção de organização política, conforme expõe Lewandowski, se estendeu ao manejo da Intervenção Federal decretada em todos os Estados da Federação logo em 1937, com exceção de Minas Gerais, onde o instituto só vigeria

---

<sup>13</sup> Francisco Campos já apareceu no corpo dessa dissertação nas páginas 42 e 44, sendo uma figura de relevo nas sistoles do Estado Federal brasileiro.

a partir de 1945. Dentro das novidades que a nova Constituição trazia estava uma mudança de paradigmas, pois dessa vez trouxe um comando afirmativo, ou seja, a União deveria interferir nos casos especificados, não sendo mais uma faculdade (2018, pp. 85-86).

O que aconteceu, conforme Zimmermann, foi a transformação do Estado Federal em um Estado unitário, no qual todas as ordens emanavam da União, inclusive com o fim das Constituições estaduais, adotando-se um regime de intervenção permanente com o fim das eleições e a nomeação de interventores que nomeavam prefeitos e vereadores (2005, pp. 319-320)

A Constituição de 1937 trazia as seguintes hipóteses de decretação da Intervenção Federal:

Art. 9º. O Governo Federal intervirá nos Estados, mediante a nomeação pelo Presidente da Republica, de um Interventor, que assumirá no Estado as funções que pela sua Constituição competirem ao Poder Executivo, ou as que, de acordo com as conveniências e necessidades de cada caso, lhe forem atribuídas pelo Presidente da Republica:

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

Parágrafo único: A competência para decretar a intervenção será do Presidente da Republica, nos casos, das letras a , b e c ; da Camara dos Deputados, no caso das letras d e e ; do Presidente da Republica, mediante requisição do Supremo Tribunal Federal, no caso da letra f .  
(BRASIL, 1937)

Apoiado no parágrafo único do art. 9º, Lewandowski explica que nos três primeiros casos, a competência para decretação seria do Presidente da República. O Congresso Nacional agiria na hipótese de ofensa aos princípios constitucionais e o Supremo Tribunal Federal diante da inexecução de leis e sentenças, por meio de requisição do Supremo Tribunal Federal (2018, p. 86).

O Estado Novo, através do Decreto-lei n. 1.202 de 08 de abril de 1939, estabeleceu plena identidade entre governadores e interventores, além da capacidade legislativa de âmbito local, apesar de que pouca ou nenhuma liberdade tiveram os entes durante esse período (LEWANDOWSKI, 2018, pp. 86-87).

Evidentemente que a seleção de interventores gerou uma série de celeumas mesmo no Estado Novo da imprensa censurada e sem parlamento. Lira Neto narra que no Rio Grande do Sul, Getúlio queria um interventor fora da política gaúcha<sup>14</sup>, tendo, em discurso em Porto Alegre, indagado o seguinte: “Se um rio-grandense pode governar o Brasil, por que um brasileiro não pode governar o Rio Grande?”, ao passo que a multidão deu sua resposta na forma de um silêncio glacial (2013, p. 323).

Ainda haveria violência contra os Estados quando Getúlio, com receio das políticas belicosas da Alemanha de Hitler invadir território com colônias alemães, nacionalizou escolas do Paraná, Santa Catarina e Rio Grande do Sul, forçando o português como língua única e a obrigatoriedade de que os professores do primário fossem brasileiros natos (NETO, 2013, p. 348).

Em São Paulo, Getúlio Vargas nomeou como interventor Ademar Pereira de Barros que escolheu Francisco Prestes Maia como prefeito da capital paulista e inaugurando um período de grandes obras urbanas, as quais vieram também com graves denúncias de corrupção, o que gerou a exoneração de Ademar, mas o processo que apurava sua responsabilidade restou arquivado, por determinação do próprio Vargas (NETO, 2013, pp. 391-392).

Durante o período do Estado Novo, Lewandowski explica que a Intervenção Federal foi mais um processo de supressão das autonomias estaduais do que um instituto para combater distúrbios (2018, p. 87).

De toda forma, o Estado Novo teve seu término com a redemocratização e por ironia do destino quem levou a Getúlio uma declaração de renúncia (já previamente redigida por Goés Monteiro) para que o Presidente assinasse foi o ex-interventor Cordeiro de Farias (NETO, 2013, p. 488).

---

<sup>14</sup> Esse episódio se deu em 1938 quando o Interventor Daltro Filho, baiano, nomeado após a defenestração de Flores da Cunha, estava acamado e com sério risco de falecer. A solução foi nomear o Coronel Cordeiro de Farias, gaúcho de nascimento, mas que viveu sempre fora dali (NETO, 2013, p. 323-324)

A cultura do autoritarismo do Estado Novo havia chegado ao fim e o centralismo político deste período com as Intervenções permanentes e a violência às autonomias estaduais só seria repetido com o Regime Cívico-militar e o Ato Institucional n. 5, porém antes desses fatos, o Brasil viveu um interlúdio democrático.

### **3.2.3. O respiro democrático e a Intervenção Federal**

A abertura democrática de 1945 teve sequência com a Constituição de 1946 que, ao mesmo tempo em que consagrou a redemocratização, também regulou a nova relação de poderes entre a União, Estados e Municípios, bem como o uso da Intervenção Federal.<sup>15</sup>

A Carta Política de 1946, explica Bálamo, retoma a sistemática de 1891 e 1934 de que a regra seria a não interferência da União nos demais entes, a qual somente aconteceria nas hipóteses constitucionais, bem como definiu com precisão a competência do Presidente da República, do Congresso Nacional e do Supremo Tribunal Federal acerca da deliberação sobre o manejo do instituto (2013, p. 153).

Revisitando o texto constitucional de 1946 tem-se o seguinte regramento para a Intervenção Federal:

- Art 7º - O Governo federal não intervirá nos Estados salvo para:
- I - manter a integridade nacional;
  - II - repelir invasão estrangeira ou a de um Estado em outro;
  - III - pôr termo a guerra civil;
  - IV - garantir o livre exercício de qualquer dos Poderes estaduais;
  - V - assegurar a execução de ordem ou decisão judiciária;
  - VI - reorganizar as finanças do Estado que, sem motivo de força maior, suspender, por mais de dois anos consecutivos, o serviço da sua dívida externa fundada;
  - VII - assegurar a observância dos seguintes princípios:
    - a) forma republicana representativa;
    - b) independência e harmonia dos Poderes;
    - c) temporariedade das funções eletivas, limitada a duração destas à das funções federais correspondentes;
    - d) proibição da reeleição de Governadores e Prefeitos, para o período imediato;
    - e) autonomia municipal;
    - f) prestação de contas da Administração;
    - g) garantias do Poder Judiciário.

---

<sup>15</sup> Vale mencionar que Roberta Baggio menciona que na Carta de 1946 não havia previsão de Intervenção Federal (2006, p. 100), o que foi cogitado na constituinte, mas constou da versão final da Constituição.

Os princípios mencionados no inciso VII do art. 7º deveriam ser interpretados restritivamente não podendo um princípio fora do rol justificar a Intervenção. Outra novidade é que a Intervenção Federal restou disciplinada com minúcia, conforme se infere dos arts. 8º ao 14º, ficando explícito que o Presidente somente poderia decretá-la para manter a integridade nacional, repelir invasão ou por termo à guerra civil, os demais casos caberiam ao Congresso Nacional ou ao Supremo Tribunal Federal (LEWANDOWSKI, 2018, p. 88).

Uma das novidades da Constituição de 1946, explica Souza Mello, é a possibilidade de o Estado intervir nos Municípios para regularizar as finanças destes, algo que não era previsto nas cartas anteriores (1964, p. 125).

A Constituição de 1946 ainda teve o mérito de delinear que a Intervenção Federal, por si só, não significava o afastamento do Governador, prática que foi adotando posteriormente nas constituições vindouras. Durante o período de vigência da Constituição de 1946, houve apenas um único caso de decretação de Intervenção Federal, salvo no Estado de Alagoas, sem o afastamento das autoridades eleitas e, ademais, sob a égide do Poder Judiciário. Alguns fatores podem explicar esse pouco uso da Intervenção Federal como o surgimento da Justiça Eleitoral coibindo fraudes e, por conseguinte, tumultos políticos nos Estados e o pluripartidarismo que evitava as intervenções inconstitucionais. Entretanto, um fator que preponderou foi a hegemonia financeira e econômica da União que abafava a rebeldia dos estados (LEWANDOWSKI, 2018, p. 31 e 89).

Traçando um comparativo entre a Constituição de 1946 e as antecessoras, Souza Mello expõe que eram 11 as hipóteses de intervenção, contra 10 em 1937, 8 em 1934 e 6 em 1891. No que tange aos princípios, a Constituição de 1891 admitia intervenção federal quando fossem contrariados 11 princípios, na Carta de 1934 eram 9, no texto constitucional de 1937 3 e no de 1946, 7 (1964, p. 126).

De toda forma, em que pese a Intervenção Federal ter permanecido em segundo plano durante a vigência da Constituição de 1946, as agitações políticas foram intensas resultando no golpe cívico militar de 31/03/1964 e em uma nova reviravolta nas relações do Estado Federal brasileiro.

### **3.2.4. Os Atos Institucionais, as constituições dos generais e a Intervenção Federal**

O entendimento do regime da Intervenção Federal durante o período da ditadura cívico-militar que assolou o Brasil de 1964 até 1985 passa, necessariamente, pelo estudo dos Atos Institucionais que refletem mais do período do que a própria Constituição de 1967 ou a Emenda de 1969.

Nesse sentido, a edição do primeiro Ato Institucional da ditadura, ainda antes da escolha do futuro presidente, manteve a Constituição de 1946 vigente, ao menos na teoria. O episódio é narrado por Élio Gaspari e conta com a participação de um personagem recorrente dessa dissertação: Francisco Campos, o Chico Ciência. Explica Gaspari que Campos viu nos generais uma vontade de praticar a violência, porém também havia escrúpulos com a Carta Política em vigor que os fazia relutar contra o instrumento normativo datilografado por Carlos Medeiros que previa a autorização para o Presidente cassar mandatos, limitar os poderes do Congresso e do Judiciário e cancelar direitos políticos por dez anos (2014-B, pp. 124-125)

Esses escrúpulos para a prática de ações contraditórias ao regime de 1946 foram vencidos pelo preâmbulo que o Chico Ciência preparou o preâmbulo, conforme narra Gaspari:

Campos deu-lhe a introdução, verdadeiro cérebro, articulando o argumento da subversão jacobina que o quartel-general buscava fazer vários dias: “A Revolução vitoriosa se investe no exercício do Poder Constitucional. Este se manifesta pela eleição popular ou pela Revolução. Esta é uma forma mais expressiva e mais radical do Poder Constituinte” (2014-B, p. 125)

O Ato Institucional n. 01, embora não falasse necessariamente de Intervenção Federal ou Federalismo, ensejou uma forte violência contra os estados, foi por meio dele que foram cassados os governadores Miguel Arraes de Pernambuco e Seixas Dórias, do Sergipe, ambos com base no art. 10 do referido diploma legal que permitia aos Comandantes-em-Chefe a suspensão de direitos políticos e a cassação de mandatos, no interesse da paz e da honra nacional,

autoridade que depois seria transmitida ao Presidente da República (BRASIL, 1964).<sup>16</sup>

Dessa forma, o mesmo Francisco Campos que teve sua formação durante a Primeira República, época em que ganhou ojeriza do poder descentralizado, foi o artífice da Constituição autoritária de 1937 e ainda ajudou a criar as bases teóricas dos Atos Institucionais com fulcro no Poder Constituinte Originário.

Em seguida, veio o Ato Institucional n. 2 que na, na visão de Roberta Baggio, foi uma resposta da ditadura às vitórias da oposição nas eleições em 1965 (2006, p. 103).

Acerca da temática dos atos institucionais, Lewandowski explica que o primeiro deles proveniente da junta militar que assumiu o comando do país não dispôs sobre a Intervenção Federal, o que não tardou a acontecer, pois o Ato Institucional n. 2 de 27 de Outubro de 1965, também com a vigência da Constituição de 1946, ampliou em seu art. 17 as hipóteses de Intervenção Federal para assegurar a execução da lei federal, bem como para prevenir ou reprimir a subversão da ordem (2018, pp. 89-90).

Interessante notar que o art. 17 ressalta que as novas hipóteses se darão “além dos casos previstos na Constituição federal”, pois conforme fica evidente no preâmbulo do Ato Institucional que a “Revolução” se investe do Poder Constituinte Originário por representar o “interesse e a vontade da Nação” (BRASIL, 1965).

Dentro desse contexto, o uso dos Atos Institucionais que davam ao Presidente da República a possibilidade destituir governadores transformavam os governadores e as máquinas estaduais em meros coadjuvantes do jogo político que existia.

Nesse ponto, vale outro relato significativo de Élio Gaspari:

No dia 05 de junho de 1966, quando Castelo cassou o governador de São Paulo, Adhemar de Barros, o chefe do SNI atendeu ao telefone o seu sucessor, Laudo Natel. Ele queria saber como entrar em contato com o seu futuro secretário da Fazenda e com o próximo comandante da Força

---

<sup>1616</sup> Art. 10 - No interesse da paz e da honra nacional, e sem as limitações previstas na Constituição, os Comandantes-em-Chefe, que editam o presente Ato, poderão suspender os direitos políticos pelo prazo de dez (10) anos e cassar mandatos legislativos federais, estaduais e municipais, excluída a apreciação judicial desses atos. (Vide Ato Institucional nº 6, de 1969) (Vide Lei Complementar nº 5, de 1970)

Parágrafo único - Empossado o Presidente da República, este, por indicação do Conselho de Segurança Nacional, dentro de 60 (sessenta) dias, poderá praticar os atos previstos neste artigo. (BRASIL, 1964).

Pública, ambos fornecidos pelo governo federal. “Não se afobe” aconselhou-o Golbery, “na hora certa o SNI vai colocá-lo em contato com os dois” (2014-B, p. 170).

O mesmo Adhemar de Barros, interventor do Estado Novo de Getúlio Vargas e por ele dispensado, dessa vez iria perder o mandato por outro ato ditatorial.

Além dos Atos Institucionais, o Regime Militar buscou ares de legalidade com a Constituição de 1967. Bálsamo explica que a nova Carta Política passou a prever a Intervenção Federal de forma ampla e especificada, mantendo a regra da não intervenção, entendendo a doutrina da época que se tratava de uma medida de exceção, assim como o Estado de Sítio, necessária para proteção da estrutura estatal (2013, pp. 159-160).

A Intervenção Federal, na Constituição de 1967, estava regulada nos arts. 10, 11 e 12, sendo admitida nas seguintes hipóteses: 1) manter a integridade nacional; 2) repelir invasão estrangeira; 3) pôr termo a grave perturbação da ordem; 4) garantir o livre exercício dos poderes estaduais; 5) reorganizar as finanças do Estado insolvente, nos casos que especificava; 6) prover a execução da lei federal; 7) assegurar a observância de princípios constitucionais que explicitava<sup>17</sup>. Dessa forma, a Constituição de 1967 seguia o que já havia sido razoavelmente estipulado em suas predecessoras. A Intervenção Federal, no caso de coação de poder estadual, deveria haver requisição do próprio poder ofendido e para garantir a execução de decisão judicial dependeria de requisição do Supremo Tribunal Federal ou do Tribunal Superior Eleitoral, conforme o caso. A Intervenção para observância dos princípios constitucionais dependia de provimento de representação manejada pelo Procurador-Geral da República em processo em tramitação no Supremo Tribunal Federal (LEWANDOWSKI, 2018, pp. 90-91).

Ainda, sob a égide da Carta Política de 1967, o decreto de Intervenção Federal para dar cumprimento à decisão judicial ou para garantir os princípios constitucionais mencionados deveria se limitar a suspender o ato impugnado e, caso satisfeito o resultado pretendido, voltariam aos cargos as autoridades eventualmente afastadas. Referido decreto deveria ainda conter o prazo, condições da Intervenção,

---

<sup>17</sup>Os princípios cuja observância é obrigatória são: 1) forma republicana representativa; 2) temporariedade dos mandatos eletivos; 3) proibição de reeleição de governadores e prefeitos; 4) independência e harmonia dos poderes; 5) garantias do poder judiciário; 6) autonomia municipal; 7) prestação de contas (LEWANDOWSKI, 2018, p. 90).



a nomeação do Interventor, com submissão ao Congresso Nacional no prazo de 05 (cinco) dias (LEWANDOWSKI, 2018, p 91).

Outro ponto interessante da Carta de 1967 com o intuito de enfraquecer a autonomia dos estados, especialmente aqueles na mão da oposição, previu que ao Poder Executivo federal caberia a competência tributária para criação de novos tributos, definição de alíquotas e isenção, inclusive sobre os impostos estadual e municipal, além de arbitrar o endividamento de Estados e Municípios, o que acabou por desestruturar a Federação brasileira (BAGGIO, 2006, pp. 103-104).

Essa observação de Roberta Baggio é harmônica com uma ponderação de Lewandowski de que a Constituição de 1967 previa em seu art. 10, V, “c”, a Intervenção Federal para reorganizar as finanças do Estado que contrariassem em seus planos financeiros ou econômicos (2018, pp. 90-91).

Dessa forma, ao mesmo tempo em que a Ditadura tirava o poder dos estados de criar e fixar seus tributos, ou seja, de se organizar financeiramente com responsabilidade e segurança, também permitia a Intervenção Federal nos estados com as contas públicas em desordem.

A conjugação desses dois fatores constituiu um forte centralismo a serviço de um governo autoritário, o que possibilitava a utilização desses dispositivos constitucionais como forma de controle político dos desafetos.

Entretanto todos esses regramentos seriam inócuos diante de pouco tempo devido à decretação do Ato Institucional n. 05, o famigerado AI-5, provavelmente o instrumento autoritário de maior peso na história brasileira.

Os acontecimentos de 13 de Dezembro de 1968, dia em que se decretou o AI-5, são narrados por Élio Gaspari em capítulo intitulado “a missa negra”, na qual o Conselho de Segurança Nacional, compostos por ministros, se reuniu para aprovar o quinto ato institucional do Regime Militar e explicitar o fim do Estado Democrático de Direito de 1946. O vice-presidente Pedro Aleixo foi o único dos presentes a mostrar contrariedade ao ato, o qual contou com apoio do Ministro da Fazenda Delfim Neto, do Chanceler Magalhães Pinto, dos Ministros das Forças Armadas e do Ministro do Trabalho Jarbas Passarinho que, diante de alguma relutância do Presidente Costa e Silva asseverou uma frase que ficaria para sempre na histórica política brasileira: “Às favas, senhor presidente, neste momento todos os escrúpulos de consciência” (2014-B, 335-339).

O Ato Institucional n. 5 representou uma violência do Estado contra a população, com suspensão do *Habeas Corpus* para crimes políticos, o fechamento do Congresso por tempo indeterminado, cassou mandatos e suspendeu direitos políticos (GASPARI, 2014-B, p. 342).

Contudo, o que realmente interessa é que o AI-5 também mandou “às favas” o Federalismo e consagrou a Intervenção Federal como um instrumento jurídico a ser usado pela ditadura a seu bel-prazer, conforme o art. 3º do referido instrumento legal, a saber:

Art. 3º - O Presidente da República, no interesse nacional, poderá decretar a intervenção nos Estados e Municípios, sem as limitações previstas na Constituição.

Parágrafo único - Os interventores nos Estados e Municípios serão nomeados pelo Presidente da República e exercerão todas as funções e atribuições que caibam, respectivamente, aos Governadores ou Prefeitos, e gozarão das prerrogativas, vencimentos e vantagens fixados em lei.

O art. 3º do AI-5 é um exemplo jurídico inequívoco de que a Constituição de 1967 não representava os reais fatores de poder. A ditadura brasileira se movia nos interesses de um projeto de poder, executado pelas Forças Armadas e gestado pela plutocracia da época, contra o qual nada ou muito pouco se podia fazer, nesse sentido eventuais governadores descontentes poderiam ser afastados com o manejo de uma Intervenção Federal cuja única condicionante era a vontade do Presidente da República.

Dentro da sistemática do AI-5, Bálsamo assevera que houve uma série de intervenções nos municípios (39 ao todo), as quais ficaram suspensas com o Decreto n. 71.683, de 11 de janeiro de 1973. Ainda, a Intervenção Federal foi alvo do Ato Institucional n. 07, de 26 de fevereiro de 1969, que dispunha sobre a decretação da Intervenção Federal nos municípios que vagarem os cargos de Prefeito e vice, em casos de morte, renúncia, perda ou extinção dos mandatos, situação que só foi revogada com o Decreto 73.878 de 29 de março de 1974 (2013, pp. 165-166).

O teor autoritário do AI-5 foi recepcionado pela Emenda Constitucional n. 1, de 17 de outubro de 1969, que alterou demasiadamente o texto de 1967, acrescentando como hipótese de Intervenção Federal a corrupção no poder público estadual. Além disso, tanto a Constituição de 1967 como a emenda de 1969 autorizavam a Intervenção do Estado nos Municípios, com redação semelhante,

tendo a última redação previsto as seguintes hipóteses de incidência: 1) quando o Tribunal de Justiça do Estado desse provimento a representação formulada pelo Chefe do Ministério Público local para assegurar a observância dos princípios indicados na Constituição estadual, bem como para prover a execução de lei ou de ordem ou decisão judiciária, limitando-se o decreto do governador a suspender o ato impugnado, se essa medida bastasse ao restabelecimento da normalidade; 2) quando praticados, na administração municipal, atos subversivos, ou de corrupção; e 3) quando não tivesse havido aplicação, no ensino primário, em cada ano, de vinte por cento, pelo menos, da receita tributária municipal (LEWANDOWSKI, 2018, pp. 92-94).

A grande emenda de 1969 conversava as bases da Constituição de 1967 no que concerne à Intervenção Federal, na visão de Bálamo, inclusive nas hipóteses de decretação bem como a regra da não intervenção. A grande novidade ficaria por conta da Intervenção Federal no caso de corrupção no poder público estadual, que deveria ser precedida da tentativa dos meios normais para solucioná-la. Suprimiu-se a Intervenção para fins de impedir a reeleição de governadores e prefeitos (até mesmo porque o Direito Eleitoral seria de competência legislativa da União) e se criaram vedação aos Deputados Estaduais que assumissem cargos públicos, salvo secretários de estados. Ainda se manteve o entendimento que a Intervenção Federal era ato complexo a ser submetido à apreciação do Congresso Nacional, no prazo de 05 (cinco) dias (2013, pp. 167-169)

Os instrumentos a serviço do autoritarismo, especificamente, no que tange à Intervenção Federal acabariam não sendo usados em toda sua extensão, nenhum estado sofreu Intervenção Federal, por exemplo, pois os ditadores militares escolheriam um atalho para o controle político estadual: a supressão das eleições.

Essa questão é explicada por Lewandowski da seguinte forma:

Com efeito, a partir do Ato Institucional n. 2/65, as eleições estaduais passaram a ser controladas, de maneira crescente pelo Governo Federal. Como se recorda, nos pleitos de 1970, 1974 e 1978, os governadores eram apontados oficiosamente pelo Presidente da República, sendo tal indicação homologada por um colégio eleitoral no âmbito estadual. Vale lembrar ainda que, até começo de 1979, os governadores constituíam meros agentes do poder central, demissíveis *ad nutum*, com fundamento nas faculdades excepcionais conferidas ao Chefe do Executivo Federal pelo Ato Institucional n. 5/68.

Não se olvide também que, por força da própria Constituição, os Prefeitos das Capitais e os dos Municípios considerados estâncias hidrominerais eram nomeados pelos governadores dos Estados, com aprovação da Assembleia Legislativa, ao passo que aqueles das comunas declaradas “de

interesse nacional” o seriam pelo Presidente da República. Também os prefeitos dos Municípios situados nos Territórios eram nomeados pelos respectivos governadores (2018, p. 94).

Portanto, o quadro institucional desenhado pela ditadura militar brasileira é de uma facilitação normativa da Intervenção Federal, especialmente pelos Atos Institucionais n. 2 e 5. No entanto, pouca importância teve o instituto durante o período em razão de um atalho tomado pelo regime: a cassação de mandatos, a suspensão dos direitos políticos e a supressão de eleição para governadores durante boa parte do período.

Se de um lado os Generais excluía da vida política seus desafetos pela cassação dos mandatos e suspensão de direitos políticos (alguns adversários foram eliminados fisicamente nos porões do regime) por outro através da indicação de seus apaniguados dominavam as máquinas políticas estaduais.

Esse quadro só mudaria com as eleições para governador em 1982, com vitória da oposição ao regime em estados importantes, prenunciando a redemocratização que não tardaria a vir e uma nova etapa das relações do Federalismo e da Intervenção com a Constituição de 1988.

### 3.3 A INTERVENÇÃO FEDERAL NA CARTA DE 1988

Depois de traçado um histórico da Intervenção Federal, é relevante compreender como tal instituto restou concebido na Constituição Federal de 1988. Uma análise das atas da Assembleia Nacional Constituinte demonstra que o Poder Constituinte Originário não desconsiderou as experiências prévias da Intervenção Federal no Brasil, a saber:

Em 1891, tivemos uma Constituição que tomou a americana por modelo, sem, no entanto, lhe ser cópia fiel. De inspiração fundamentalmente liberal, não se lhe pode imputar o defeito de haver ignorado os problemas sociais e econômicos, porquanto, nisso, seguiu a linha da generalidade das Constituições de seu tempo, que não os entendiam essenciais à estrutura jurídica e política do Estado. Mas falhou em pontos fundamentais, especialmente por omissão: ausência do rol dos princípios constitucionais federais sensíveis, ausência de disciplina rígida para a intervenção federal nos Estados, ausência de veto parcial, ausência de preceitos para a formação de Partidos Políticos. E importou um federalismo – o de moldes rigidamente clássicos – irreal para o Brasil. Esses defeitos facilitaram os abusos e os desvios em sua aplicação. Utilizou-se, abusivamente, da intervenção federal; institucionalizou-se a fraude eleitoral com o predomínio incontestável da corrente política dominante; implantou-se a política dos

governadores; criou-se a prática nefasta da cauda orçamentária, desvirtuou-se o estado de sitio (1987, p.04)

A grande questão é saber se as preocupações dos constituintes conseguiram serem transportadas para o texto constitucional de 1988 com efetividade. E essa indagação só será respondida com a análise da própria Constituição, da doutrina e da jurisprudência.

Nesse ponto, a Intervenção Federal é entendida pela doutrina como um ato político e excepcional, conforme se infere da doutrina de José Afonso da Silva (2006, p. 484) e de Augusto Zimmermann (2005, p. 349).

O texto constitucional de 1988 manteve a regra da não intervenção da União nos Estados, a qual somente poderá ser decretada dentro das finalidades expressas na Constituição e concretizada por meio de decreto expedido pelo Presidente da República (ZIMMERMANN, 2005, p. 349). No mesmo sentido, expõe Lewandowski que a Constituição de 1988 manteve a tradição da não intervenção, cuja única exceção é a Constituição de 1937, sendo medida excepcional cuja decretação dependerá da ocorrência de alguma das hipóteses taxativamente arroladas no texto constitucional (2018, p. 95).

A não intervenção, para Bálamo, é uma regra (não um princípio) advinda de uma especificação decorrente próprio princípio federativo. Tal situação não impede de que seja usado como parâmetro interpretativo, especialmente para uma hermenêutica moderadamente restritiva ao avaliar o uso do instituto. O raciocínio de Bálamo é de sempre pensar na não intervenção, mas não a ponto de que isso torne o instituto um “corpo vazio” dentro da Constituição (2013, pp.198-199).

Feitas essas introduções iniciais, vale citar textualmente o direito positivado na Constituição:

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

I - manter a integridade nacional;

II - repelir invasão estrangeira ou de uma unidade da Federação em outra;

III - pôr termo a grave comprometimento da ordem pública;

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

V - reorganizar as finanças da unidade da Federação que:

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

b) deixar de entregar aos Municípios receitas tributárias fixadas nesta Constituição, dentro dos prazos estabelecidos em lei;

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

VII - assegurar a observância dos seguintes princípios constitucionais:

- a) forma republicana, sistema representativo e regime democrático;
- b) direitos da pessoa humana;
- c) autonomia municipal;
- d) prestação de contas da administração pública, direta e indireta.
- e) aplicação do mínimo exigido da receita resultante de impostos estaduais, compreendida a proveniente de transferências, na manutenção e desenvolvimento do ensino e nas ações e serviços públicos de saúde.

As hipóteses de Intervenção Federal são chamadas por José Afonso da Silva de pressupostos de fundo que se constituem em situações críticas de um Estado Federal que põe em risco a segurança do Estado, a estabilidade da ordem constitucional, o equilíbrio federativo e as finanças estaduais. O autor divide os pressupostos em quatro blocos, a saber: a) a defesa do Estado, aqui entram as hipóteses de manter a integridade nacional e repelir a invasão estrangeira; b) defesa do princípio federativo, da qual são os exemplos dessa possibilidade a intervenção para repelir a invasão de uma unidade da Federação contra a outra, grave comprometimento da ordem pública, garantir o livre exercício de qualquer um dos poderes das unidades federativas; c) defesa das finanças estaduais nas hipóteses de suspender o pagamento da dívida fundada por mais de dois anos consecutivos (salvo força maior) e quando Estado deixar de entregar receitas fixadas na Constituição aos Municípios dentro do prazo legal; d) defesa da ordem constitucional na qual se encaixam a promoção da lei federal, ordem ou decisão judicial, defesa dos princípios constitucionais sensíveis, ou seja, 1) forma republicana, sistema representativo e regime democrático; 2) direitos da pessoa humana; 3) autonomia municipal; 4) prestação de contas da administração pública, direta e indireta e 5) 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 (2006, pp. 485-486).

A consecução da Intervenção Federal dependerá da especificação de seu prazo, amplitude, as condições da execução e o nome do Interventor, se for o caso, o qual será apreciado pelo Congresso Nacional, no prazo de vinte e quatro horas. Quando a Intervenção se limitar a suspender o ato impugnado e essa medida for satisfativa será dispensada a apreciação dos parlamentares (ZIMMERMANN, 2005, p. 350).

Dentro dessas considerações iniciais, se destacam alguns dispositivos constitucionais que devem ser tratados, a começar pela competência privativa do Presidente da República para decretar e executar a Intervenção Federal (art. 84,

inciso X), bem como do Congresso Nacional para aprovar e suspender a decretação do instituto (art. 49, inciso IV), inclusive podendo haver a convocação extraordinária (art. 59, §6º), outro dispositivo importante é que a Intervenção veda a emenda da Constituição durante o período da Intervenção Federal (art. 60, §1º) (BRASIL, 1988).

Especificamente acerca dessa restrição ao poder constituinte de reforma, José Afonso da Silva a classifica como uma limitação circunstancial e explica que a Constituição de 1988 inovou, pois desde a Carta de 1934 a regra era de não emenda em estado de sítio, ou seja, houve uma ampliação, pois além do Estado de Sítio e da Intervenção Federal também se acrescentou o estado de defesa (2006, p. 65).

Sobre essa limitação, Bálamo expõe que a doutrina é crítica quanto essa vedação, entendendo que isto impede a decretação de intervenções necessárias, pois deixa de ser interesse do Poder Executivo deixar de aprovar emendas que entenda necessárias, inclusive havendo a Proposta de Emenda Constitucional n. 506 de 1997 para suprimir a limitação de reforma. Conclui o autor que o melhor seria a retirada dessa limitação da Constituição (2013, p. 203).

O argumento de Bálamo é respeitável, porém não merece prosperar. O limite ao poder constituinte de reforma se faz necessário. Permitir emendas à Constituição durante a Intervenção Federal significaria dar ao Presidente as chaves da Federação, pois este poderia ceifar, mesmo que temporariamente, governadores de seus cargos, desarticulando a oposição e concomitantemente fazer reformas estruturais sem maiores resistências.

Os pressupostos materiais para decretação da Intervenção Federal serão divididos em 5 (cinco) tópicos apropriados de acordo com a forma como esta pode ser decretada.

### **3.3.1. A intervenção de ofício**

O primeiro grupo de hipóteses autorizadoras está disposto no art. 34, incisos I, II, III e V, alíneas *a* e *b* e, conforme José Afonso da Silva, sua decretação depende da simples verificação pelo Presidente da República dos motivos que a autorizam (2006, p. 486) ou, nas palavras de Lewandowski uma Intervenção *ex jure proprio*, de caráter discricionário (2018, p. 101).

No mesmo sentido, Augusto Zimmermann: *nas hipóteses dos incisos I, II, III e V, do referido art. 34, o decreto de Intervenção dependerá da simples verificação dos motivos que a deram causa* (2005, p. 350).

Ao analisar o art. 36 da Constituição se percebe que previsões de Intervenção previstas nos incisos I, II, III e V, alíneas *a* e *b* do art. 34 não dependem da requisição de algum dos poderes do Estado ou de algum rito judicial, diante de sua gravidade.

Da leitura do art. 36, §1º, da Constituição, se infere que o decreto de intervenção conterà prazo, condições e amplitude da medida, a nomeação do Interventor e será submetido ao Congresso Nacional ou à Assembleia Legislativa, no prazo de 24 (vinte e quatro) horas.

Explicando o tema, Lewandowski explica que o Presidente da República faz um juízo de conveniência e oportunidade, até mesmo pela questão emergencial que visa sanar, nos incisos I, II, III e, no caso do inciso V, todos do art. 34 da CF, por ser não plausível esperar requisição do Estado insolvente (2018, pp. 145-146).

Os comentários sobre os pressupostos da Intervenção Federal não serão demasiadamente longos, até porque não é esse o objetivo aqui, pois o que importa substancialmente é o cerne do instituto.

Passe-se, assim, a análise dos pressupostos caso a caso.

#### 3.3.1.1. *A integridade nacional*

O primeiro deles é a manutenção da integridade nacional. Lewandowski explica que essa hipótese se justificativa na regra de que Federações não admitem a secessão, tendo um exemplo histórico na Guerra da Secessão norte-americana de 1861 a 1865. No Brasil, essa hipótese é harmônica com o artigo 1º da Constituição que consubstancia o país em uma República Federativa formado pelo laço indissolúvel de Estados e Municípios e do Distrito Federal. Além da possibilidade de secessão, ainda existe a autorização para ingresso de força militar estrangeira na unidade federativa, sem autorização do Congresso Nacional ou entendimento com outros países nesse sentido (2018, pp. 100-101).

Sobre essa hipótese, Bálamo explica que o vigor da Federação depende da manutenção de sua integridade. Havendo divergência no pacto federativo deve a União trabalhar pela sua manutenção. Ao analisar a etimologia da palavra explica



que manter vem do latim *manutenére* que significa ficar em determinada posição e ainda conversar firme, respeitar e defender. Já integridade vem do grego *integritás* que é a capacidade de ser inteiro ou aquilo que se mantém intacto, ileso. Já nacional vem do francês *national* que classifica algo ou alguém relativo a um determinado país. Em assim sendo, a manutenção da integridade é também a defesa da inteireza do território brasileiro e a inalterabilidade das partes que o constituem e deve ser decretada em casos de aviltamento ou ameaça dessa integridade (2013, p.204-209).

Tanto Lewandowski (2018, p. 101) como Bálsamo (2013, p. 209) lembram que a omissão do Presidente da República em declarar Intervenção Federal nesse caso pode caracterizar crime de responsabilidade, na forma do art. 85, inciso I, da Constituição, pois seria uma omissão frente à existência da União.

Ao encerrar suas considerações sobre essa hipótese, Lewandowski cita o desmantelamento da União Soviética e da Iugoslávia, além dos movimentos separatistas, na Grã-Bretanha, Bélgica, Ucrânia e Espanha (2018, p. 101). No entanto, deixou o autor de citar o movimento “o Sul é meu país” que atenta contra a integridade nacional e que no futuro pode servir como sustentáculo para uma Intervenção Federal.

### 3.3.1.2. *Invasão estrangeira ou de uma unidade da federação em outra*

O inciso II do art. 34 da Constituição trata de decretação de Intervenção Federal para fins de repelir invasão estrangeira ou de uma unidade federativa em outra, hipótese em que o Presidente da República age *motu proprio*, inclusive investido na função de comandante das Forças Armadas e independente de qualquer requisição. Nessa possibilidade, não se exige uma declaração formal de guerra, o fato é objetivo a invasão ou ameaça dela em uma unidade da Federação seja por país estrangeiro ou de uma unidade federativa contra outra. A omissão do Presidente, nesse caso, enseja crime de responsabilidade. O interesse da União é claro, a defesa do território nacional. No caso da invasão de uma unidade federativa na outra o interesse é o equilíbrio da Federação, podendo a invasão ocorrer tanto na unidade invasora como na invadida. Não custa olvidar que a Constituição de 1988 no art. 18, §1º, CF dispõe que a incorporação ou a subdivisão de um estado ou município depende da aprovação da população diretamente interessada (LEWANDOWSKI, 2018, pp. 101-104).

Tecendo comentários sobre essa hipótese de Intervenção Federal, Bálamo observa que a mesma exsurge da própria atividade jurídica e política da União de defesa da nação e de combater eventual tendência desagregadora que brote dentro do próprio país. Menciona o autor que durante a vigência da Constituição de 1988 não houve ocorrência desse tipo de Intervenção Federal, mas tem-se uma questão em que o Estado de Rondônia contestou a posse de certa porção territorial pelo Acre, ajuizando Mandado de Segurança no Supremo Tribunal em 1991, tendo a corte decidido que a demarcação caberia ao juízo discricionário do Presidente da República. Ainda, eventual colaboração de autoridades de unidade da federação com a força estrangeira invasora se enquadram como crime de responsabilidade, nos termos da Lei n. 1079/50 (2013, pp. 214-222).

Interessante também sobre o dispositivo em apreço é verificar se a invasão pode se dar no Município. Lewandowski diante de uma interpretação sistemática da Constituição entende que não, pois apenas Estados intervêm em Municípios (2018, p. 104). De outro norte, Bálamo destaca que em caso de haver um município relutante nas atividades de dominação de outra unidade federativa e haja um esgotamento do Estado, poderia ser admitida a Intervenção Federal, até mesmo pela ausência de previsão de intervenção do Estado no Município em caso similar (2013, pp. 219-220).

Balizadas as duas posições, tem-se que a interpretação de Lewandowski deve prevalecer pela impossibilidade da União intervir diretamente nos Municípios. No entanto, poderá haver a intervenção diretamente na unidade federativa como forma de defender sua própria integridade, além de eventual auxílio das Forças Armadas sem que se caracterize uma Intervenção Federal.

Essas hipóteses atualmente parecem remotas, porém Lewandowski relembra da Companhia do Contestado em que Santa Catarina e Paraná entraram em um confronto armado por uma questão territorial, o que só foi resolvido com a interferência armada de tropas da União, sem contudo haver a decretação formal de Intervenção federal (2018, p. 105).

O dispositivo em apreço guarda relação com o Estado de Sítio, razão pela qual as similaridades entre eles serão levantadas em local oportuno deste trabalho.

### *3.3.1.3. Grave comprometimento da ordem pública*

O art. 34, inciso III, da Constituição Federal traz um dos itens mais problemáticos no que tange à Intervenção Federal, pois admite sua decretação com base no grave comprometimento da ordem pública (BRASIL, 1988).

Do ponto de vista histórico, Lewandowski explica que as Constituições anteriores (o autor se refere à Carta Política de 1891 com a redação da emenda de 1926 e também as Constituições de 1934 e 1946) ao tratar da perturbação da ordem pública, mencionavam até mesmo a hipótese de guerra civil para justificar a medida. Ao passo que a Carta de 1891 condicionava essa medida à requisição dos Estados. A Constituição de 1937 mencionava a ordem gravemente alterada e a de 1967 dispunha sobre a grave perturbação da ordem, tendo a Constituição de 1969 suprimido o “grave” e prevendo a hipótese de ameaça de irrupção da ordem. Na Constituição de 1988, voltou-se ao grave comprometimento da ordem pública, ou seja, não podendo ser qualquer perturbação da ordem que autorize a medida extrema, deve ser algo extremo, excepcional e fora do comum (2018, pp. 105-106).

Sobre essa previsão constitucional, Bálsamo explica que a Intervenção tem um viés corretivo, sanando falhas e restabelecendo a normalidade. O autor, valendo-se da Lei de Crime de Responsabilidades, cita como exemplos o abuso de poder pelos agentes políticos, a tentativa ou a subversão da ordem política e social, a incitação de militares à desobediência ou a provocação de animosidade entre estes e as instituições civis (2013, pp. 224-225).

Todavia, não se pode deixar de notar que a ordem pública do texto constitucional é um conceito jurídico indeterminado porque há vagueza na expressão utilizada, situação que será examinada em tópico apropriado.

Dentro dessa perspectiva, as edições dos Decretos nº 9.288, de 16 de Fevereiro de 201, e nº 9.602, de 08 de Dezembro de 2018, responsáveis por decretar a intervenção federal nos Estados do Rio de Janeiro e Roraima, respectivamente, ambas sob o fundamento pôr termo a grave comprometimento da ordem pública (BRASIL, 2018), devem ser analisadas como viés crítico, afinal estar-se falando de uma medida aplicada em último caso que deve ser sopesada dentro de limites constitucionais.

Não pode deixar de observar que as duas decretações de intervenção federal com proximidade temporal e sob o mesmo fundamento indicam, em tese, uma degeneração do sistema federativo brasileiro. Entretanto, há um traço distintivo entre as duas intervenções, pois o Decreto nº 9.602/2018 determina no parágrafo

único do art. 1<sup>o</sup><sup>18</sup> que a Intervenção Federal abrange todo o Poder Executivo do Estado de Roraima.

Por seu turno, a Intervenção Federal no Rio de Janeiro, insculpida no Decreto nº 9.288<sup>19</sup> se limitou a atuar na área de segurança pública deixando de lado graves problemas do estado, o que gerou críticas de Enzo Bello, Gilberto Bercovici e Martonio Mont'Alverne Barreto Lima em recente artigo intitulado “*O Fim das Ilusões Constitucionais de 1988?*”:

Em 16 de fevereiro de 2018, foi decretada intervenção federal no Estado do Rio de Janeiro, com vigência prevista até 31 de dezembro de 2018. Os militares substituíram o governador do Estado apenas no âmbito temático delimitado à segurança pública, eximindo-se os interventores militares de responsabilidade por outras mazelas fluminenses (finanças públicas, déficit orçamentário, folha de servidores, previdência de aposentados e pensionistas, entre outras), para as quais certamente não trariam soluções e teriam sua imagem arranhada.

Não pode deixar de observar que as duas decretações de intervenção federal com proximidade temporal e sob o mesmo fundamento indicam, em tese, uma degeneração do sistema federativo brasileiro. Entretanto, há um traço distintivo entre as duas intervenções, pois o Decreto nº 9.602/2018 determina no parágrafo único do art. 1<sup>o</sup><sup>20</sup> que a Intervenção Federal abrange todo o Poder Executivo do Estado de Roraima.

Acerca da Intervenção Federal no Rio de Janeiro, o Partido do Socialismo e Liberdade (PSOL) ajuizou a Ação Declaratória de Inconstitucionalidade n. 5.915/DF (BRASIL, 2018), cuja análise será feita em tempo oportuno.

---

<sup>18</sup>Art. 1<sup>o</sup> É decretada intervenção federal no Estado de Roraima até 31 de dezembro de 2018, para, nos termos do art. 34, caput, inciso III, da Constituição, pôr termo a grave comprometimento da ordem pública. Parágrafo único. A intervenção de que trata o *caput* abrange todo o Poder Executivo do Estado de Roraima (BRASIL, 2018)

<sup>19</sup> Art. 1<sup>o</sup> Fica decretada intervenção federal no Estado do Rio de Janeiro até 31 de dezembro de 2018. §1<sup>o</sup> A intervenção de que trata o **caput** se limita à área de segurança pública, conforme o disposto no [Capítulo III do Título V da Constituição](#) e no Título V da Constituição do Estado do Rio de Janeiro (BRASIL, 2018).

<sup>20</sup>Art. 1<sup>o</sup> É decretada intervenção federal no Estado de Roraima até 31 de dezembro de 2018, para, nos termos do art. 34, caput, inciso III, da Constituição, pôr termo a grave comprometimento da ordem pública. Parágrafo único. A intervenção de que trata o *caput* abrange todo o Poder Executivo do Estado de Roraima

Por fim, Lewandowski explica que a Intervenção independe de apreciação prévia do Congresso Nacional ou do Poder Judiciário e que eventual exorbitância dos poderes do Presidente da República ao decretar Intervenção Federal poderão configurar crime de responsabilidade (2018, p. 107).

Acerca da Intervenção Federal em Roraima em virtude do intenso fluxo migratório decorrente da crise da Venezuela (país fronteiro a esse Estado), houve a nomeação de um interventor que não está sujeito às normas estaduais que conflitem com as medidas necessárias à execução da intervenção (artigo 3º, § 1º, do Decreto nº 9.602/2018) e afastando o governador em exercício.

Vale destacar uma curiosidade interessante, o interventor é nomeado é também o governador eleito no pleito de 2018: Antonio Oliverio Garcia de Almeida, mais conhecido como Antonio Denarium – caracterizando um adiantamento de mandato, se não no plano jurídico, no plano fático, ensejando até mesmo discussões sobre inelegibilidade quando da sua eventual candidatura à reeleição, algo a se conferir futuramente.

Sob o viés democrático está claro o desencontro dessa medida, cuja efetividade é altamente contestável até mesmo pelo exíguo espaço de tempo para a efetividade (23 dias), ao passo que, dentro da cultura do federalismo cooperativo, abordado no primeiro capítulo dessa obra, poderiam ser tomadas medidas menos invasivas da autonomia de Roraima como o apoio das forças armadas, o incremento dos repasses financeiros, a distribuição célere dos refugiados para as demais unidades federativas, esta última inclusive até restou parcialmente efetivada.

De todo modo, o assunto será retomando quando for abordado o tema do Estado de Defesa, pois ambos os institutos guardam alguma relação. Contudo, registra-se, desde já, o amplo grau de discricionariedade que esta hipótese possui para a decretação da Intervenção Federal, bem como o pouco controle político ou jurídico que se há.

#### *3.3.1.4. Reorganizar as finanças da unidade da federação*

A última das hipóteses que se enquadram no que se convencionou chamar nessa dissertação de Intervenção de ofício é quando a União intervém nos estados membros para reorganizar as finanças das unidades federativas.

Do texto constitucional se infere que duas são as hipóteses interventivas, a primeira é quando Estado suspender o pagamento da dívida fundada por mais de dois anos consecutivos, salvo motivo de força maior; e a outra quando o Estado deixar de entregar aos Municípios receitas tributárias fixadas nesta Constituição, dentro dos prazos estabelecidos em lei (BRASIL, 1988).

Essa possibilidade interventiva, segundo Lewandowski, tem por base a interdependência financeira que envolve as unidades federativas, sendo que o desequilíbrio da vida financeira de um ente político pode impactar nos demais. O não pagamento da dívida fundada tem se repetido desde a reforma constitucional de 1926, com a peculiaridade da Constituição de 1946 que só trazia a hipótese de dívida fundada exterior, o que se alterou substancialmente com a Constituição de 1967 que falava de dívida fundada interna e o texto de 1988 não faz essa distinção (2018, p. 110).

A Intervenção Federal em comento, para José Afonso da Silva, visa a defesa das finanças estaduais. O autor expõe que o conceito de dívida fundada é aquele do art. 98 da Lei n. 4.320/67, cuja definição trata dos compromissos contraídos, com prazo superior a 12 (doze) meses, para atender o desequilíbrio orçamentário ou, ainda, o financiamento de serviços e obras públicas. Sendo somente essa hipótese capaz de autorizar a intervenção, a qual ainda pode ser afastada por ocorrência de força maior. Para conceituar a força maior o autor se vale do parágrafo único do art. 393 do Código Civil, ou seja, o fato necessário do qual não se poderiam evitar os efeitos ou impedi-los (2006, pp. 485-486).

O conceito de dívida fundada recebe críticas da doutrina especializada, nesse sentido Geraldo Ataliba explica que a dívida fundada (tanto a interna como a externa) é aquela constituída por títulos de renda ou apólices, nos respectivos livros, com prazo de pagamento e resgate estipulados, o que não guarda relação alguma com o prazo de doze meses ou com o desequilíbrio orçamentário (1973, *apud*, LEWANDOWSKI, 2018, pp. 111-112).

Por outro lado, Bálamo explica que a Lei Complementar n. 101/2000, em seu art. 29, conceitua dívida fundada (ou consolidada) como aquele montante total, apurado sem duplicidade, com prazo de amortização superior as 12 (doze) meses, das obrigações financeiras de ente da Federação assumido em razão de tratados, convênios, leis e contratos (2013, pp. 232-233).

Dessa forma, havendo a harmonização do conceito de dívida fundada pelas Leis n. 4.320/67 e n. 101/2000, apesar das críticas de Geraldo Ataliba, por uma questão de segurança jurídica, a conceituação legal deve ser adotada para fins de verificação da decretação da Intervenção Federal.

A outra hipótese, dentro da premissa maior de reorganização das finanças estaduais, é deixar de entregar aos Municípios as receitas tributárias nos prazos legais. Referida previsão, observa Lewandowski, é fruto de uma valoração dos municípios que começou na Carta de 1946, no qual já havia previsão constitucional de suas receitas. Dentro de uma interpretação sistemática da Constituição de 1988, essa previsão tem que ser avaliada conjuntamente com o sistema de repartição de receitas, especialmente o art. 158, incisos III e IV, que dispõe pertencerem aos Municípios metade da arrecadação de imposto estadual sobre a propriedade de veículos automotores, além de 25% sobre o valor do imposto estadual sobre a circulação de mercadorias e sobre a prestação de transporte interestadual e intermunicipal e de comunicação, bem como 25% dos valores que a União repasse aos Estados, provenientes do imposto sobre produtos industrializados, proporcionalmente ao valor das respectivas exportações de bens manufaturados. Ainda, com fulcro no art. 160 da Constituição, é vedada a retenção desses repasses. Ou seja, o estabelecimento de condições para a liberação dos recursos também autoriza a Intervenção Federal (2018, pp. 114-115).

Completando a lição, Bálamo expõe que o município possui direito público subjetivo a receber e exigir as receitas que lhe cabem, não podendo o Estado-membro efetuar descontos como indenizar descontos com a arrecadação (2013, p. 237).

O que se depreende dessa última hipótese de Intervenção Federal é que há uma clara defesa da tese municipalista que, como visto, nesse trabalho constitui a primeira forma de organização política do Brasil. Nesse ponto, a Constituição de 1988 fez jus às tradições brasileiras de defesa do municipalismo.

### **3.3.2. Garantia do livre exercício de qualquer dos poderes nas unidades da federação**

A segunda hipótese de Intervenção Federal é aquela cujo pressuposto de fundo está previsto no art. 34, inciso IV, e o seu procedimento disciplinado no art. 36,

inciso I, da Constituição. Em síntese, se trata da decretação da Intervenção Federal para garantir o livre exercício de do Poder Executivo, Legislativo e Judiciário nas unidades federativas, com a requisição do respectivo poder, com a especificidade de que, no caso do Poder Judiciário, a requisição caberá ao Supremo Tribunal Federal (BRASIL, 1988).

Essa modalidade interventiva está relacionada com a própria tripartição de poderes que goza do patamar de cláusula pétrea na Constituição de 1988. O objetivo é garantir a independência dos Poderes contra a ingerência externa, o que, aliás, é uma norma de reprodução obrigatória nas constituições estaduais. A ação se dá com o fito de assegurar o funcionamento dos poderes, como o Legislativo impedido de se reunir ou o Executivo que não consegue dar posse aos eleitos ou órgãos judiciários impedidos de desempenhar sua atividade judicante livremente. Nesse sentido, a falta de repasse do Executivo aos demais poderes pode constituir uma causa de Intervenção Federal, tal situação na Carta de 1934 vinha acompanhada de uma regra explícita na qual três meses de atraso no vencimento autorizavam a medida interventiva. Frise-se, ainda, que a atuação do Presidente da República, nessa hipótese, está condicionada à requisição do poder coacto (LEWANDOWSKI, 2018, pp.107-109).

Do ponto de vista da etimologia da palavra, Bálsamo explica que exercitar significa colocar em ação, tornar concreto. Esse exercício deve ser livre, ou seja, sem a ação de qualquer coerção física ou moral, o qual deve vir de uma ação concreta e não proveniente de uma norma inconstitucional, situação que enseja outro tipo de solução (2013, pp. 227-228).

É bom que se diga que a *ratio essendi* da Intervenção Federal é a proteção da independência e da harmonia dos poderes consagradas logo no art. 2º da Constituição (BRASIL, 1988). Esses poderes, como observa José Afonso da Silva, derivam de um poder político uno, indivisível e indelegável que para ser melhor desempenhado se divide em funções executivas, jurisdicionais e legislativas (2006, p. 108).

Acerca do pedido de Intervenção do poder coagido é de bom tom anotar algumas diferenciações. Como explica Lewandowski quando o poder coacto for o Executivo ou o Legislativo o Presidente não tem obrigação de intervir, a atuação é discricionária, mas se a situação realmente for caso de Intervenção sua omissão pode ser entendida como crime de responsabilidade, caso os motivos da negativa



sejam ilegítimos. Trata-se, portanto, de uma solicitação e não de uma requisição. A ausência dessa requisição torna a Intervenção inconstitucional e, portanto, nula. No entanto, em havendo impossibilidade de solicitação, diante de forte coação, deve haver presunção e a decretação da Intervenção. Diferentemente de uma Intervenção mediante requisição do Poder Judiciário, via Supremo Tribunal Federal de ofício ou por provação Tribunal de Justiça. Ainda, com fulcro na separação de poderes, não poderá o Congresso Nacional obstar a Intervenção, embora possa suspendê-la em caso de manifesta ilegalidade ou evidente desvio de finalidade (2018, pp. 139-143).

Assim, esse tipo de modalidade de Intervenção Federal guarda traços interessantes como a participação do poder estadual a ser socorrido, muito embora no caso do Poder Legislativo e Executivo ainda permaneça a discricionariedade presidencial.

Também se destaca a defesa da tripartição de poderes, mas no atual cenário constitucional brasileiro também se deveria pensar na possibilidade do Ministério Público e do Tribunal de Contas, embora pertençam ao Executivo e ao Legislativo, respectivamente, formularem diretamente esse pedido, até mesmo como meio de fortalecer sua autonomia.

### **3.3.3. Execução de Lei Federal**

A Intervenção Federal para garantir a execução de lei federal, prevista no art. 34, inciso VI, da Constituição Federal, depende de provimento, pelo Supremo Tribunal Federal, de representação do Procurador-Geral da República, conforme art. 36, inciso III, da Constituição, cujo trâmite está disposto na Lei n. 12.562/2011 (BRASIL, 1988).

Destaca-se, desde já, que o que o art. 36, inciso III, da Constituição Federal de 1988 sofreu alterações com a Emenda Constitucional n. 45/2004, de modo que sua redação anterior não mencionava a execução de Lei Federal a ser provida pelo Supremo Tribunal Federal (BRASIL, 2004).

Aliás, talvez por conta disso, Augusto Zimmermann comete o ato falho de falar que o provimento deve se dar pelo Superior Tribunal de Justiça (2005, p. 351). Lewandowski, ao que parece, cometeu o mesmo erro, conforme se infere do texto abaixo:

Finalmente, o último caso de intervenção em um Estado ou no Distrito Federal mediante requisição do Judiciário é o mencionado no art. 36, III, qual seja, quando um desses entes federados se recusar-se a dar cumprimento à lei federal. Nessa situação, aplica-se, *mutatis mutandis*, o que foi dito na hipótese anterior, com a ressalva de que a requisição caberá ao Superior Tribunal de Justiça, após haver este dado provimento a representação do Procurador-Geral da República para tal fim (2018, p. 144).

No trecho acima, a confusão aparenta se dar por conta da requisição que o Superior Tribunal de Justiça pode realizar, na hipótese do art. 36, inciso II, da Constituição, conforme já visto em tópico próprio.

O procedimento interventivo é adequadamente explicado por José Afonso da Silva:

No caso de recusa à execução de lei federal, de provimento também pelo STF, de representação do Procurador-Geral da República (art. 34, III); aqui não se trata de obter declaração de inconstitucionalidade – portanto essa representação tem natureza diversa da referida na primeira parte do inciso III do art. 36; seu objeto consiste em garantir a exequibilidade da lei federal, pelas autoridades estaduais; digamos que seja uma *ação de exequibilidade da lei*. (2006, p. 487) – grifo no original.

Aliás, a própria Lei n. 12.562/2011 foi criada com o intuito de regulamentar o inciso III do art. 36 da Constituição Federal, para dispor sobre o processo e julgamento da representação interventiva perante o Supremo Tribunal Federal (BRASIL, 2012).

Essa mudança, na visão de Bálamo, consagrou o Supremo Tribunal Federal como verdadeiro Tribunal da Federação. Segue o autor afirmando que os entes federativos não podem se escusar de cumprir com as leis emanadas da União, podendo eventuais discordâncias quanto às constitucionalidades dela serem levadas à discussão judicial (2013, p. 239).

Acerca do pressuposto material em si, Lewandowski explica o vocábulo *prover* vem do latim (*providere*) e significa providenciar, tomar providências. Em síntese, a União, dentro do Estado Federal, legisla temas de interesse geral, necessários para que se mantenha a harmonia federativa, de modo que a observância das leis federais se faz necessária. No entanto, caso as unidades federativas entendam pela inconstitucionalidade das referidas leis, poderão procurar o sistema de controle de constitucionalidade para seus pleitos. Assim, a recusa da aplicação da Lei Federal enseja a tomada de providências pela União. Nos Estados Unidos da América, a Constituição prevê que cabe ao Congresso Nacional a convocação das milícias para o cumprimento das leis federais. No Brasil, todas as

Constituições republicanas vinham com essa previsão, com exceção da Carta de 1946, porém essa situação estava de certa forma contida na hipótese de intervenção por descumprimento de decisão judicial. Além disso, essa hipótese de intervenção deve ser utilizada quando não houver outro meio apto para impugnação judicial do ato (2018, pp. 115-116).

Cabe também lembrar que, nos termos do art. 36, §3º, da Constituição menciona que o decreto interventivo, independente da apreciação pelo Congresso Nacional ou pela Assembleia Legislativa, limitar-se-á a suspender a execução do ato impugnado, caso baste ao restabelecimento da normalidade (BRASIL, 1988).

Por fim, cabe anotar que essa modalidade de Intervenção Federal não foi manejada na vigência da Constituição e dificilmente o será, pois muitas são as hipóteses de contestar a validade de uma determinada legislação dentro da estrutura do Poder Judiciário.

#### **3.3.4. Ordem ou decisão judicial**

O art. 36, inciso III, da Constituição, a incidir na hipótese de desobediência a ordem ou decisão judiciária, estipula que a requisição pode se dar por iniciativa do Supremo Tribunal Federal, do Superior Tribunal de Justiça ou do Tribunal Superior Eleitoral quando objetivar o provimento de ordem ou decisão judicial (BRASIL, 1988).

Nesta hipótese, o órgão do Poder Judiciário a fazer a requisição dependerá da matéria a ser tratada. Em se tratando de matéria eleitoral, o pedido virá do Tribunal Superior Eleitoral e nos litígios em que a competência recursal é do Superior Tribunal de Justiça esta corte fará a requisição e sendo a matéria constitucional ao Supremo Tribunal Federal (LEWANDOWSKI, 2018, p. 142). José Afonso da Silva explica que esse critério não está previsto expressamente na Constituição, mas se infere do aspecto *rationa materiae* (2006, p.487).

O Supremo Tribunal Federal, no pedido de Intervenção Federal n. 2.792, de Relatoria do Ministro Marco Aurélio se manifestou da seguinte forma:

Art. 36, II, da CF. Define-se a competência pela matéria, cumprindo ao STF o julgamento quando o ato inobservado lastreia-se na CF; ao STJ quando envolvida matéria legal e ao TSE em se tratando de matéria de índole eleitoral (BRASIL, 2003).

Dessa forma, ao que parece, a corte superior adotou o mesmo entendimento da doutrina, o que é bastante razoável, pois pouco ou nenhum sentido faria uma corte constitucional requisitar a Intervenção Federal para tratar de lei ordinária eleitoral ou o contrário.

Ainda sobre o procedimento de decretação da intervenção, não há mais necessidade de representação do Procurador-Geral da República podendo as partes interessadas, o membro do Ministério Público, o Juiz ou o Tribunal quererem a medida (BÁLSAMO, 2013, p. 242).

A Constituição de 1988, nesse aspecto, seguiu uma tradição inaugurada com a Constituição de 1946 de que a decisão descumprida pode ser emanada de qualquer órgão do Poder Judiciário, as Cartas de 1891, 1934 e 1937 previam apenas a intervenção no caso de descumprimento de decisão da Justiça da União. O fundamento é a defesa do próprio Estado Democrático de Direito que tem como sustentáculo o respeito às decisões judiciais. Também é importante destacar que o texto constitucional fala em ordem (entendida como qualquer comando) e decisão (qualquer resolução), ou seja, a previsão é mais ampla do que as sentenças federais da Carta de 1891, do que ordens e decisões de juízes dos tribunais federais da Constituição de 1934 e do que apenas sentenças, conforme se infere do texto de 1937. Imperativo destacar que além de não descumprir comandos judiciais, as autoridades dos estados devem propiciar os meios para seu cumprimento como, por exemplo, o auxílio policial (LEWANDOWSKI, 2018, pp.117-118).

Sobre essa hipótese de intervenção, oportuno destacar o levantamento realizado por Luciana Silva Garcia no período entre 2003 e 2013, junto ao STF. Narra a autora que dos 36 pedidos de Intervenção Federal julgados no período, apenas um não tratava sobre a questão do pagamento dos precatórios judiciais. Embora não tenha decretado a Intervenção, o STF elaborou estratégias de negociação e planos de pagamento com os governos locais para viabilizar cronogramas de pagamento (2014, pp.75-76).

Por fim, cabe lembrar que na Primeira República, pela ausência da Justiça Eleitoral, dentre outros motivos, havia muita dúvida acerca do vencedor das eleições por conta de fraudes, o que servia de pretexto para a decretação de Intervenções Federais, razão pela qual é significativo que o Tribunal Superior Eleitoral seja capaz de requisitar direto ao Poder Executivo o manejo do instituto.

### 3.3.5. Princípios constitucionais sensíveis

A última das hipóteses interventivas também está prevista no inciso III, do art. 36, da Constituição e é precedida de provimento, pelo Supremo Tribunal Federal, de representação do Procurador-Geral da República, nas hipóteses previstas no art. 34, VII, ou seja, de ofensa a algum dos chamados princípios sensíveis, quais sejam: 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 (BRASIL, 1988).

Os princípios nessa condição se distinguem dos demais, pois são qualificados pelo vocábulo “sensíveis”. José Afonso da Silva explica que o termo guarda relação com a reação que ocorre quando há provocação e, neste caso, tem-se a intervenção nos Estados. Os princípios em análise dizem respeito à organização dos poderes estaduais, inclusive em caso de descumprimento deles nas Constituições estaduais ensejam, além de eventual Intervenção Federal, o controle concentrado de constitucionalidade (2006, p. 612).

Em sentido semelhante, Lewandowski expõe que a união de entes políticos em uma Federação pressupõe que existem princípios comuns para manutenção da coesão. Dentro desse raciocínio, existem os princípios constitucionais sensíveis que são os únicos ensejam a enérgica reação da Intervenção Federal (2018, p. 120). No mesmo sentido, Bálsamo defende que os mesmos princípios devem ser replicados pelos estados e pelo Distrito Federal, observando-se uma simetria entre o texto constitucional e o estadual (2013, pp. 255).

O procedimento de Intervenção é descrito por José Afonso da Silva como a ação direta de inconstitucionalidade interventiva, dependendo de provimento pelo STF, de representação do Procurador-Geral da República (2006, p. 487).

A dinâmica desse procedimento também é explicada por Lewandowski:

A intervenção pleiteada na representação do Chefe do Ministério Público Federal não é automática, visto que ela dependerá de prévia apreciação do pedido pelo Pretório Excelso, na forma legal e regimental. Na hipótese versada, provida a representação ministerial e requisitada a intervenção, incumbe ao Presidente da República decretá-la, no prazo improrrogável de até 15 (quinze) dias, segundo estabelece o art. 11 da Lei n. 12.562/2011, por constituir, no que lhe concerne, ato vinculado, que independe a apreciação quanto ao mérito (2018, pp. 143-144).

Assim, infere-se que se trata de um procedimento que guarda relação com o controle de constitucionalidade e depende de prestação jurisdicional que, em caso de procedência, vincula o Presidente da República a decretar a Intervenção, no prazo de 15 (quinze) dias.

Pois bem, passando a uma análise perfunctória dos princípios sensíveis, passa-se a examiná-los um a um.

### 3.3.5.1. *Forma republicana, do sistema representativo e do regime democrático*

O primeiro grupo dos princípios sensíveis está previsto no art. 34, inciso VIII, alínea “a” da Constituição de 1988 e trata da forma republicana, do sistema representativo e do regime democrático.

A forma republicana se tornou uma tradição dentro dos textos constitucionais brasileiros, inaugurada com Constituição de 1891 que – em oposição ao regime monárquico anterior – autorizava a Intervenção Federal quando houvesse desrespeito à forma republicana e federativa, regra que, com alguma mudança de redação, foi mantida nos demais textos constitucionais. Em síntese, a República é uma forma de governo marcada pela eletividade, periodicidade e responsabilidade dos governantes (LEWANDOWSKI, 2018, pp. 121-122).

A República, para José Afonso da Silva, não deve ser vista somente como oposição à Monarquia, ambas são formas de governo, ou até mesmo forma institucional de governo, sendo que aquela tem as características da *res publica*, onde reside a ideia da coisa do povo e para o povo, razão pela qual um dos seus fundamentos é que na tripartição clássica de poderes, o Executivo e o Legislativo derivem de eleições populares. Esse postulado implica, no Brasil, da legitimidade popular do Presidente, Governadores e Prefeitos, eleições periódicas, existência de Câmaras municipais, Assembleias estaduais e do próprio Congresso Nacional (2006, pp. 102-103).

No que se refere ao sistema representativo, Bálsamo explica que há uma dissociação entre o titular do poder político (o povo) e quem o exerce (seus representantes eleitos) (2013, p. 258). Dentro dessa perspectiva, Lewandowski define que o sistema representativo se opõe aos despóticos, pois o povo governa por meio de seus representantes, até mesmo pela impossibilidade do povo praticar a

democracia direta. Contudo, democracia indireta é temperada por instrumentos da democracia direta como plebiscito, o referendo e a iniciativa legislativa popular (2018, pp. 123-124).

O aspecto da representatividade tem sido alvo de diversas teorias diante das realidades enfrentadas por várias democracias. Nesse ponto, André Rufino do Vale aduz que, mais do que uma alternativa ante a impraticável democracia direta, a representação é crucial para a constituição e o desenvolvimento das democracias, devendo ser revitalizado o seu próprio conceito e os vínculos que mantém com a democracia, além dos mecanismos eleitorais clássicos e das tradicionais instituições parlamentares (2018, pp.117-118).

O terceiro e último elemento da alínea “a” do inciso VIII, art. 34, da Constituição de 1988 é o regime democrático. De plano, importante a diferenciação que José Afonso da Silva faz de Democracia e Estado Democrático de Direito, na qual aquela é mais abrangente e significa a realização de valores como a igualdade, a liberdade e a dignidade da pessoa, além da própria convivência humana, ao passo que este é a expressão jurídica da democracia liberal. Ainda o autor afirmar que um Estado Democrático se funda na soberania popular, conta com a participação ativa do povo e tem por desiderato a busca da satisfação dos direitos fundamentais (2006, p. 112 e 117).

Essa acepção de regime democrático encontra guarita no entendimento de Lewandowski para que, mais do que as instituições democráticas e o sufrágio universal, as unidades federativas devem perseguir as finalidades políticas do texto constitucional como bem-estar público e justiça social com respeito à liberdade individual, supremacia popular, igualdade. Assim, caso uma unidade federativa promova um sistema de privilégios e de iniquidade social há a chance de decretação de Intervenção Federal para evitar o risco da unidade da Federação (2018, p. 126).

### 3.3.5.2. *Direitos da pessoa humana*

O segundo dos princípios sensíveis são os direitos da pessoa humana. Lewandowski explica que o constituinte positivou essa hipótese em contraposição ao regime autoritário anterior. Os direitos da pessoa humana em síntese constam no Título III da Carta Constitucional “Direitos e Garantias Fundamentais”, incluindo as franquias políticas, sociais, coletivas e individuais, além da previsão do art. 5º, § 2º,

da CF inclui outros direitos e garantias decorrentes do regime e dos princípios por ela adotados, ou dos tratados internacionais em que a República Federativa do Brasil seja parte. Ainda, em caso de dúvida, a hermenêutica deve ser sempre a mais favorável possível às pessoas, dado o valor intrínseco da pessoa humana. Entretanto, a violação que justifica a Intervenção Federal não deve ser algo pontual, deve ser algo recorrente e sem a possibilidade de ser recorrer aos meios institucionais para sua solução (2018, pp. 127-128).

A concepção de direitos da pessoa humana passa necessariamente pelos direitos fundamentais que são situações jurídicas, objetivas ou subjetivas, definidas pelo ordenamento jurídico. São características dos direitos fundamentais: a historicidade (evoluem, se ampliam ou morrem com o passar dos tempos), inalienabilidade (são inegociáveis), imprescritibilidade (o decurso do tempo não os torna inexigíveis) e irrenunciáveis (pode-se deixar de exercê-los, mas jamais renunciados). Esses direitos iniciaram sua trajetória em declarações, depois no preâmbulo de constituições e atualmente se encontram em vários documentos internacionais e constituições dos mais diversos países (DA SILVA, 2006, pp. 179-181).

Um dado interessante é observar como o STF se comporta ao analisar o provimento de Intervenções Federais com base nos direitos da pessoa humana, o que será feito em tópico apropriado.

#### *3.3.5.3. Autonomia municipal*

A autonomia municipal é outros dos princípios sensíveis que autorizam a decretação da Intervenção Federal. Como leciona Lewandowski a ordem é especialmente dirigida aos Estados para que respeitem as liberdades municipais, as quais desde a Constituição de 1824 contam com a previsão de câmaras eleitas pelo povo e cuja autonomia foi reconhecida na Constituição de 1891, sendo sua violação uma das hipóteses autorizadas da intervenção após a Reforma Constitucional de 1926. Na ordem vigente o Município é ente federativo, com capacidade de autorregramento (2018, pp. 129-131).

A autonomia municipal consiste em quatro premissas básicas, as quais são apontadas por José Afonso da Silva: a) capacidade de auto-organização, elaborando lei orgânica própria; b) capacidade de autogoverno, com prefeitos e



vereadores eleitos; c) capacidade normativa própria, elaborando leis de sua competência; d) capacidade de autoadministração, para manter e prestar os serviços de interesse local. A novidade na Constituição de 1988 é que não cabe mais ao Estado a organização dos Municípios, estes passaram a ter estrutura e competência para tal, nos termos da Constituição (2006, p. 641).

Em síntese, o que se pode inferir é que as atuações dos Estados que atentem contra o governo próprio e as competências exclusivas dos Municípios ensejam a decretação da Intervenção Federal.

#### *3.3.5.4. Prestação de contas da administração pública, direta e indireta*

O princípio da obrigação da prestação de contas surge no Brasil com a Constituição de 1934 e sua inobservância oportunizava a decretação da Intervenção Federal. O fundamento é a necessidade de controle do patrimônio público. Tal diretriz deve ser seguida especialmente no direito financeiro, com a atuação dos Tribunais de Contas e do próprio controle interno de poder, mas também com o fornecimento, pelos órgãos públicos, de certidões na defesa de direitos (LEWANDOWSKI, 2018, pp.131-133).

Sobre os tribunais de contas estaduais, José Afonso da Silva expõe o seguinte:

A Constituição não prevê, diretamente, a criação de Tribunais de Contas nos Estados. Fá-lo indiretamente, nos arts. 31 e 75. Neste caso, sem deixar dúvidas quanto à obrigatoriedade de instituição de Tribunais de Contas pelos Estados para auxiliar o controle externo da administração direta e indireta estadual que é de competência da respectiva Assembleia Legislativa, já estatuinto que cada Constituição de Estado disporá sobre o respectivo Tribunal de Contas, que será integrado de sete Conselheiros (2006, p. 797).

Por seu turno, Bálamo analisa que os estados devem adotar normas no sentido de preservação do erário público, impedindo administradores ímprobos. Nesse sentido, a prestação de contas deve ser nos termos da Constituição de 1988, com parecer prévio da corte de contas, sob de ensejar a representação do Procurador-Geral e, por conseguinte, a Intervenção Federal. (2013, p. 280-281).

*3.3.5.5. 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*

A Emenda Constitucional n. 14, de 12 de setembro de 1996, estabeleceu a obrigatoriedade de destinação de valores para desenvolver e manter o ensino público, sob pena de Intervenção Federal. Já a Emenda Constitucional n. 29, de 13 de setembro de 2000, acrescentou a hipótese de intervenção quando os Estados não aplicarem o mínimo exigido da receita resultante de impostos estaduais, compreendida a proveniente de transferências, nas ações e serviços públicos de saúde (BRASIL, 2000).

Para Bálamo essa hipótese decorre da preocupação do constituinte com os direitos fundamentais da saúde da educação, constituindo uma sanção para o Estado que descumpra o mínimo de investimento nessas duas áreas, ambos direitos sociais consagrados no art. 6º da Constituição e com regulamentação no art. 196 (saúde) e 205 (educação), além de outras menções no texto constitucional (2013, pp. 281-284).

O art. 212 da Constituição estabelece que os Estados e o Distrito Federal aplicarão vinte e cinco por cento, no mínimo, da receita resultante de impostos, compreendida a proveniente de transferências, na manutenção e desenvolvimento do ensino. Já o percentual a ser aplicado em saúde pelo Distrito Federal e Estados é de doze por cento, na forma do art. 77, § 2º, do Ato Das Disposições Constitucionais Transitórias (BRASIL, 2000).

Nesse ponto, vale citar o magistério de José Afonso da Silva sobre a obrigação de divulgação das receitas obtidas pelos entes federativos:

Para fins de controle, da população inclusive, a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios divulgarão, até o último dia do mês subsequente ao da arrecadação, os montantes de cada um dos tributos arrecadados, os recursos recebidos, os valores de origem tributária entregues e a entregar e a expressão numérica dos critérios da rateio, com a exigência de que dados divulgados pela União sejam discriminados por Estado e por Municípios, e também Distrito Federal; os dos Estados, por Município (2006, p. 733).

Assim, diante da publicidade da arrecadação, poderão tanto os entes federados, a sociedade civil, Ministério Público e afins verificarem se há a aplicação dos montantes arrecadados.

No mais, sobre essa última hipótese de Intervenção Federal não cabem maiores divagações, pois, em resumo, é uma questão contábil, de arrecadação e utilização dos recursos nos percentuais que a Constituição previu.

### 3.4. A INTERVENÇÃO NOS MUNICÍPIOS

O Município como ente autônomo e integrante da Federação está sujeito à intervenção, como pontua Zimmermann (2005, p. 351). Dentro dessa temática, Lewandowski aduz que a Constituição de 1988 previu a possibilidade de intervenção dos Estados em seus Municípios e da União naqueles localizados em Território Federal, embora não exista nenhum atualmente. Também existe a regra da não intervenção, mantendo a excepcionalidade da medida. Destaca-se também que a Constituição atual exauriu a matéria não havendo possibilidade das cartas estaduais disporem sobre o assunto (2018, pp. 133-134).

As causas de decretação de intervenção são assim enumeradas por José Afonso da Silva:

(1) Deixar de ser paga, sem motivo de força maior, por dois anos consecutivos, a dívida fundada; (2) não forem prestadas contas devidas, na forma da lei (arts. 30, III, e 31); (3) não tiver sido aplicado o mínimo exigido da receita municipal na manutenção do ensino (cf. art. 212) e nas ações e serviços públicos de saúde (EC-29/2000); (4) o Tribunal de Justiça der provimento a representação para assegurar de princípios indicados na Constituição estadual, ou para prover a execução de lei, de ordem ou de decisão judicial, limitando-se o decreto de intervenção a suspender o ato impugnado, se essa medida bastar ao restabelecimento da normalidade, o que se faz também com base no processo estabelecido na Lei 4.337/64, com possibilidade de suspensão liminar do ato impugnado (Lei 5.778/72) (2006, p. 490).

Como se infere da lição, as causas de intervenção coincidem com as da Intervenção Federal, razão pela qual não se tecerão comentários sobre a causa da dívida fundada e da obrigação de prestar por contas, a fim de não tornar essa dissertação enfadonha.

No que concerne a hipótese para garantir o mínimo exigido da receita municipal na manutenção do ensino (cf. art. 212) e nas ações e serviços públicos de saúde (EC-29/2000). Lewandowski assinala, com fulcro no art. 212 da Constituição, que os Municípios devem aplicar, no mínimo, vinte e cinco por cento da receita

resultante de impostos na manutenção e desenvolvimento de ensino, com atuação prioritária na educação fundamental e infantil (2018, p. 135).

O mínimo a ser aplicado nas ações e serviços públicos de saúde é de quinze por cento, nos termos do art. 77, inciso III, do Ato Das Disposições Constitucionais Transitórias, com redação dada pela Emenda Constitucional n. 29, de 13 de setembro de 2000 (BRASIL, 2000).

Há também a hipótese de intervenção decretada a partir de provimento pelo Tribunal de Justiça para assegurar de princípios indicados na Constituição estadual, ou para prover a execução de lei, de ordem ou de decisão judicial que, por analogia, lembra a ação direta de inconstitucionalidade interventiva já mencionada ao tratar da Intervenção Federal.

Nesse sentido, Lewandowski observa que ao Município não é lícito subverter a ordem constitucional e democrática, sendo a intervenção a medida para coibir quando este o fizer. Assim, estão as comunas limitadas em sua auto-organização aos princípios estabelecidos na Constituição Federal e também da Carta Estadual, além de não poderem se recusar à aplicação da Lei Federal ou a descumprir sentenças judiciais (2018, p. 136).

Cumpridos com êxito os objetivos de abordar o Federalismo (primeiro capítulo) e a Intervenção (segundo capítulo) agora se faz necessária a conjugação desses dois institutos dentro da estrutura do Estado Democrático Constitucional brasileiro.

#### 4. ESTADO DEMOCRÁTICO CONSTITUCIONAL

O Federalismo e a Intervenção Federal foram abordados de forma analítica e histórica no presente trabalho, o que se busca agora é conjugar esses dois institutos dentro do Estado Democrático Constitucional, o que enseja algumas considerações acerca do desse fenômeno político-jurídico, até mesmo por suas implicações na Teoria Política Moderna.

Primeiramente, a tarefa de definir Estado não é das mais simples, conforme bem destacado por Bonavides, existindo três abordagens clássicas. A primeira é a acepção filosófica com base em Hegel, na qual a definição de Estado se traduz na realidade de ideia moral, esta definida como o valor social mais alto, conciliando família e sociedade. A segunda acepção é jurídica com base em Kant que concebia o Estado como uma reunião de homens vivendo sob as leis de Direito. Outros pensadores como Del Vecchio conceituam o Estado como o sujeito da ordem jurídica na qual se realiza a vida do povo, já Burdeau enaltece o papel institucional do poder conferido ao Estado. Dentro de uma acepção sociológica, se destaca a concepção de Marx e Engels que entendem o Estado como um fenômeno histórico e passageiro, oriundo da luta de classes, cuja poder é usado para manter a opressão de uma classe sobre a outra. De outro norte Max Weber vê o Estado como a institucionalização racionalizada e legítima da violência dentro de um determinado território (2019, pp. 65-70).

A conceituação de Estado varia de autor para autor, conforme a sua percepção da realidade. O que se faz necessário nessa etapa da dissertação é trabalhar as origens do Estado, a relação com o Federalismo e depois ingressar nas exceções do Estado Constitucional.

Com essas premissas em mente, vale recordar que o federalismo é uma construção própria da modernidade, razão pela qual a partir dessa premissa já construída é que será tratado o Estado, sem maiores digressões acerca da Antiguidade Clássica e do período feudal, até mesmo porque já estabeleceu que o Federalismo nasceu com a Idade Moderna e com a repartição e competências dentro de uma Constituição.

Do ponto de vista etimológico, Bobbio observa que o vocábulo “Estado” se populariza na primeira linha do Príncipe de Maquiavel<sup>21</sup>, mas ali só restou utilizada porque existia uma prévia compreensão de seu sentido. Entretanto, na antiguidade os gregos usavam o termo *pólis*, os romanos *civitas* (posteriormente Hobbes usará o mesmo termo para as obras latinas e *commonwealth* em obras inglesas) e já na modernidade Jean Bodin em 1576 no tratado política Da República trata todas as formas de organização política como repúblicas, bem similar ao que Cícero fazia na Roma dos tempos de Júlio César, chamando a república de um homem só de reino. A inovação de Maquiavel consistiu em entender que o Estado passou a ser gênero do qual República é uma das espécies (2018, pp. 85-87).

Acerca do debate sobre a continuidade das instituições políticas da Antiguidade Clássica, Bobbio explica que um dos argumentos contrários à aceitação da continuidade é que o termo “estado” na modernidade veio para atualizar o léxico político, pois a nova construção política era tão diferente das anteriores que era necessária uma nova palavra para defini-la. Esse advento da modernidade nasceu com a concentração de poder sobre um determinado território com o monopólio de alguns serviços essenciais, a manutenção da ordem interna e externa, formação de um aparato coativo para aplicação do direito, vindo da lei, e não dos costumes, além do recolhimento fiscal justamente para fazer frente a esses novos poderes (2018, pp. 87-89).

Independente da verificação da continuidade das instituições da Antiguidade para a Modernidade, passando pelo Medievo, Bobbio assevera que está nítida a influência do pensamento do período em obras seminais como a Política de Aristóteles, as Histórias de Tucídides, além das lições que Maquiavel retirou da política romana, aplicáveis ao estado de seu tempo. Outros dois grandes pensadores da modernidade também buscaram inspiração na Roma antiga, a começar por Montesquieu que escreveu as Considerações sobre as causas da grandeza dos Romanos e sua decadência em 1734 e passando por Rousseau e seu Contrato Social em 1762, cuja parte final se dedicou a esmiuçar as instituições romanas como magistratura, a ditadura, o tribunato e a censura (2018, pp. 90-92).

Feitas essas considerações, pontua Braga Madalena que o Estado Moderno surge de um contratualismo que se opõe ao Estado de Natureza que é

---

<sup>21</sup> Aliás, Bonavides também faz mesma observação sobre Maquiavel, o primeiro a empregar o termo moderno Estado na sua acepção como se conhece hoje (2019, p. 66).

superado pelo Contrato Social, no qual é constituído o Estado como uma construção racional para atingir determinados fins. O poder é exercido com base nesse acordo onde os indivíduos alienam parte de sua liberdade e recebem algo em contrapartida, especificamente na criação do estado a segurança. Esse primeiro pacto político gerou o Estado Absolutista no qual a figura central era o monarca, mas a grande novidade era a concentração do poder de tributar e de exercer a violência no Estado. Havia um entendimento de que o rei representava a vontade de Deus na terra, de modo que suas ações não poderiam mais serem controlados, vigia para os ingleses *the king can do no wrong* e para os franceses *ler oi ne peut mal fire* (2019, p. 258-260).

O rei como representante de Deus é explicado por Luis Moreira como a transmigração da função de normatizar condutas que antes era da Igreja para o Estado, que passa a ser o sucessor normativo do clero. Para o autor se antes era a Igreja quem mediava as relações entre o fiel / pecador e a divindade, agora é o súdito com o seu consentimento a um aparato prescritivo que fará o poder do monarca vigorar e ligará o súdito a uma instituição secular (2017, pp. 123-124).

A mesma constatação é feita por Bobbio. O autor examina que a concepção contratualista de Estado é moldada durante a Idade Média, fruto de uma discussão sobre o fundamento do poder, da distinção entre rei e tirano, buscando o fundamento jurídico do contrato social na associação de pessoas por consenso (2018, pp. 94-95).

A passagem da Idade Média para a Moderna é explicada da seguinte forma por Bonavides:

Com o declínio e dissolução do corporativismo medievo e conseqüente advento da burguesia, instaura-se no pensamento político do Ocidente, do ponto de vista histórico e sociológico, o dualismo Sociedade-Estado. A burguesia triunfante abraça-se acariciadora a esse conceito que faz do Estado ordem jurídica, o corpo normativo, a máquina de poder político, exterior à Sociedade, compreendida esta como esfera mais dilatada, de substrato materialmente econômico, onde os indivíduos dinamizam sua ação e expandem seu trabalho. (2019, p. 63).

O Estado moderno, portanto, passa pelo controle da ordem jurídica pela classe que o fundou. Dentro dessa perspectiva, a gênese do Estado Nacional é explicada por Luiz Moreira. O autor narra que, com a superação do sistema feudal, o Estado na modernidade pode ser caracterizado por uma unidade jurídico-estatal

elaborada em coautoria pelos sujeitos de direito. Os conceitos de sujeito e Estado são explicados pelo prisma político, religioso e econômico. Político porque se baseia em uma aliança do príncipe com a burguesia que ensejou a divisão de poderes e, posteriormente, a soberania do povo. Essa aliança resultou em um aparato estatal a serviço do príncipe com as funções básicas de tributar e policiar, além do poder do monopólio de criar o direito naquele território e fazer com que seus súditos a cumpram, exercendo normatividade. Religioso com a cisão entre Estado e igreja, as teses de Martin Lutero que influenciou a reforma protestante criando a ideia de graça pela fé. Também há o afastamento da jurisdição eclesiástica sobre os assuntos seculares. Econômico começando com as grandes navegações que propiciaram o acúmulo de riqueza e a proliferação do comércio entre Europa, Ásia, África e a América recém-descoberta e a revolução industrial que resultou em um aumento gigantesco de produtividade (2017, pp. 18-26).

O monopólio de produção jurídica também é apontado por Inocêncio Mártires Coelho como uma das premissas do Estado de Direito que todas as relações sejam regidas pela lei. Entretanto, o que o Estado reservou para si foi a produção normativa heterônoma, mas o direito é maior do que suas regras, havendo produções independentes como aquelas da vontade negocial e da autonomia individual (2018, pp. 220-221).

Corroborando a explicação desse processo, Zimmermann narra o seguinte:

O Estado-nação, tal qual o tradicionalmente concebido, corresponde a um longo processo político indicado nos fins da Idade Média. Na análise deste processo, a própria verificação da transformação histórica das formas de poder indicam a emergência deste como o fruto do acordo entre o rei e a burguesia, esta última bastante ávida pela destruição das arcaicas barreiras comerciais impeditivas do progresso capitalista, contidas no antigo modelo descentralizado e nobiliárquico do feudalismo. Os burgueses, conquanto os articuladores das regras do jogo político de um determinado contexto histórico, impuseram os seus fatores reais de poder, comandando a transição para o novo Estado pré-capitalista. (2005, p. 15).

E qual é o Estado que emerge dessa construção política, jurídica e econômica protagonizada pela burguesia? Notadamente um estado que sirva aos interesses da classe que fundou o novo modelo.

Dentro desse contexto, Bonavides explica que foi o Estado Liberal que humanizou a ideia estatal da Idade Média, porém era um estado que privilegiava apenas burguesia em detrimento das demais classes. Apesar das contradições



existentes, universalizou-se o aspecto político, sobretudo com a Magna Carta, o *Bill of Rights* e o *Instrument of Government*, na Inglaterra, a Revolução Francesa e a sua Declaração Universal dos Direitos do Homem, as Cartas Coloniais e o Pacto Federativo da Filadélfia. Esse Estado Liberal, fruto dessa grande revolução burguesa, é, em síntese, o Estado de Direito que promulgou Constituições que previam a separação de poderes e os direitos individuais (2001, pp. 143-150).

Em sentido harmônico, as características desse Estado de Direito são, na visão de José Afonso da Silva, a submissão ao império da lei, a divisão de poderes e as garantias dos direitos individuais. É uma concepção essencialmente liberal que resulta na conversão dos súditos em homens livres (2006, pp. 112-113).

Os pensadores da época tinham a seguinte visão, conforme explica Bobbio:

Para Locke, o fim do governo civil é a garantia da propriedade, que é um direito individual, cuja formação precede ao nascimento do Estado; para Spinoza e para Rousseau, é a liberdade, não a *libertas* que Hobbes lia nos muros das cidades fortificadas e interpretava justamente como independência em relação às outras cidades (a autossuficiência que tinha falado Aristóteles) (2018, p. 84).

A doutrina da época em nada se preocupava em aspectos como justiça social ou dignidade do trabalhador, o que só acontecerá posteriormente com a expansão do trabalho assalariado.

Essa formatação política é denominada como Estado de Direito com evidentes variações conforme a cultura política e jurídica de cada país. Acerca dessa temática, Jorge Reis Novais cita como uma variação desse modelo, o *rule of law* da Inglaterra, a começar pela Magna Carta em 1215 que, apesar de ser um típico acordo entre um monarca e os senhores feudais, possuía margem para posterior generalização dos direitos antes destinados aos nobres. Tanto que posteriormente com a revolução gloriosa no Século XVII, os direitos do homem deixam de ser vistos como mera concessão do monarca, mas como exigência da própria natureza humana. A *rule of law*, no século XVIII, implicará na subordinação do Rei à *commom law* e ao Parlamento (2006, pp. 53-55).

O desenvolvimento do *rule of law*, na visão de Sarlet, cujo legado se baseia nas liberdades civis e políticas, se deu do embate entre o rei e o parlamento. Em um primeiro momento com o fortalecimento do poder político dos barões com a Magna Carta, depois com a ampliação dos poderes do parlamento com a Petition

of Rights em 1628 que limitou substancialmente os poderes do Rei Carlos I. O auge dessa evolução se deu com o Bill of Rights em 1689, ponto alto da Revolução Gloriosa, que consagrou a superioridade do Parlamento sobre o Monarca e da Câmara dos Comuns sobre a Câmara dos Lordes. Mais recentemente a Inglaterra incorporou ao direito interno o *Human Rights Act* fruto da Convenção Europeia de Direitos Humanos em 1998 e em 2005 houve a reorganização do Poder Judiciário inglês com o *Constitutional Reform Act* resultando no esvaziamento da atividade judicante pelo Parlamento e transferência de funções para uma reformulada Suprema Corte (2012, pp. 40-43).

O exemplo inglês de construção de Estado de Direito, com evolução gradativa e manutenção da Monarquia lembra, em partes, o que aconteceu na Alemanha do século XIX. Aqui não se trata mais do princípio do rule of law ou da supremacia do parlamento, mas do *Rechtsstaat*

O *Rechtsstaat* alemão elaborado durante o Século XIX, explica Reis Novais é uma construção da burguesia da Alemanha visando compensar no campo teórico uma maioria que não conseguia implementar no parlamento. Essa iniciativa alemã tinha por escopo eliminar as arbitrariedades e vincular o governo às normas de direito e contava com duas dimensões para realizar isso: o princípio da legalidade da administração pública e a justiça administrativa. A primeira visava vincular às atividades do Estado à lei e a segunda separar a burocracia estatal da vontade do monarca, tornando-a mais autônoma. Assim, houve um avanço gradual com a redução dos poderes arbitrários do estado e a crescente proteção aos direitos individuais (2006, pp. 47-50).

Inclusive, aponta Sarlet, que durante esse período do *Rechtsstaat* a Monarquia continuou sendo o governo por excelência, conforme dispunha a Constituição Imperial da Alemanha unificada, porém em sintonia com o paradigma liberal, mesmo as constituições dos estados que compunham a Alemanha eram outorgados pelos monarcas locais (2012, p. 50).

Diferentemente do modelo alemão fundado no princípio da legalidade, os franceses, observa Reis Novais, elaboraram um modelo de *État Constitutionnel* com foco nos mecanismos políticos, como o controle parlamentar e as garantias constitucionais. Neste sistema, os direitos e liberdades individuais são protegidos pela Constituição e pela Declaração de Direitos, se impondo contra todas as funções

do estado, mesmo contra a vontade geral expressa no parlamento, pois estes documentos reconhecem direitos inatos e naturais (2006, pp. 51-52).

Outro momento importante da França desse período é a previsão no art. 16 da Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão de 1789 que trouxe um novo conceito de constituição, segundo o qual o Estado que não assegurasse os direitos individuais e a tripartição de poderes não teria uma verdadeira constituição. Esse período é marcado pelo embate contra os privilégios da nobreza e o que se desejava era um Estado secular, com liberdades civis e defesa da propriedade. Outro grande legado francês é a tese do Poder Constituinte originário, com a Assembleia Nacional Constituinte marcando a ruptura com o antigo regime (SARLET, 2012, pp. 47-48).

Também se poderiam tecer considerações acerca do *due process of law* dos Estados Unidos da América, mas as linhas metras do constitucionalismo norte-americano já foram traçadas no primeiro capítulo dessa obra, sendo desnecessário o resgate do tema.

De toda forma, todos esses modelos possuíram influência direta ou indireta no aspecto federalista. Conforme analisa Augusto Zimmermann é a Constituição que formaliza o pacto federativo e os patriarcas do federalismo norte-americano com clara influência em Montesquieu estabeleceram além da tripartição de poderes (nível horizontal) também uma divisão de poderes entre o poder central e o regional (nível vertical), com a pluralidade dos centros de poder. Os órgãos federais e locais teriam seus poderes limitados pelo texto constitucional, sendo esse um dos argumentos para que as emendas à Constituição tenham um processo de mudança mais solene, preservando o princípio do equilíbrio federativo (2005, pp.76-77).

Também aqui há uma nítida implicação entre o constitucionalismo e a busca pelo poder dos atores políticos. Elucida Blenga Madalena que a Revolução Francesa significou o sepultamento do Estado Absolutista porque a burguesia não se contentava mais em usufruir da segurança que o rei proporcionava para que aquela exercesse suas atividades econômicas. Os burgueses almejavam o poder político que residia na Aristocracia. Desse pensamento surge a ideia de uma Constituição como expressão fundamental desse novo contrato social (2019, p. 261).

Apesar disso, o Estado de Direito, por si só, não é democrático. Conforme explica Mártires Coelho somente com as decisões fundamentais sendo tomadas

pelos órgãos representativos, sobretudo pelo parlamento, é que se atinge o regime democrático. A lei deve vir da vontade geral que disciplinará o meio do governo atingir seus objetivos, atuará como controle social e de dominação política, razão pela qual seu controle democrático é tão importante (2018, pp. 220-221).

A democracia, clarifica José Afonso da Silva, é um conceito mais amplo que Estado de Direito, pois também corresponde a valores como dignidade, igualdade e liberdade, além da própria convivência pacífica. De outro norte, o Estado Democrático de Direito é a reunião dos princípios do Estado Democrático com o Estado de Direito. (2006, p. 112).

De toda forma, o Estado de Direito, embora importante e fundamental no progresso político da humanidade, mantém contradições no aspecto social. Esse quadro é levantado por Luis Moreira que expõe que a revolução industrial forneceu um aumento da produção e do consumo e também fez surgir a classe operária e a expansão do trabalho livre e assalariado. Esse quadro oportunizou que as ideias de liberdade e igualdade jurídica passem a serem associadas às relações trabalhistas, inclusive com a relativização da propriedade, especialmente com a Revolução Russa de 1917 e, após esses fatos, com uma crescente política de direitos sociais (2017, pp. 26-27).

Corroborando essa explanação, José Afonso da Silva enxerga que o individualismo e neutralismo do Estado liberal não neutralizaram as injustiças sociais, demonstrando a inconsistência do modelo burguês, assim o Estado teve que deixar de lado a igualdade formal para perseguir uma igualdade material, almejando o bem-estar geral e o pleno desenvolvimento da pessoa humana. Contudo, esse tipo de Estado não necessita de democracia, como se provou no Brasil da Revolução de 1930 ou na Alemanha nazista e na Itália fascista. (2006, p 115-117).

Existia, portanto uma inconsistência nesse modelo de Estado, pois aqueles operários que eram responsáveis por produzir esse excedente de produção e riqueza eram ao mesmo tempo afastados do seu consumo e de suas benesses. Dessa incoerência surge o Estado Social.

Esse Estado Social, expõe Bonavides, surge com a intenção de cumprir os direitos humanos de segunda dimensão (sociais) com os de terceira dimensão da justiça igualitária, aqueles ligados à Fraternidade. Essa construção política anseia um homem livre, igualitário e fraterno. Aliás, o Estado Social, de certa forma, representa justamente uma harmonia entre as revoluções mais significativas da

nossa época: da igualdade e da liberdade, ambos no primeiro mundo, responsáveis pelo surgimento do Estado Liberal (Revolução Francesa) e pelo Estado Socialista (Revolução Russa). A Revolução Francesa universalizou o princípio político com as bandeiras da igualdade, liberdade e fraternidade para todo o gênero humano cuja importância se faz sentir até hoje (2001, pp. 151-154).

Nesse ponto, os marxista-leninistas falharam em entender algumas lições da revolução burguesa, sobretudo no conceito de povo-cidadania, como titular da legitimidade, cuja vontade se transmuta em vontade do governante. Assim, a Revolução Soviética, com os ganhos sociais vistosos, falhou na formulação de uma resposta política com sérios casos de abusos de poder, ao passo que a Revolução Burguesa fracassou, pois acabou por se transfigurar em uma ditadura do capital. Em apertada síntese: o Estado Liberal continuou existindo, mas com as pressões sociais, acabou por se transformar em um Estado Social (2001, pp. 154-155).

O Estado Democrático tem como característica a soberania popular e a gestão do povo na coisa pública, a generalidade da lei e sua vocação para representar a vontade geral, o que remete a Rousseau. Ao conjugar o Estado Social com a Democracia, tem-se um Estado Democrático de Direito Social que é justamente como a Alemanha e a Espanha atual se definem. São princípios desse tipo de estado: a constitucionalidade, a partir de um documento emanado da vontade popular e que legitima os poderes; o princípio democrático, fundado na democracia representativa, com participação popular e plural e um sistema de direitos fundamentais. Além da igualdade, divisão de poderes, legalidade e a segurança jurídica, além da busca de justiça social (2006, pp. 112-122).

Esses fenômenos de transformação do Estado passam logicamente por uma mudança dos processos constitucionais e também do grau de eficácia do próprio texto constitucional. Braga Madalena aduz que no Estado Liberal a Constituição era desprovida de normatividade, ao passo que no Estado Social de Direito, no seu desdobramento em Estado Constitucional de Direito, há um valor fundante do ordenamento que é a busca pela igualdade, o que exige do poder público a promoção de ações estatais que resultem no bem-estar e desenvolvimento social. Essa concepção política faz sucumbir a Constituição semântica, pois agora o texto constitucional adquire centralidade no ordenamento, com força normativa, passando a definir os objetivos do Estado, esse tipo de documento político passou a ser chamado de Constituição Dirigente (2019, pp. 265-267).

É no período pós-guerra que se irá estabelecer o Estado Democrático Constitucional com a Constituição como centro do ordenamento jurídico. Luis Roberto Barroso aponta que a superação do formalismo jurídico e a cultura pós-positivistas são cruciais para essa hegemonia desse novo modelo. A doutrina pós-positivista se sustenta na legitimação democrática, na revalorização da razão prática e na teoria da justiça. A separação rígida entre Direito e Moral cede com o hermeneuta valendo-se de uma interpretação axiológica da norma, sem desprezar o direito positivo. Em busca da justiça o intérprete se aproxima da filosofia moral para encontrar a solução dos problemas jurídicos (2018, pp. 247-248).

Ainda com base em Barroso é possível aferir que o Século XX será marcado no mundo jurídico pela ascensão do direito público resultando na centralidade da Constituição, seus valores e princípios, o que marcará toda a interpretação jurídica diretamente quando a norma estiver no texto constitucional ou indiretamente quando a norma a ser interpretada for da legislação ordinária porque esta só é válida se de acordo com a Constituição e seu sentido e alcance são interpretados também nos termos do texto constitucional (2018, pp. 249-250).

A construção do Estado Democrático Constitucional, explica Barroso, está centrada no neoconstitucionalismo, na constitucionalização do direito e na própria ascensão do Poder Judiciário. Isso porque ao final da Segunda Guerra Mundial houve uma transformação das instituições e da hermenêutica jurídica, agora com a centralidade da Constituição no ordenamento jurídico. O neoconstitucionalismo tem como marco teórico filosófico o pós-positivismo e como marco teórico as novas práticas e percepções acerca da força normativa do texto constitucional, novas categorias de interpretação com base nos princípios constitucionais, a colisão de direitos fundamentais e o crescente aumento de poder do Judiciário, por meio de Tribunais Constitucionais. Por seu turno, a constitucionalização do direito advém da força da Constituição sobre a legislação ordinária tanto no aspecto hierárquico como axiológico, gerando a reinterpretção desta. Esse quadro iniciado pós-Segunda Guerra está presente no Brasil com a Constituição de 1988, conforme se infere da atual expansão da jurisdição constitucional e da judicialização das relações sociais (2018, pp. 244-246).

Esse movimento do neoconstitucionalismo não passou despercebido por Bello, Bercovici e Barreto Lima que explanam o seguinte:

Os pilares do chamado “neoconstitucionalismo” no Brasil são: marco histórico (constitucionalismo europeu pós-1945); marco filosófico (o chamado pós-positivismo como confluência do jusnaturalismo e do positivismo); e marco teórico (força normativa da constituição, expansão da jurisdição constitucional e nova dogmática da interpretação constitucional). Duas de suas consequências são as chamadas constitucionalização do direito (ou filtragem constitucional) e a judicialização da política e das relações sociais (Barroso, 2003b) (2018, p. 10).

Assim, a Constituição de 1988 está dentro de um processo histórico que começou no pós-guerra e que passa a ver a Constituição como o centro de ordenamento jurídico que se espalha aos outros ramos do Direito reproduzindo a carga axiológica do texto constitucional.

Parte os juristas atuais aposta no neoconstitucionalismo como um modelo interpretativo que, de fato, possui muitas qualidades, sobretudo com a superação do formalismo exacerbado e a busca da concretude das normas constitucionais. O problema é a deturpação desse movimento para um modelo de hegemonia das Cortes Constitucionais na cena política, o que é tratado no artigo de Bello, Bercovici e Barreto Lima como juristocracia, ou seja, acentralidade do poder judiciário na cena política (2018, p.13). Em artigo que trata da “Revolução Judicialista”, Cyril Lynch explica que o neoconstitucionalismo alargou a teoria da efetividade da Constituição e que os valores éticos, políticos e comunitários dariam margem discricionária para o magistrado decidir quando houvesse vagueza na norma a ser aplicada (2017, p. 163).

Apesar desse tema de hipertrofia do Judiciário ser interessante não se prosseguirá nesse debate, por fugir do tema dessa dissertação, mas a ressalva era necessária e foi feita.

Retomando a questão das transformações dos processos constituintes, destaca-se ainda que estes passam pela lógica da manifestação do poder constituinte originário, de origem francesa, conforme já visto.

Nesse ponto, Luiz Moreira pontua que as atuais constituições se sustentam na pretensa legitimidade de um poder constituinte que conduz a sociedade, após o esgotamento de outro modelo, a um ato decisivo capaz de reeditar a própria configuração do Estado e da sociedade. O poder constituinte originário, costumeiramente, é exercido por assembleias que formulam o novo pacto político que positivará as normas. Moreira faz um juízo crítico dos processos constitucionais, tratando a Constituição como um simulacro dado que existe uma

pretensão de eternizar o consenso de um dado momento histórico em algo atemporal (2017, p. 145).

Sobre esse processo constituinte, Raymundo Faoro observa que esse só existe quando manifestado em estado puro e longe das manipulações da elite, com origem popular, limitando o poder estatal, instituindo liberdades e contemplando as regras que irão determinar a convivência da sociedade. Esse poder fundante é exercido sem nenhum condicionamento, como verdadeira expressão do axioma que todo poder emana do povo. Dentro do espírito da sua época, Faoro escreveu como teórico e como agente da redemocratização brasileira após a ditadura militar, enxergando no poder constituinte originário um agente capaz de conciliar a constituição social com a constituição jurídico-normativa e agir na redemocratização brasileira (2007, pp. 260-261).

Todavia, como bem anota Bonavides, o Estado Social tem sido vítima de ataques do neoliberalismo, especialmente após o fim da guerra fria. Para o autor, esse tipo de política serve somente às elites, empobrece as classes assalariadas e prejudica as aspirações e esperanças nacionais. O capital internacional tem ação predatória sobre diversos países em desenvolvimento provocando crises e enfraquecendo a economia interna, abalando a arrecadação da fazenda pública e desorganizando as finanças internas (2001, pp. 157-165).

O processo de globalização e o enfraquecimento do estado também é notado por Zimmermann:

O velho Estado, alicerçado numa concepção estática do universo político e econômico, não pode mais conter o dinamismo globalizador desta nova etapa do capitalismo, onde o desenvolvimento tecnológico e científico alcançam o máximo de progressão geométrica. Fundamentalmente, a velha organização política do Estado nacional é um contraste ridículo com a organização econômico-financeira do mundo presente (2005, p. 26).

De fato, após o término da Guerra Fria em 1991 há um avanço neoliberal que pode ser sentido no Brasil em vários momentos e que causam modificações dentro da dinâmica do Estado Federal. Nesse sentido, Roberta Baggio explica que o processo de minimização do estado realizado no Brasil dos anos 1990 implicou na centralização do poder em nível federal, sobretudo por três fatores: a) acirramento das relações intragovernamentais em nível horizontal, com a mundialização do capital financeiro; b) a diminuição do poder de governabilidade dos entes federados,



com a privatização dos serviços públicos essenciais, alienando a sociedade dos processos decisórios; c) a fragmentação e desterritorialização da nação brasileira fruto da competição dos próprios entes federados pelo capital mundial, acirrando o binômio global e local (2006, pp. 135-138).

Atualmente este movimento se pode notar com as reformas constitucionais nas quais se limitou o investimento público por 20 anos (EC 95/2017), além da recente alteração constitucional em que se restringiram os direitos previdenciários (EC 103/2019), bem como a reforma trabalhista com a Lei n. 13.467/2017 (BRASIL, 2019).

Essa digressão é importante para deixar consignado que o processo evolutivo das teorias que envolvem o estado não é algo linear, ao contrário é cheio de avanços e recuos, conforme se move o pêndulo das forças políticas. Mesmo o Estado Democrático Constitucional pode ser reformado a depender do conjunto das forças políticas e conquistas podem ser perdidas. A já mencionada lei do pêndulo também age sobre as conquistas sociais e democráticas.

Contudo, o que se buscou nesse primeiro tópico foi traçar um quadro histórico e filosófico sobre os processos constituintes e modelos de estados. Isso porque a Constituição em um Estado federal é, além de pacto fundante, documento hábil para a harmonia dos entes.

Aliás, Carl Schmitt assim trabalhava sobre a Constituição de Weimar:

A Constituição vigente do Reich persevera na ideia democrática da unidade homogênea e indivisível de todo o povo alemão, o qual outorgou uma Constituição por meio de seu poder constituinte e por meio de uma decisão política positiva, ou seja, por intermédio de ato unilateral. Com isso, todas as interpretações e aplicações da Constituição de Weimar que se esforçaram em fazer dela um contrato, um acordo ou algo semelhante, são solenemente rejeitadas como violações do espírito da Constituição. Mas, nesse ponto, um elemento de tipo contratual penetra novamente na Constituição de Weimar, quando ela mantém organização federativa, pela qual, mesmo se renunciando ao embasamento como união, fica inevitavelmente reconhecido como constitucional um componente federalista que, portanto, contém relações típicas de contrato (2007, pp. 90-91).

Dentro do mesmo contexto, Bonavides explica que a Constituição Federal é quem vai determinar certos preceitos para as unidades federadas observarem como a relação entre os poderes, solução de litígios no Poder Judiciário, competência legislativa e a forma de governo dentre outras possibilidades. Esse tipo

de previsão caracteriza uma primazia do Estado Federal sobre os estados federados por meio da Constituição Federal que pode ser entendido como o cimento jurídico desta supremacia ao positivar essas regras (2019, p. 198).

Porém, o que interessam nos próximos tópicos são justamente os momentos de desarmonia dos entes federativos e, por conseguinte, a ferramenta jurídico-constitucional para sua pretensão solução, ou seja, a Intervenção Federal.

#### 4.1. INTERVENÇÃO FEDERAL: UM INSTRUMENTO DO ESTADO DE EXCEÇÃO

Existem momentos de crise constitucionais em que a própria Constituição suspende parte de suas normas para debelar o problema enfrentado. Ou seja, em alguns momentos específicos, há um recuo momentâneo das garantias fundamentais para resolução da instabilidade. Portanto, há um estado de exceção para o enfrentamento dessas crises.

Dentro dessa concepção, Cyril Lynch pontua que estado de exceção é uma das questões centrais da teoria política funcionando como garantia da estabilidade institucional, além do controle de freios e contrapesos que funcionam para as situações ordinárias, se caracterizando como instrumento de defesa da Constituição frente às ameaças de sua própria dissolução ou daquela comunidade política (2012, pp. 149-150).

Deixa-se, desde já, consignado que os Estados de Defesa e de Sítio são, por excelência, os dois instrumentos clássicos de resolução das crises constitucionais, nos quais há uma verdadeira suspensão do contratualismo entre o Estado e o cidadão justamente para salvaguardar o pacto social-constitucional.

Posto isso, o que se fará é uma contemplação da Intervenção Federal como instrumento de exceção, ou seja, existente para enfrentar uma crise constitucional e suas relações com o Estado de Defesa e o Estado de Sítio no que ambos têm de semelhante – o autoritarismo das medidas (muito embora em alguns casos, a intervenção seja manejada para a proteção de direitos) - sem desconsiderar evidentemente que estes dois últimos institutos são muito mais gravosos e traumáticos, conforme se verá no item 4.2 desse trabalho.

Feitas essas ponderações, destaca-se que um dos principais autores (senão o principal) a tratar das implicações do estado de exceção foi Carl Schmitt. Ponderava o jurista alemão que é desiderato de toda Constituição sensata que a

estrutura institucional produza um governo capaz de efetivamente governar e quais os mecanismos constitucionais previstos como meio de responder eficazmente aos problemas postos. O desenvolvimento jurídico-constitucional dessa questão trouxe ponderação à temática do estado de exceção, especialmente com a interpretação do art. 48 da Constituição da Constituição de Weimar. O autor ponderava que as questões jurídicas que norteavam o equilíbrio de poderes da Constituição de Weimar de 1919 estavam em art. 48. Schmitt, enxergando nesse dispositivo constitucional questões jurídicas de espinhoso debate, especialmente pela dificuldade de delimitar se há ou não uma substancial ameaça a ordem ou a segurança pública do Reich, capaz de fundamentar os poderes extraordinários previstos, ou seja, há nessa previsão um complexo problema jurídico-constitucional de autorização de poderes (2007, pp. 168-170).

Tamanho é o zelo de Kelsen quanto ao instituto da Intervenção Federal que o autor aponta que do ponto de vista do fato material a guerra dentro do direito internacional e a intervenção federal são idênticas, residindo a diferença no fato que nesta última hipótese o agir se dá após a apuração de um fato ilícito por parte do estado-membro (2003, p. 88).

Tanto Schmitt como Kelsen, conforme citado no capítulo anterior, com essenciais diferenças, tratam da desarmonia política dentro da ordem constitucional, sendo que Schmitt tratará do Estado de Exceção e dos poderes concedidos ao Presidente do Reich para debelar a crise.

O que se demonstrará é que o uso da Intervenção Federal é um dos poderes do soberano de que trata Schmitt em sua obra, a começar pela sua própria disposição no texto constitucional de Weimar. Com isso não se afirma que a decretação da intervenção é um ato ditatorial ou coisa que o valha, mas se quer defender a proximidade que existe entre a intervenção e as figuras do estado de exceção, sobretudo porque a regra é sempre da não intervenção. Isto é, quando ela ocorre, se está diante de uma exceção à regra.

Essa alegada relação pode se ver da própria redação a art. 48, §2º da Constituição de Weimar, tratado por Schmitt, que assim dispõe:

Se um Estado não cumprir as obrigações impostas pela Constituição do Reich ou pelas leis do Reich, o Presidente do Reich poderá usar a força armada para obrigá-lo.

Caso a segurança pública seja seriamente ameaçada ou perturbada, o Presidente do Reich pode tomar as medidas necessárias para restabelecer

a lei e a ordem, se necessário, usando a força armada. Na busca desse objetivo, ele poderá suspender os direitos civis descritos nos artigos 114, 115, 117, 118, 123, 124 e 154, parcial ou totalmente.

O Presidente do Reich deve informar imediatamente o Reichstag sobre todas as medidas tomadas com base nos parágrafos 1 e 2 deste artigo. As medidas devem ser suspensas imediatamente se o Reichstag exigir.

Se o perigo é iminente, o governo do estado pode, em seu território específico, implementar as etapas descritas no parágrafo 2. Essas etapas devem ser suspensas se exigidas pelo Presidente do Reich ou pelo Reichstag. Mais detalhes serão fornecidos pela lei de Reich.

Como bem destaca Souza Mello, o art. 48 da Carta de Weimar, em sua primeira parte, consagra a Intervenção Federal (1964, p. 02). Portanto, o legislador constituinte de Weimar colocou o estado de sítio e a intervenção federal no mesmo dispositivo legal, embora sem nominá-los expressamente, o que denota alguma correspondência entre os institutos, sem, contudo, igualá-los.

O art. 48 que garantiu um estado de exceção sem forma, com conteúdo flexível na Alemanha, conforme observa Bercovici. O autor observa o debate travado entre Anschütz e Richard Grau em oposição a Schmitt. Os primeiros defendiam que os poderes extraordinários tinham por finalidade a defesa e conseqüente salvação da Constituição de Weimar. De outro norte, Schmitt via no dispositivo constitucional a autorização para a quebra constitucional, sobretudo para defesa de um estado economicamente oprimido, fazendo uma releitura das questões de ordem pública e de segurança (2013, pp. 312-317).

Ademais, haveria o exercício de um poder soberano (sem verdadeiramente sê-lo) para manter a unidade política como poder superior à sociedade em contraponto ao pluralismo e à democracia. Outro pensador da época Johannes Heckel entendia o art. 48 da Constituição do Reich como uma possibilidade de contrapor a constituição viva e a constituição escrita, com uma declaração de estado de necessidade constitucional que possibilitaria ao Executivo adotar as medidas necessárias, independente de previsão no texto constitucional, além de lhe conceder com poder de reforma da Constituição, fora das hipóteses positivadas, com posterior ratificação popular, na função de legislador constitucional. De toda sorte, com ascensão do nazismo ao poder, várias foram as medidas de estado de exceção, com Adolf Hitler governando com plenos poderes a partir de 24 de março de 1933. Portanto, a Constituição de Weimar seria corrompida pelo estado de sítio com o afastamento do outrora aspecto democrático (BERCOVICI, 2013, pp. 312-317).

O exemplo alemão é emblemático de como os instrumentos previstos no texto constitucional podem se tornar os mesmos que irão perverter o sentido deste e oportunizar o surgimento de um governo sob o signo do autoritarismo sem a revogação formal da Constituição.

Nesse sentido, Luis Moreira lembra que todas as ditaduras do século XX, sempre se recorreram da estrutura jurídica para legitimar suas ordens e violações, ou seja, mesmo o devido processo constitucional pode ser utilizado para a instituição do arbítrio (2017, p. 60).

A grande questão é saber como esses instrumentos se dobram aos poderes constituídos e como se configura o estado de exceção dentro de uma Constituição.

O estado de exceção, para Bercovici, é o poder constituído mais próximo do poder constituinte, pois constituem uma proteção extraordinária daquilo que o Estado Constitucional elevou ao grau mais relevante, geralmente a defesa constitucional ou o interesse nacional, tendo em mente a lição de que o Estado é uma entidade soberana que busca preservar sua própria existência. Os poderes extraordinários a serem conferidos dependem da previsão constitucional expressa, de uma justificação (posterior a violação da regra) ou de um fundamento (anterior a violação), ou seja, é a crise quem possibilita o uso dos poderes excepcionais, uma chamada legislação de crise que autoriza a exclusão de certos dispositivos da própria Constituição. O regramento do estado exceção deve procurar um retorno ao estado de normalidade, residindo a problemática justamente no juízo acerca deste retorno, o que é algo eminentemente político (2013, pp 37-41).

A experiência prática brasileira comprova o ponto de vista de Bercovici. José Afonso da Silva, por exemplo, explica que a Constituição de 1937 foi outorgada declarando em todo país o estado de emergência (2006, p.762). Também não se pode perder de vista que os atos institucionais durante a ditadura cívico-militar foram responsáveis por dar forma ao Estado de Exceção e sempre constavam em seu preâmbulo que ali estava o exercício do poder constituinte originário, conforme já visto.

Ainda dentro desse contexto histórico dos atos institucionais, Gaspari narra que a retirada do Ato Institucional n. 05 da vida política brasileira também é acompanhada da entrada das Medidas de Emergência (ações pontuais em determinados territórios) e do Estado De Emergência para o enfrentamento de

problemas mais sérios e drásticos, com duração de 90 dias, prorrogáveis por mais 90. A mesma medida também retirou a corrupção das hipóteses de decretação do Estado de Sítio e retirou vários poderes do Presidente da República, dentre eles o de decretar a intervenção nos estados e municípios sem as limitações previstas na Constituição bem como de decretar e prorrogar o estado de sítio sem aprovação do Congresso Nacional (2016, pp. 65-67).

Ou seja, o AI-5, provavelmente o documento jurídico mais autoritário da história brasileira, foi substituído por medidas de enfrentamento de crises e da remodelagem do Estado de Sítio e da Intervenção Federal. O estado de exceção do crepúsculo da ditadura, antes da redemocratização, foi substituído por um de semilegalidade e com novos instrumentos.

Essa leitura é corroborada pela análise de José Afonso da Silva:

Foi o estado de exceção (pura ditadura) que perdurou naquele período, mas suas consequências ainda permaneceram na Carta Constitucional de 1969, outorgada com base naquela mesma normatividade excepcionalíssima e em novos estados de exceção que a EC 11/78 incorporou a ela, como mecanismos de poder substitutivos dos Atos Institucionais, que não deixaram de exercer certa influência no Constituinte de 1987-1988, que não se contentara com o tradicional estado de sítio ao acolher também o estado de defesa idêntico ao estado de emergência daquele regime (2006, p. 763).

Portanto, ao analisar na Constituição de 1988 o Estado de Sítio, de Defesa e a Intervenção Federal deve-se ter em mente que estes são uma modificação dos instrumentos da Emenda Constitucional n. 11/78 que, por seu turno, é herdeira dos Atos institucionais que moldaram a ditadura militar brasileira.

Conceituando o Estado de sítio, apoiado na doutrina de Hans Boldt, Bercovici pontifica que se trata da solução encontrada pelo Estado de Direito burguês para o estado de exceção. A garantia da ordem pública e a segurança, nesse contexto, possuiriam um regramento especial capaz de restringir ou suspender certas garantias constitucionais. A Constituição, em geral, continua a vigorar, mas parte dela fica suspensa provisoriamente. Um antecedente histórico desse tipo de legislação extraordinária é a lei marcial inglesa que prevê a suspensão do *habeas corpus*, o que precisava de aprovação pelo parlamento, nos termos do *Bill of Rights* (2013, pp. 217-219).

Aprofundando a temática, Bello, Bercovici e Barreto Lima explicam, com base na obra de Ernst Fraenkel, que no estado nazista a partir de 28 de fevereiro de

1933, houve a adoção de uma dupla ordem estatal. A primeira seria a do Estado normativo no qual as relações jurídicas do cotidiano como herança ou cobranças eram resolvidas sem maiores problemas ou o uso da violência estatal. Porém, a segunda é a do Estado prerrogativa na qual estando presente um inimigo dentro das relações jurídicas cotidianas, esta ordem invade a do Estado normativa e cria uma nova legalidade. Portanto, além da violência estatal, existia uma transição ordenada entre a lei existente e a lógica nazista (2018, p. 23).

A questão é tipificar quais são os instrumentos desse Estado Exceção ou pelo menos os instrumentos mais ordinários. Nesse sentido, Cyril Lynch observa que existem três figuras clássicas: a) o estado de exceção; b) o poder neutro ou moderador; c) o controle jurisdicional de constitucionalidade. O estado de exceção, por seu turno, se divide nas espécies de estado de guerra, de sítio, de emergência e, no caso das Federações, a intervenção federal (2012, pp. 149-150).

A correlação entre esses três institutos de estado de exceção está demonstrado, na abordagem de Cyril Lynch sobre a Intervenção Federal<sup>22</sup> e o Estado de Sítio durante a Primeira República. Para o autor a ausência do Poder Moderador como forma de resolução de conflitos levou ao uso abusivo dos dois institutos mencionados. O Estado de Sítio serviu como instrumento para excluir os inconformados com as políticas do novo regime e serviu como meio fraudulento da eternização das oligarquias na União e nos Estados. A deterioração daquele período se encontra demonstrada pelas decretações do Estado de Sítio em 1891, 1892, 1893, 1897, 1904, 1910, 1914, 1917/1918, 1922/1923, 1924/2916 e 1930 (2012, p. 152-158).

O Estado de Sítio também foi tema debatido no Supremo Tribunal Federal e no Congresso Nacional durante o período da Primeira República. Nesse ponto, Bercovici explica que um *habeas corpus* impetrado por Rui Barbosa em 1892 aduzindo a inconstitucionalidade do Estado de Sítio antes a ausência dos seus requisitos constitucionais, contudo houve a improcedência do pedido, entendendo o Supremo Tribunal Federal que se tratava de um tema político a critério do Presidente da República (2013, p. 224).

Dentro das discussões dos atores políticos da Primeira República, Cyril Lynch cita três interpretações quanto ao Estado de Sítio. A primeira delas chamada

---

<sup>22</sup> Acerca da Intervenção Federal já houve o enfrentamento do assunto em tópico apropriado.

de jacobina fundada na ideia de uma república autoritária com o exército como guardião. Entediam os defensores dessa posição, como Nilo Peçanha ou Martins Jr. que o Estado de Sítio era verdadeira lei marcial, se assemelhando a um estado de guerra. Essa posição serviu como base teórica para justificar os excessos praticados durante o governo do Marechal Floriano Peixoto (2012, pp. 161-163).

A segunda interpretação era chamada de puritana e tinha como patrono Quintino Bocaiúva. Por essa linha de pensamento durante o Estado de Sítio haveria a suspensão de toda a Constituição, pois a necessidade imperaria sobre o texto constitucional. A razão do Estado explicava a discricionariedade das medidas a serem adotadas. A diferença dessa corrente para primeira é que o exército não seria o guardião da Constituição, devendo o poder civil assumir essa posição (LYNCH, 2012, pp. 161-163).

A terceira interpretação era a conversadora-liberal capitaneada por Campos Sales que defendia que o Poder Executivo se restrinja às medidas especificadas na Constituição, sendo uma situação entre a paz e o estado de guerra, sendo ao presidente lícito recorrer a esse mecanismo quando houvesse conspirações para derrubá-lo, ou seja, um instrumento a serviço da democracia já que serviria para mantê-la. No entanto, era utilizado justamente ao contrário, dado que manejado justamente contra a oposição e contra qualquer manifestação popular de desaprovação ao governo. A verdadeira questão para Campos Sales, portanto, era a preservação da autoridade (LYNCH, 2012, pp. 161-163).

O primeiro capítulo deste trabalho trabalhou a ideia da artificialidade do federalismo da Primeira República brasileira que criou instituições que pouca sintonia tinham com as tradições brasileiras. O segundo capítulo demonstrou que o uso da Intervenção Federal no mesmo período foi o substituto para o poder moderador de resolução das crises políticas.

Uma construção semelhante é feita por Schmitt ao analisar que o término da monarquia alemã e a separação entre estado e sociedade era necessária uma nova base e quem seria responsável por edificá-la seria o presidente do Reich, como instituição neutra e independente (2007, pp, 220-221).

Analisando a conjuntura da época, Zimmermann expõe as exigências draconianas do Tratado de Versalhes e a crise mundial de 1929 impediram o aprofundamento da democracia e o desespero levou o povo alemão a acreditar no messianismo de Adolf Hitler. No poder, Hitler perseguiu judeus, liberais e



comunistas, mas também suprimiu a liberdade dos 17 Estados da República, instituindo o totalitarismo (2005, p. 225).

De toda forma, a concepção de Schmitt sofreu críticas, a mais famosa delas de Hans Kelsen que ponderava que o aumento dos poderes de exceção do art. 48 da Constituição do Reich ampliava a competência do presidente para que este obtivesse poderes ditatoriais, apesar do próprio Schmitt se recusar a usar o termo ditadura. Kelsen apontava a contradição em enxergar no Presidente o que era o antigo rei, quando do começo das monarquias constitucionais, um poder pretensamente neutro, pois no jogo democrático do parlamento e de seu chanceler e com o presidente há eleições e corrente político-partidárias a influir no jogo político. O guardião da Constituição para Kelsen deveria ser o Tribunal Constitucional que exerceria essa guarita por meio da jurisdição constitucional com base no art. 19 da Constituição de Weimar (2003, pp. 245-247).

Ora, se a história comprovou que a tese de Schmitt estava errada e isso devido ao exemplo extremo da Alemanha, também o Judiciário como guardião da Constituição depende da dotação de poderes para que isto ocorra, conforme é demonstrado pela experiência da Primeira República brasileira, pois a inteligência dos constituintes de também apostou na jurisdição constitucional como modo de pacificação das crises:

É verdade que alguns fundadores do regime, como o liberal Rui Barbosa e o conservador Campos Sales, haviam pensado que a introdução da jurisdição constitucional serviria de sucedâneo republicano do poder moderador da monarquia. Entretanto, como sabemos, os conflitos que poderiam ser resolvidos pela via daquele instituto não poderiam ser aqueles julgados pela elite como exclusivamente políticos, mas tão somente os jurídicos. Na época, prevalecia uma hermenêutica de origem norte-americana que buscava separar com clareza duas esferas, proibindo os tribunais de decidirem em matéria política ou eleitoral. Estas seriam que, como tais, pertenciam à esfera exclusiva do Congresso Nacional ou do presidente da república (2012, p. 151).

Conforme já visto no corpo desse trabalho, o Supremo Tribunal Federal falhou no seu papel de guardião da Constituição na Primeira República gerando um quadro de intervenções federais e decretações de estado de sítio.

Assim, a trajetória brasileira de ausência de um poder apto a resolver as crises política lembra muito o que aconteceu na República de Weimar, quando esta acaba sendo incapaz de impedir a ascensão do nazismo, regime totalitarista de graves crimes contra a humanidade, ao passo que a ordem constitucional brasileira

inaugurada com a Constituição de 1891 acaba com a Revolução de 1930, é substituída pela Carta de 1934 que tem pouco tempo de vigência e logo substituída pela autoritária Constituição de 1937 de forte gênese autoritária que suspende a democracia brasileira até 1945.

Evidentemente não se está aqui tentando igualar as experiências porque guardam diferenças, inclusive de tradições e de organizações sociais, mas não se pode deixar de notar as semelhanças dos processos político brasileiro e alemão.

A constatação de que a decretação de intervenção federal é um sintoma de estado de exceção carrega uma forte carga axiológica e traz consequências sérias, sobretudo se o seu manejo tiver ocorrido em desacordo com a autorização do constituinte.

No ponto, salutar destacar a precisa interpretação que Raymundo Faoro faz da obra de Schmitt:

As medidas se retraem, dessa sorte, para a área das situações excepcionais, nas ditaduras previstas na constituição (estado de sítio, de emergência, etc., sempre tendo em conta o artigo 48 da Constituição de Weimar). Quem comanda as medidas de exceção controla o funcionamento da constituição, dispondo da ditadura, na medida em quem controla a anormalidade decide sobre a normalidade, isto é, sobre a legalidade (2008, p. 200).

Se a interpretação dada por Faoro à obra de Schmitt está correta – e parece estar – a conclusão que se chega, é a de que quem controla as medidas de exceção controla a Constituição, logo transportando a lição para as especificidades do federalismo, por analogia, a intervenção federal é o instituto que descola para o executivo o controle do funcionamento da Federação.

Tal raciocínio exige do hermeneuta um pensamento sobre como isso afeta o constitucionalismo e a democracia, não só do ponto de vista formal, mas também substancial, no aspecto de autonomia dos entes políticos e do próprio equilíbrio da Federação.

Isso porque uma Intervenção Federal pode ser decretada observando os parâmetros legais, contudo sem a real necessidade desta. Levitsky e Ziblatt alertam para a degeneração da democracia através de práticas formalmente legais, a saber:

Muitos esforços do governo para subverter a democracia são “legais”, no sentido de que são aprovados pelo Legislativo ou aceito pelos tribunais. Eles podem até mesmo ser retratados como esforços para *aperfeiçoar* a democracia – tornar o judiciário mais eficiente, combater a corrupção ou limpar o processo eleitoral (2018, p. 17).

A ligação da intervenção federal com o estado de exceção é nítida na medida em que o ato de decretação da intervenção afeta autonomia política do estado membro – ou do município – com o afastamento de autoridades eleitas e a nomeação de um interventor, comprometendo a própria dinâmica democrática.

A história brasileira demonstra que muitas vezes, especialmente durante a Primeira República, houve o uso político dessa ferramenta com o fito de alijar inimigos do poder e privilegiar aliados, além de ser sempre um instrumento de pressão dentro da própria organização política da Federação.

Agora o desafio é identificar a relação entre os demais instrumentos de exceção típicos e a Intervenção dentro da sistemática da Constituição de 1988 e posteriormente verificar quais controles incidem sobre a Intervenção Federal e eventual responsabilidade por uma decretação inconstitucional.

#### 4.2. A CARTA DE 1988: O FIM DO REGIME DE EXCEÇÃO TAMBÉM TEM SEUS INSTRUMENTOS DE EXCEÇÃO

A existência de instrumentos para enfrentar crises é uma constante em várias constituições e não foi diferente com a Constituição de 1988, marco da redemocratização que seguiu ao regime de exceção que vigorou no Brasil de 1964 até 1985, quando um presidente civil tomou posse. Evidentemente que o constituinte não se esqueceu de inserir dispositivos no texto constitucional para o enfrentamento das crises, dentre eles: o Estado de Defesa, o Estado de Sítio e a já debatida Intervenção Federal.

A existência desse sistema constitucional de crise não passou despercebida por José Afonso da Silva que a entende como um regramento constitucional para situações extremas como processos violentos de perturbação ou mudança da ordem constitucional vigente. Para o autor, a Constituição de 1988 reformulou as medidas de urgência, estado de emergência e de sítio da Emenda Constitucional n. 11/78 e os transformou no atual estado de sítio e de defesa, herdeiro do estado de emergência (2006, pp. 761-763).

Dentro dessa perspectiva, o Estado de Defesa está previsto no art. 136 da Constituição de 1988 e é decretado pelo Presidente da República, após a oitiva do Conselho da República e da Defesa Nacional, para fins de preservar ou

restabelecer a paz, bem como em locais restritos e determinados, para manter a ordem pública ou a paz social ameaçadas por grave e iminente instabilidade institucional ou atingidas por calamidades de grandes proporções na natureza. O ato deve ser submetido à apreciação do Congresso Nacional em 24 horas, com a devida justificativa, devendo ser apreciado dentro de dez dias contados de seu recebimento, devendo continuar funcionando enquanto vigorar o estado de defesa. Em caso de rejeição, cessa imediatamente o estado de defesa. O decreto da instituição disporá sobre o tempo de sua duração, as áreas a serem abrangidas e indicará, nos termos e limites da lei, as medidas coercitivas a vigorarem, dentre estas, restrições aos direitos de reunião, ainda que exercida no seio das associações; ao sigilo de correspondência e ao sigilo de comunicação telegráfica e telefônica. O decreto também tratará sobre a ocupação e o uso temporário de bens e serviços públicos, na hipótese de calamidade pública, respondendo a União pelos danos e custos decorrentes (BRASIL, 1988).

O primeiro efeito da decretação do Estado de Defesa é a adoção de uma legalidade especial para a área onde acontecerá a ingerência dentro os ditames estabelecidos pela Constituição, conforme observa José Afonso da Silva. O autor ainda pontua que o Congresso Nacional efetuará o controle político em três momentos: a) com a deliberação sobre o decreto, no prazo de 10 (dez) dias, podendo rejeitá-lo de plano, cessando imediatamente seus efeitos; b) concomitantemente às ações por meio de uma comissão composta de 5 membros, designados pela Mesa do Congresso Nacional, que acompanharão e fiscalizarão as medidas; c) um controle posterior em análise da mensagem presidencial após o término do estado de defesa, com as justificações das providências adotadas, sendo que eventual constatação de arbítrio poderá ensejar a tipificação de crime de responsabilidade. Também haverá um controle jurisdicional a ser exercido nas hipóteses de prisão em crimes contra o estado, ocasião em que haverá comunicação imediata ao juiz, bem como em posterior averiguação de ilícitos e indenizações por conta do Estado de Defesa (2006, p. 766).

A distinção entre a Intervenção Federal para garantir a ordem pública e o Estado de Defesa é feita por Bálamo para quem aquela se constitui uma medida mais pontual, localizada e menos intensa e neste há possibilidade de suspensão de direitos e garantias fundamentais (2013, p. 226).

Ainda, dentro da sistemática da Constituição de 1988, dispõe o art. 137 que cabe ao Presidente da República, após ouvidos o Conselho da República e o Conselho de Defesa Nacional, solicitar ao Congresso Nacional a autorização para decretar o estado de sítio. São duas as hipóteses que autorizam a decretação, a primeira se dá em caso comoção grave de repercussão nacional ou ocorrência de fatos que comprovem a ineficácia de medida tomada durante o estado de defesa e a segunda na hipótese declaração de estado de guerra ou resposta a agressão armada estrangeira (BRASIL, 1988).

O estado de sítio no texto constitucional vigente no Brasil consiste em uma legislação extraordinária, por determinado tempo e área, com o fim de atingir dois objetivos primordiais, o primeiro é a preservação e defesa do Estado Democrático de Direito e suas instituições e o segundo é de possibilitar a livre mobilização dos meios e esforços para o enfrentamento da guerra, conforme observa José Afonso da Silva. O autor ainda pontua que a chamada normatividade extraordinária é inaugurada por decreto do Presidente da República. O autor observa que esse decreto disporá sobre: I) a duração do estado de sítio, não podendo ser superior a 30 dias, podendo haver prorrogação, salvo as hipóteses de guerra ou agressão armada estrangeira, nas quais o tempo será de acordo com o conflito; II) normas necessárias à execução, as instruções que regerão os atos dos executores do estado de sítio; III) as garantias constitucionais que ficarão suspensas, dentre aquelas previstas no art. 139 da Constituição<sup>23</sup> (2006, pp. 767-768).

E o Estado de Sítio dentro da hipótese declaração de estado de guerra ou resposta a agressão armada estrangeira se encaixa na previsão do art. 34, inciso II, da Constituição que prevê a Intervenção Federal para repelir invasão estrangeira (BRASIL, 1988).

Nesse ponto, Lewandowski expõe o seguinte:

---

<sup>23</sup> As garantias a serem suspensas estão expressamente previstas: Art. 139. Na vigência do estado de sítio decretado com fundamento no art. 137, I, só poderão ser tomadas contra as pessoas as seguintes medidas: I - obrigação de permanência em localidade determinada; II - detenção em edifício não destinado a acusados ou condenados por crimes comuns; III - restrições relativas à inviolabilidade da correspondência, ao sigilo das comunicações, à prestação de informações e à liberdade de imprensa, radiodifusão e televisão, na forma da lei; IV - suspensão da liberdade de reunião; V - busca e apreensão em domicílio; VI - intervenção nas empresas de serviços públicos; VII - requisição de bens. Parágrafo único. Não se inclui nas restrições do inciso III a difusão de pronunciamentos de parlamentares efetuados em suas Casas Legislativas, desde que liberada pela respectiva Mesa (BRASIL, 1988).

Convém registrar que a intervenção não se confunde com o estado de sítio, o qual, segundo o art. 137, II, da Carta Magna, pode ser decretado nos casos de “declaração do estado de guerra ou resposta a agressão armada estrangeira”, mediante licença do Congresso Nacional e ouvidos o Conselho da República e o Conselho de Defesa Nacional, durante o qual algumas garantias fundamentais podem ser suspensas. Nada impede que os dois, a intervenção e o estado de sítio, caminhem juntos, afigurando-se, contudo, mais plausível que a primeira seja decretada antes do segundo, por constituir medida de caráter mais expedito (2018, p. 103).

Assim, uma das hipóteses de Intervenção Federal de confunde com a decretação do Estado de Sítios, os quais são manejados como respostas a agressões estrangeiras, podendo inclusive serem manejados concomitantemente.

Dessa forma, há elementos comuns que entrelaçam o Estado De Defesa, de Sítio e a Intervenção Federal de ofício pelo Presidente da República, além das hipóteses autorizadoras. A própria decretação dos institutos é semelhante, a começar pela necessidade de oitiva prévia dos Conselhos de da República e da Defesa nos três institutos, conforme art. 90, inciso I, e art. 91, § 1º, inciso II, da Constituição de 1988.<sup>24</sup>

O Conselho da República é previsto no art. 89 da Constituição como órgão superior de consulta do Presidente da República e é composto pelo Vice-Presidente da República; pelos Presidentes da Câmara dos Deputados e do Senado Federal; pelos líderes da maioria e da minoria na Câmara dos Deputados e da maioria e da minoria no Senado Federal; pelo Ministro da Justiça, além de seis cidadãos brasileiros natos, com mais de trinta e cinco anos de idade, sendo dois nomeados pelo Presidente da República, dois eleitos pelo Senado Federal e dois eleitos pela Câmara dos Deputados, todos com mandato de três anos, vedada a recondução (BRASIL, 1988).

Por seu turno, o Conselho de Defesa, previsto no art. 91 da Constituição, também é órgão de consulta do Presidente da República, na temática com a

---

<sup>24</sup>Art. 90. Compete ao Conselho da República pronunciar-se sobre:

I - intervenção federal, estado de defesa e estado de sítio;

Art. 91. O Conselho de Defesa Nacional é órgão de consulta do Presidente da República nos assuntos relacionados com a soberania nacional e a defesa do Estado democrático, e dele participam como membros natos:

[...]

§ 1º Compete ao Conselho de Defesa Nacional:

[...]

II - opinar sobre a decretação do estado de defesa, do estado de sítio e da intervenção federal;

soberania nacional e a defesa do Estado democrático, contando em sua composição também com o Vice-Presidente da República; os Presidentes da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, bem como os Ministros da Justiça, do Planejamento, das Relações Exteriores e da Defesa, além dos os Comandantes da Marinha, do Exército e da Aeronáutica (BRASIL, 1988).

Além do mais, os decretos de Intervenção Federal e Estado de Defesa precisam ser submetidos ao Congresso Nacional, no prazo de 24 horas, conforme art. 36, §1º e 136, §4º, ambos da Constituição. No caso do Estado de Sítio, o Presidente da República solicita ao Congresso Nacional autorização para sua decretação, na forma do art. 137, *caput*, também da Constituição (BRASIL, 1988).

A Constituição não explicita que a Intervenção Federal pode suspender ou restringir direitos fundamentais, mas uma análise criteriosa do instituto comprova que há essa suspensão na medida em que uma autoridade eleita é afastada para que o Interventor atue em seu lugar, ou seja, há suspensão da soberania popular dos arts. 1 e 14 da Constituição, justamente aqueles dispositivos assim tratados por Bonavides: “A fidelidade aos artigos 1 e 14 da Constituição, que ora se impetra, configura, por sem dúvida, o começo de uma antecipação material da democracia participativa, democracia de liberdade e libertação”(2001, p. 41).

Portanto, a Intervenção Federal atua não só como um potencial destrutivo da federação, mas também como elemento perturbador da própria Democracia.

Outro ponto é que a Intervenção Federal no Rio de Janeiro também criou uma legalidade extraordinária, pois o Decreto n. 9.288 previu em seu art. 3º, §1º, que o Interventor não estaria sujeito às normas estaduais que conflitarem com as medidas necessárias à execução da intervenção (BRASIL, 2018).

Desse modo, a hermenêutica da Intervenção Federal deve ser sempre feita com a ideia de que essa ferramenta é uma daquelas previstas para debelar crises constitucionais, sobretudo aquelas decorrentes do desequilíbrio federativo. O que se analisará no próximo tópico é a hipótese mais problemática de Intervenção Federal.

#### **4.2.1. A problemática interventiva brasileira**

Durante o curso dessa dissertação se observou que as hipóteses de Intervenção Federal brasileira são taxativas e dependem de fatos objetivos (invasão

estrangeira, requisição de um poder estadual coagido), além daquelas que dependem de requisição de um Tribunal Superior ou de provimento de representação oferecida pelo Procurador-Geral da República nos casos de ofensa aos princípios constitucionais sensíveis, mas uma das hipóteses de Intervenção Federal é deveras aberta e é capaz de desequilibrar o equilíbrio federativo e é justamente essa hipótese que se passa a analisar.

Esse tópico se dedicará especificamente à Intervenção Federal prevista no art. 34, inciso III, da Constituição (*Art. 34. A União não intervirá nos Estados nem no Distrito Federal, exceto para: [...] III - pôr termo a grave comprometimento da ordem pública;* (BRASIL, 1988) que, como visto, possui um conceito aberto já que o texto constitucional e a legislação infraconstitucional não definem o significado do grave comprometimento da ordem pública. Ademais é uma hipótese interventiva manejada de ofício pelo Presidente da República, sem necessidade de requisição do Estado-membro ou do Poder Judiciário, com alto grau de discricionariedade.

Sobre o conceito jurídico indeterminado, Eduardo Appio observa que são relacionados à interpretação constitucional, especialmente quando o texto da Constituição limita a atividade do Poder Executivo aos princípios constitucionais, embora se possa falar em uma discricionariedade política, deve haver observância dos princípios constitucionais. O autor também pondera que, em havendo oposição judicial de um ato baseado nesta modalidade conceitual, o sucesso da lide dependerá da comprovação do desvio de poder do administrador público, quando o ato não observou os limites previstos em Lei, ou desvio de finalidade, quando atingir fim diverso daquele previsto em Lei. (2007, pp. 126-127).

Os conceitos jurídicos indeterminados mereceram atenção no novo Código de Processo Civil que expressamente considera como não fundamentada uma decisão que emprega-los sem explicar o motivo concreto de sua incidência no caso, nos termos do art. 489, §1º, inciso II (BRASIL, 2015).

Diante desse quadro, o conceito de ordem pública por ser aberto e indeterminado merece a devida atenção. Sobre essa temática, Marcela Varejão pontua que a ordem pública ao longo da sociologia brasileira tem sido tratada com bastante vagueza podendo significar, por exemplo, um plano de ação contra a criminalidade ou de controle social (2004, p.174).



Dentro sociologia jurídica estudada e produzida pela Faculdade de Direito do Recife do começo entre o final do Império e o começo da República, Marcela Varejão destaca o seguinte:

Nesse contexto, fica evidente o quanto a ordem pública fosse, para a Escola, uma mistura de vários conceitos, todos vinculados à sociologia jurídica (embora o termo ainda não tivesse sido mencionado) e já presentes em Tobias Barreto, nos seus Estudos de direito: "fim social", "força social" "interesse social"; "intuição social" (e a respectiva "teoria"); "moral social"; "ordem social; "organismo social" e "organismo jurídico", sendo o segundo subordinado ao primeiro; "política social"; "produto cultural"; "questão social"; "renovação social; "sistema de organização social"; "socialismo"; "sociedade"; "sociologia"; "nova sociologia"; "teoria da concepção social"; "teoria da positividade"; "teoria filosófico-positiva"; "vida social". O volume III dos Estudos de direito não contém diretamente conceitos deste tipo, mas sim casos onde Tobias lidava diretamente com a ordem pública na sua militância na profissão forense, aplicando, assim, diretamente suas teorias do direito à sociedade (2004, p. 184-186).

Portanto, dentro de um viés da sociologia jurídica, a ordem pública mantém relação com as teorias que envolvem a sociedade e o direito, inclusive ligado à ideia de defesa social e do combate aos delitos. No entanto, o conceito aqui é mais amplo, Lewandowski esclarece que a ordem pública está relacionada com a paz e a tranquilidades sociais asseguradas pelo Estado (2018, p. 107). Ou seja, não necessariamente a ordem pública está ligada com a criminalidade.

Esse conceito mais amplo também é percebido por Marcela Varejão que, ao traçar a evolução do conceito de ordem pública, explica que esta passou a ser um problema do cientista social, e não somente do operador técnico policial, uma vez que a paz pública só é alcançada com a sua adaptação ao meio social (2004, p. 192).

De toda sorte, a falta de um conceito jurídico que delimite a ordem pública de maneira expressa traz uma ampla carga discricionária para o manejo da Intervenção Federal.

Especificamente sobre a carga discricionária de que dispõe o administrador público, cabe o ensinamento de Braga Madalena:

Ademais, especificamente no direito brasileiro, a discricionariedade, desde seus baluartes teóricos, (ainda) é eminentemente vista como a margem que o direito acaba por deixar ao administrador, especificamente em face da indeterminação de diversos conceitos jurídicos ou de pontuais determinações normativas que acabam por fazer com que o direito ceda espaço para a manifestação de outros campos afetos à gestão pública,

como a política e economia, tudo visando a implementação do que preleciona o ordenamento no caso concreto (2019, p. 268).

Assim, o poder discricionário do executivo, protegido do alcance do controle judicial, pode significar o palco para que inconstitucionalidades sejam praticadas de modo blindado, sem qualquer responsabilização do agente político.

Neste ponto, vale uma pequena constatação oferecida por Cyril Lynch. O autor observa que os textos constitucionais adquirem vida à medida que são interpretados pelos atores políticos que o operam. O problema reside no fato de que grupos políticos tendem a interpretar uma constituição de acordo com suas sensibilidades e interesses e – diante da complexidade do texto constitucional – divergem quanto ao funcionamento das instituições ali previstas. Desse embate entre as forças políticas, geralmente no início da vigência de uma nova carta política, se sobressai uma interpretação hegemônica que dará origem ao modelo operativo empírico o qual ditará como as instituições políticas funcionarão na prática. (2012, pp. 151-152).

No que concerne à intervenção federal praticada de ofício pelo Presidente da República, tem-se que não há nada no texto constitucional brasileiro que impeça a multiplicidade de sua decretação em vários estados, já que se constitui em um ato político, de pouca ingerência do Poder Judiciário.

O uso dos conceitos abertos para a manipulação da Intervenção Federal já fez parte da Primeira República, pois como explica Laila Maia Galvão: “O caráter aberto das expressões ‘forma republicana federativa’ (art. 6º, n. 2) e ‘ordem e tranquilidade nos estados’ (ar. 6º, n. 3) abriam margem de manobra aos juristas do governo para impor ou impedir a intervenção federal, a depender do caso concreto (2013, p. 27).”

Assim, estaria formalmente preservada a Constituição de 1988 com decretações de cunho político sob o falso argumento do grave comprometimento da ordem pública, ao passo que todo o esforço do constituinte para defender o Estado Federal seria posto de lado.

Aliás, a mesma relação entre o perigo para a democracia e institutos como a intervenção federal foi percebida também por Bello, Bercovici e Martonio Barreto Lima:

[...] a dinâmica do estado de exceção é perfeitamente conciliável com o arquétipo formal do Estado Democrático de Direito; aliás, a Constituição de 1988 tem dispositivos destinados exatamente para isso (estado de sítio,

estado de defesa e intervenção federal). Como demonstram os debates contemporâneos a partir da releitura da obra de Carl Schmitt por Giorgio Agamben (2004) e pelo constitucionalismo crítico brasileiro (Bercovici, 2004; Bercovici, 2008a, Valim, 2017), não há mais necessidade de suspensão formal da vigência do ordenamento jurídico para a caracterização do estado de exceção, que é permanente em razão de constante negativa de aplicação de direitos e garantias fundamentais, nos aspectos políticos e econômicos, para a maioria da população. Também por isso, no século XXI, os golpes de Estado e as deposições de governantes democraticamente eleitos não ocorrem mais necessariamente com tanques e rupturas institucionais, mas através de novos atores como o judiciário, em articulação com a mídia e o empresariado. (2018, pp. 29-30).

Um exemplo claro disso se dá com a Intervenção de 2018 na área de segurança pública no Rio de Janeiro. Na ADI n. 5.915/DF ajuizada pelo PSOL um dos fundamentos é o desvio de finalidade e a desproporcionalidade do Decreto n. 9.288/2018, pois o Rio de Janeiro era, segundo o anuário de segurança pública, o décimo estado com mais mortes a cada grupo de 100 mil habitantes. Ora, por esse mesmo raciocínio pode-se afirmar que a Intervenção Federal estaria, em tese, também autorizada para os 09 primeiros estados da lista (2018, p. 11).

Isso é especialmente perigoso em momentos de distúrbios institucionais. Levitsky e Ziblatt ensinam que a maioria das constituições permite o crescimento do Poder Executivo durante as crises e, dessa forma, presidentes eleitos segundo as regras democráticas podem acabar concentrando poder e enxergar a oportunidade de silenciar críticos e enfraquecer rivais (2018, p. 96).

Outro ponto digno de nota é que a Intervenção do Rio de Janeiro fez questão de explicitar que o cargo de interventor é de natureza militar conforme art. 2º, parágrafo único, do Decreto n. 9.288/2018, havendo a convocação das Forças Armadas para atuarem sob o comando do Interventor General do Exército Walter Souza Braga Netto (BRASIL, 2018).

A análise do uso das Forças Armadas em operações de garantia da lei e da ordem ou em atribuições que lhes forem estabelecidas pelo Presidente da República ou pelo Ministro de Estado da Defesa devem ser interpretadas nos termos da Lei n. 13.491, de 13 de outubro de 2017, responsável por modificar o Código Penal Militar, cuja redação de seu artigo nono passou a ser a seguinte:

Art. 9º Consideram-se crimes militares, em tempo de paz:

[...]

§ 2º Os crimes de que trata este artigo, quando dolosos contra a vida e cometidos por militares das Forças Armadas contra civil, serão da competência da Justiça Militar da União, se praticados no contexto:

I – do cumprimento de atribuições que lhes forem estabelecidas pelo Presidente da República ou pelo Ministro de Estado da Defesa; (BRASIL, 2017)

Como o Interventor responde diretamente ao Presidente da República e a Intervenção é uma missão presidencial, os crimes dolosos contra a vida seriam analisados pela justiça castrense, fugindo da Justiça comum, tornando a Intervenção ainda menos passível de controle.

Essas considerações são no sentido de trazer o entendimento de que a Intervenção Federal é uma ferramenta que, apesar de necessária para o equilíbrio da Federação e útil para a defesa dos direitos fundamentais também deve ser analisada com ressalva, pois é um instrumento de exceção que, acaso mal utilizado, pode se transformar em um perversor da democracia.

#### 4.3. QUEM É O GUARDIÃO DA FEDERAÇÃO?

A pergunta título desse tópico é uma referência ao clássico de Carl Schmitt – O Guardião da Constituição – já citada no corpo dessa dissertação. Posteriormente com a réplica de Kelsen sobre quem seria o guardião da constituição se iniciou um dos mais famosos debates do século XX.

A proposta desse último item é decifrar quem, dentro da perspectiva da Constituição de 1988, é o guardião da Federação. Os candidatos a esse posto são os três poderes clássicos: Executivo, Legislativo e Judiciário.

Sobre a técnica de separação de poderes, Bonavides explica que o Espírito das Leis de Montesquieu foi a obra célebre dessa doutrina que via o princípio da tripartição de poderes como um garantidor da própria liberdade, entendida por ele como a de fazer tudo que a lei permite. A distinção de Montesquieu consistia em enxergar o poder legislativo como o responsável por criar, ab-rogar e aperfeiçoar as leis já existentes. O poder executivo se ocuparia de estabelecer a segurança, celebrar a paz e declarar a guerra, ao passo que ao judiciário caberia punir os crimes e julgar dos dissídios de ordem civil. Bonavides também apresenta a visão de Kant para o assunto em que os poderes ganham um verniz ético e moral, tendo estabelecido um silogismo da ordem estatal onde o legislativo cria a premissa maior, o executivo a menor e o judiciário a conclusão (2019, pp. 149-151).

No que tange à relação da repartição de poderes e do federalismo, esse foi um dos problemas enfrentados quando da elaboração da Constituição norte-americana de 1787. O próprio Madison, grande defensor da causa federalista, concluiu que os limites dos três poderes estarem delimitados em uma folha de papel, por si só, não constituiria uma barreira suficiente contra eventuais violações ou concentrações abusivas de poder, havendo a necessidade de alguma espécie de defesa suplementar (1984, pp. 401-405).

É exatamente dessas inquietações intelectuais que Madison vai trabalhar a ideia de freios e contrapesos dentro da estrutura constitucional e defender a tese de que o sistema federalista prevenirá a concentração de poderes e eventuais abusos.

Vale a citação direta do autor:

Em uma república isolada, todo o poder é outorgado pelo povo à administração de um único governo, evitando-se as usurpações por meio de uma divisão em ramos distintos e independentes. No conjunto de repúblicas da América, o poder outorgado pelo povo é inicialmente repartido entre dois governos distintos e depois da porção de cada um é subdividido entre ramos distintos e separados. Assim, resulta uma dupla segurança para os direitos do povo. Os dois governos se controlam mutuamente e, ao mesmo tempo, cada um é controlado por si mesmo (1984, p. 419)

Essa mesma abordagem é feita por Zimmermann que observa no federalismo a busca pela limitação do poder, se constituindo numa repartição vertical de separação de poderes. Observa ainda, o autor, que regimes autocráticos acabam atentando contra a existência da Federação como o Brasil de Vargas, a Alemanha de Hitler e a Argentina de Perón (2005, p. 83).

Curiosamente, Bonavides observa que apesar da Constituição americana ser a mais célebre adoção de tripartição de poderes, em nenhum momento esse princípio aparece explícito em seus artigos, o que vai acontecer com bastante ênfase entre os franceses na Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão de 1791 e na Constituição de 1848. No Brasil, a positivação do princípio se dará com a carta de 1891, sendo adotada pelas demais (2019, pp. 153-154).

De todo modo, a análise que virá a seguir é aquela dentro da perspectiva constitucional brasileira, pois o guardião da federação tem que ser legitimado constitucionalmente para desempenhar esse papel, pois como adverte Kelsen logo no início do capítulo da Jurisdição Constitucional:

A busca político-jurídica por garantias da Constituição, ou seja, por instituições através das quais seja controlado o comportamento de certos órgãos do Estado que lhe são diretamente subordinados, como o parlamento ou o governo, corresponde ao princípio, específico do Estado de direito, isto é, ao princípio da máxima legalidade da função estatal (2003, p. 239).

Dessa forma, a análise observará os postulados constitucionais e atuação dos poderes constituídos. Outro ponto a ser entendido é que evidentemente a harmonia e funcionalidade da Federação é um dever de todos os poderes, mas o que se buscará é distinguir qual deles se destaca nessa função.

#### **4. 3. 1. Quem não poderia ser**

O primeiro dos candidatos a guardião da federação é o poder executivo, o qual obviamente atua, em partes, nesse sentido, mas a história e seus poderes atuais na Constituição de 1988 vão demonstrar que não lhe cabe exercer preponderantemente esse papel, cabendo primeiramente uma digressão histórica do papel presidencialista no Estado Moderno.

A unidade do Poder Executivo, observa Alexandre de Moraes, é uma tendência dos regimes que adotam a separação de poderes de Montesquieu. No que concerne ao presidencialismo moderno, um de seus traços preponderantes é a acumulação das chefias de estado e de governo em uma pessoa só (2004, pp. 63-65).

Nos Estados Unidos da América, ao abordar a questão do Poder Executivo, Hamilton observa que essa foi uma das questões que mais dificuldades ofereceu à elaboração da Constituição de 1787, tendo os antagonistas do projeto classificado pejorativamente o Presidente como um descendente crescido da família real britânica (1984, p. 511).

Em outra passagem do Federalista, Hamilton iria justificar os poderes presidenciais, com o de veto, justamente no grau de tarefas a serem cumpridas pelo presidente. A importância da missão a ser cumprida justificava as atribuições do Presidente (1984, p. 548).

No caso brasileiro, o atual exercício do poder executivo é exercido pelo Presidente em nível federal, pelos governadores nos estados e pelo Prefeito nos

municípios, sendo que neste tópico será analisado especificamente o Presidente. Nesse caso, conforme bem explicado por Bonavides, a adoção do Presidencialismo se deu com a Constituição republicana de 1891, sem nenhum debate com a sociedade civil e desconsiderando toda a tradição parlamentarista do Império, razão pela qual, na visão do autor, antes da redemocratização somente os mandatos de Wenceslau Braz e do Marechal Dutra foram pacíficos, mesmo que com alguma repressão, no caso desse último. Por sua vez, os demais períodos presidenciais foram marcados pelo Estado de Sítio, pela Intervenção Federal e infrações constitucionais (2019, pp. 339-341).

Mesmo no período após o regime militar o que se tem observado é uma série de avanços e recursos no presidencialismo, havendo dois processos de impedimentos: um do Presidente Collor e outro da Presidente Dilma.

No mais, a história brasileira demonstrou que a experiência presidencialista passou por momentos antidemocráticos, nesse sentido Zimmermann:

Ao longo do período republicano, além da frequente concentração de poderes no governo federal, em detrimento dos governos regionais e locais, em nível central também ocorreu a prática de concentração de poderes na pessoa do presidente da República. Com isso, a força do Poder Executivo continuamente variou de caráter e intensidade, mas nunca desapareceu. Chegou ao seu ápice de 1937 a 1945, quando o presidente teve todo um poder ditatorial para legislar. Durante o período militar (1964-1985), houve metade desse poder legislativo para os presidentes militares; e, com a Constituição de 1988, o chefe do Executivo ainda possui uma respeitável parcela do legislador, com a utilização abusiva da medida provisória em casos de relevância e urgência, dois conceitos altamente subjetivos (2005, p. 335).

Portanto, o que se observa dos antecedentes históricos pátrios é que a hipertrofia do poder executivo coincide com os períodos de sístole tratados no primeiro e no segundo capítulo desse trabalho.

Ademais, o papel do Presidente como garantidor da Federação é desqualificado justamente porque ele maneja a Intervenção Federal, visto como um elemento de perturbação da ordem federativa. Nesse sentido, Alexandre de Moraes enxerga como natural a presença do poder executivo na resolução de crises constitucionais, pois detém meios materiais para enfrenta-las, bem como exerce a chefia das forças armadas (2004, p. 160).

Analisando a modernização do Poder Executivo, Bonavides explica que a ampliação dos poderes presidenciais com o intuito de dotá-lo de instrumento para

cumprir suas funções governamentais pode ensejar a instauração de uma ditadura constitucional (2019, p. 325).

Ora, nada impede que essa ditadura constitucional seja construída a partir da decretação de várias intervenções federais que podem suprimir a força política de governadores opositoristas.

Também é necessário que pelos grandes poderes que exerce, o Presidente da República é capaz de realizar uma intervenção sem realmente decretá-la, conforme narra Lewandowski:

Não obstante, já sob a égide da Constituição de 1988, registraram-se diversas ingerências do governo central em unidades federadas, a exemplo daquela na qual o ex-presidente Fernando Henrique Cardoso, no ano de 1997, interveio em Alagoas, na área econômica, por meio de um acordo político, ocasião em que indicou um interventor para administrar as finanças do Estado. Idêntica situação ocorreu no Espírito Santo, em 2001. Nessas duas oportunidades, todavia, a intervenção não foi formalizada mediante um decreto, como prevê o texto constitucional, levando-se a efeito, ao revés, verdadeiras “intervenções brancas” (2018, p. 98).

Assim, o peso do poder central se sobressai sobre as unidades federativas, mesmo sem a decretação formal, portanto, sem controle político ou judicial.

Ainda há de se destacar a recente Proposta de Emenda Constitucional n. 188/2019 do atual presidente que fere gravemente o pacto federalista de 1988. A proposta acrescenta o art. 115 ao Ato das Disposições Constitucionais Transitórias que obriga os Municípios de até cinco mil habitantes a comprovar, até o dia 30 de junho de 2023, sua sustentabilidade financeira (BRASIL, 2019).

Sem adentrar muito no que significa sustentabilidade financeira para os municípios, o que há, na prática, é uma intervenção da União diretamente nos Municípios, o que enseja que a proposta se torne inconstitucional nesse ponto por ferir a forma federativa de Estado, cláusula pétrea na forma do art. 60, §4º, inciso I, da Constituição. No mais, como visto em tópico apropriado, também se ressalta que a autonomia municipal é um princípio constitucional sensível, o que também o caracteriza como cláusula pétrea, nos termos do art. 34, inciso VII, alínea “c” (BRASIL, 1988).

Acerca da autonomia dos estados, mas que bem pode servir para os estados, José Afonso da Silva explica o seguinte: “Assim, por exemplo, a autonomia dos Estados federados assenta na capacidade de auto-organização, de autogoverno



e de auto-administração. Emenda que retire delas parcela dessas capacidades, por mínima que seja, indica tendência a abolir a forma federativa de Estado” (2006, p. 67).

Ademais, Barroso aponta que a crise de representatividade pela qual passam as democracias contemporâneas gerou um fortalecimento do Poder Executivo em várias partes do mundo (2018, p. 264). Esse agigantamento deve ser visto com cautela, pois pode significar o início de um governo autoritário e não só do ponto de vista política federativo.

Dessa forma, diante do quadro desenhado, tem-se que o Presidente é uma figura importante dentro da ordem federativo, mas não pode ser o guardião da federação, diante dos precedentes históricos de ditaduras e de seu poder de decretar a Intervenção Federal sem que existam muitos freios na Constituição de 1988 para controlar seus atos, além das tentativas de ingerência nos negócios dos estados e, agora, até de municípios.

#### **4. 3. 2. Quem poderia ser**

Um candidato a guardião da federação é o Poder Judiciário, cuja principal análise no caso brasileiro se dará sobre o Supremo Tribunal Federal e as três principais funções federativas que exerce, a saber: verificação da competência dos entes federativos; árbitro da federação; decretação da Intervenção Federal interventiva.

Contudo, antes será feito um apanhado geral do papel Corte Constitucional dentro da estrutura de uma Federação. Nesse sentido, Schmitt explica que a constituição dentro de um estado federal se converte em um acordo entre os diferentes entes políticos que a compõe, sendo necessário um espaço para dirimir as controvérsias que irão surgir, seja entre o poder central e os estados, ou mesmo entre os próprios estados, razão pela qual um Tribunal Federal é parte essencial de toda federação (2007, pp. 80-81).

Esclarece Zimmermann que nas Federações não é de bom alvitre o controle político das normas, diante da diversidade de interesses entre o poder central e o poder regional, sobretudo pelo Legislativo Federal que poderia abusar da prerrogativa para a formulação de leis federais que aumentassem o controle da

União sobre os demais entes, razão pela qual o modelo judicial é o mais harmônico com a Federação (2005, pp. 99-100).

No mesmo sentido, falando sobre a Constituição da Áustria, Hans Kelsen defende que tanto a Jurisdição Constitucional como a Administrativa é responsável por dar suporte e esmerar técnica e juridicamente o Estado Federal (2003, pp. 45-46).

Analisando o papel da Suprema Corte dentro do federalismo norte-americano, Dallari pontua o seguinte:

Mas a experiência demonstrou já no início do século XIX, que a função de “guarda da Constituição”, com a possibilidade de declarar inconstitucionais as decisões do Congresso e do Executivo, daria à Suprema Corte um papel de grande relevância no funcionamento do sistema. E o próprio Judiciário, sobretudo através de seu órgão máximo, que é a Suprema Corte, aumentou consideravelmente sua influência, agindo com verdadeira independência e dando grande dinamismo à sua função de intérprete das normas constitucionais. (1986, pgs. 34-35).

Acerca do exemplo dos Estados Unidos, Bernard Schwartz explica que a linha entre os poderes nacionais e estaduais coube à Suprema Corte que, com fulcro na supremacia nacional da Constituição, exerceu um papel de revisão judicial e de árbitro do próprio sistema federal. Assevera o autor que, apesar de hoje esse papel estar razoavelmente consolidado, há críticas sobre se esse papel de dirimir os conflitos de competência não caberia ao Congresso Nacional, porém o processo judicial prevaleceu sobre o controle político, até mesmo porque o legislativo não se demonstrou como capaz de agir com a mesma celeridade e grau de isenção da Suprema Corte (1984, pp. 22-24).

No Brasil, esse papel cabe ao Supremo Tribunal Federal através da fiscalização das competências estabelecidas no texto constitucional aos entes federados e, caso algum ente legisle fora de sua competência, tal ato será classificado como inconstitucional pelo Judiciário.

Contudo, sobre essa função o primeiro capítulo já fez a devida apreciação, inclusive com o recorte sobre a jurisprudência do STF, razão pela qual se faz desnecessário revisitar esse ponto.

Por seu turno, o papel de árbitro da federação está delineado no art. 121, inciso I, alínea *f*, da Constituição<sup>25</sup>. Sendo um exemplo pontual e atual, a Ação Civil Originária n. 3121 (ACO 3121/RR-STF), em tramitação no Supremo Tribunal Federal, ingressada pelo Estado de Roraima em face da União Federal, cujo ingresso se deu pela quantidade migratória de venezuelanos devido à crise daquele país, cujo pedido de tutela antecipada consistiu em: (a) compelir a União a adotar medidas administrativas nas áreas de controle policial, saúde e vigilância sanitária, na divisa entre o Brasil e a Venezuela; (b) transferência de recursos da União para o Estado de Roraima diante dos gastos com os refugiados; e (c) obrigar a União a fechar temporariamente a fronteira entre o Brasil e a Venezuela ou limitar o ingresso de imigrantes venezuelanos no Brasil. (BRASIL, 2018)

A relatoria coube à Ministra Rosa Weber, havendo negativa do pedido de tutela antecipada de fechamento da fronteira, entendendo que essa prerrogativa é do Presidente da República e também que se trata de exercício de soberania de atribuição da União Federal. Relembrou a ministra que a temática das fronteiras diz respeito a um ato de soberania, fundamento da República Federativa do Brasil (artigo 1º, inciso I, da CF/88) e seu exercício é da União, ao passo que as unidades políticas que compõem a União detêm apenas autonomia política (BRASIL, 2018).

A referida ação ainda está em curso no STF com participação de várias entidades como *amicus curiae* como a Defensoria Pública, a Associação Direitos Humanos Em Rede - Conectas Direitos Humanos, o Instituto Migrações E Direitos Humanos (IMDH), o Centro De Direitos Humanos E Cidadania Do Imigrante (CDHIC) e a Pia Sociedade Dos Missionários De São Carlos, o que demonstra a importância da temática e também, elogie-se, uma vontade de relatora em democratizar a lide (BRASIL, 2018).

Agora no que concerne ao STF como pretense guardião da Federação no que tange à Intervenção Federal, tem-se que conduta ao longo da história não tem se dado de maneira escoreta, estando impregnado da cultura de centralidade que marca a cultura jurídica brasileira.

---

<sup>25</sup> Art. 102. Compete ao Supremo Tribunal Federal, precipuamente, a guarda da Constituição, cabendo-lhe:

I - processar e julgar, originariamente:

[...]

f) as causas e os conflitos entre a União e os Estados, a União e o Distrito Federal, ou entre uns e outros, inclusive as respectivas entidades da administração indireta; (BRASIL, 1988)

Nesta temática, Cyril Lynch relembra a ineficácia do Supremo Tribunal Federal durante a Primeira República, bem como em momentos decisivos posteriormente. O autor menciona dois testemunhos de eminentes juristas para apoiar sua afirmação, o primeiro de João Mangabeira que declarou que no período compreendido entre 1892 e 1937 foi o STF o órgão que mais faltou à República, não servindo para conter os excessos do governo ou do Congresso. O segundo é Afonso Arinos de Melo Franco que afirmou que o Supremo falhou desde o início em sua missão de conter os abusos do poder (2012, pp. 167-168).

Essa postura histórica do STF reverbera até os dias atuais. Luciana Silva Garcia expõe que a Intervenção Federal para garantia dos princípios constitucionais sensíveis é inviabilizada pela própria Corte. A autora cita a Intervenção Federal n. 4822 por violação a direitos humanos no Centro de Atendimento Juvenil Especializado (CAJE), localizado no Distrito Federal, ajuizada pelo Procurador Geral da República (PGR) com base no relatório do Conselho de Defesa dos Direitos da Pessoa Humana (CDDPH), a qual demonstra a situação degradante de adolescentes cumprindo medida socioeducativa em situação degradante, havendo superlotação (350 internados em um local projetado para 190) em uma estrutura tipicamente prisional, uso de medicação tranquilizante, ala destinada a castigos. O PGR pugnou pela decretação da Intervenção em 2005, havendo sucessivos pedidos de prorrogação do prazo pelo requerido Distrito Federal, inclusive com paralisação dos autos até 2010 e somente em abril de 2011 houve apresentação de um plano de desocupação do CAJE perante o STF, não havendo maiores manifestações posteriores (2014, pp. 78-79)

Outro exemplo emblemático mencionado por Luciana Silva Garcia é o pedido de Intervenção Federal n. 5129 motivo por violações a direitos humanos dos segregados na Casa de Detenção João Mário Alves, conhecida como presídio Urso Branco, o qual contava com péssimas condições estruturais, havendo mais de 100 mortes de detentos no período entre 2000 a 2007, além de sucessivas determinações da Corte Interamericana de Direitos Humanos para que o governo brasileiro assegure a integridade física dos detentos. O pedido de Intervenção Federal foi ajuizado pela PGR em 2008 e até 2013 não houve julgamento, em que pese haver um mutirão capitaneado pelo CNJ (Conselho Nacional de Justiça) para a melhora do sistema carcerário de Rondônia (2014, pp. 70-81).

Do exame da Intervenção Federal e o papel do STF com bases nos dois casos acima mencionados, a autora concluiu o seguinte:

A possibilidade de intervenção federal para garantir o respeito da pessoa humana é inovação trazida pela Constituição Federal de 1988. O STF teve duas oportunidades, nos últimos dez anos, de analisar o cabimento da intervenção diante de complexas e graves violações de direitos, e não o fez. Desse quadro, pode-se inferir o seguinte: i) pelo menos quanto à intervenção federal o STF tem se mostrado reticente a utilizar medidas mais rígidas de proteção dos direitos da pessoa humana; ii) a intervenção federal tal como estabelecida / utilizada até então não atende às emergências da proteção à pessoa humana (2014, p. 82).

As falhas históricas do Supremo Tribunal Federal na proteção da dignidade da pessoa humana não parecem estar superadas com a redemocratização ou com a Constituição de 1988, a mesma que consagra a dignidade da pessoa humana como um de seus fundamentos (BRASIL, 1988).

Corroborando esse quadro, o Supremo Tribunal Federal editou o Enunciado n. 637, o qual dispõe da seguinte forma: “Não cabe recurso extraordinário contra acórdão de tribunal de justiça que defere pedido de intervenção estadual em Município.”

Ou seja, a defesa do municipalismo é descartada pela Corte Superior, negando ao Município a possibilidade de recorrer em caso de decretação da Intervenção Federal. Eventuais inconstitucionalidades de uma intervenção do estado em um município em tese são irrecorríveis, o que não parece uma visão acertada em uma engenharia constitucional em que o STF é árbitro da Federação.

De outro norte, no que tange à Intervenção Federal no Rio de Janeiro decretada em 2018, pelo Presidente Michel Temer, Bello, Bercovici e Barreto Lima, por exemplo, lembram que:

[...] o PSOL ajuizou a ADI 5.915/DF (relator ministro Lewandowski) contra o Decreto nº 9.288, de 16 de fevereiro de 2018, e até setembro de 2018 não havia sido apreciado o pedido de liminar, nem levado o caso ao plenário. Fica evidente a omissão e conivência do Supremo Tribunal Federal com um estado de coisas que custou pelo menos R\$ 1,2 bilhão à União Federal e não apresentou resultados concretos em termos de redução dos índices de violência; pelo contrário (Observatório da Intervenção, 2018) (2018, p. 30)

A omissão se torna ainda mais palatável quando se constata da consulta da ADI n. 5.915/DF que o Ministro Lewandowski em 28/02/2019, por decisão monocrática, extinguiu o feito pela perda superveniente do objeto em razão do

término da intervenção. Vale constatar que do extrato processual se infere que a PGR permaneceu de 02/05/2018 até 03/12/2018 com vista dos autos, portanto sete meses e um dia, para a elaboração de seu parecer (BRASIL, 2019).

Não deixa de ser sintomático que o mesmo ministro que elaborou uma obra sobre Intervenção Federal tenha uma postura tão comedida a ponto de nem se manifestar sobre a constitucionalidade ou não da intervenção. Ora, se essa é a postura do Supremo Tribunal Federal, em uma intervenção de curta duração (como a de Roraima) seria impraticável o controle judicial já que, em tese, é impossível o julgamento de uma ADI em menos de 30 dias.

Inclusive, um dos pontos centrais da ADI n. 5.915/DF era a ausência de Consulta aos Conselhos da República e da Defesa Nacional que, embora não vinculantes, no entendimento dos autores da ação era uma condição para existência válida do decreto de intervenção (BRASIL, 2018).

Em resumo, o Supremo Tribunal Federal não foi capaz nem de analisar os requisitos para o decreto de Intervenção adotando uma postura incompatível que referenda um esvaziamento da própria Constituição e potencializa atos arbitrários do Poder Executivo.

Esses relatos demonstram que o STF vem falhando naquilo que André Rufino do Vale entende que, dentro da teoria política, é um papel atual das Cortes Constitucionais, devido ao seu caráter contramajoritário, estas possuem uma espécie de dever de *accountability* e verificação de legitimidade dos atos políticos, pois possuem certa representação de discursos da sociedade, sobretudo de seus discursos argumentativos, podendo conciliar a jurisdição constitucional com a democracia (2018, pp. 122-123).

Também não se pode deixar de relatar as limitações do Poder Judiciário frente aos atores políticos, como aponta Cyril Lynch sobre um exemplo recente:

O ponto alto da Revolução Judiciária havia sido a remoção de Eduardo Cunha da presidência da Câmara, articulada por personagens como Janot, Teori Zavascki e Edson Fachin. De modo que em dezembro de 2016 aconteceu o primeiro tropeço do judicialismo revolucionário quando idêntica medida, tomada contra o presidente do Senado, Renan Calheiros, trombou com a resistência da Câmara Alta. Diante do receio de desobediência à sua decisão, porque desprovida de força material para se fazer obedecer, o pleno do Supremo recuou da liminar concedida pelo ministro Marco Aurélio. Decidiu contraditoriamente que a decisão que valera para remover Eduardo Cunha não valia para remover Renan (2017, p. 164).

Não se cuida aqui de defender a ideia de judicialização da política como solucionadora dos problemas pelo que qual atravessa o país, porém destacar que a função não majoritária do Supremo também enseja a atuação eficaz no caso de ofensa à dignidade da pessoa humana e na proteção da democracia.

Portanto, o quadro histórico e atual demonstra que o STF, embora ator importante dentro da Federação, não pode ser tido como guardião da federação, pois tem falhado sistematicamente no desenvolvimento do Estado Federal brasileiro.

#### **4. 3. 3. Quem realmente é**

O último candidato a guardião da Federação e – portanto – o escolhido é o Congresso Nacional e isso se dá por algumas situações especiais como: a) a representação da própria Federação pelo Senado; b) o controle político da Intervenção Federal; c) a possibilidade de julgar o crime responsabilidade do Presidente da República; d) poder constituinte de reforma.

Como de praxe, necessária uma digressão histórica sobre o Congresso Nacional dentro do viés federalista. Nesse sentido, ao tratar da composição do parlamento americano, Madison explica que a Câmara dos Deputados é responsável por representar os cidadãos enquanto o Senado representa os estados, o que significa uma proteção aos estados menos populosos (1984, p. 458).

Entretanto, o bicameralismo não é exclusivo das Federações. Zimmermann traz exemplos de países que mesmo unitários adotam o bicameralismo como a França e a Inglaterra, esta última a fundadora desse tipo de estrutura diante da distinção de classes (aristocracia, nobreza e clero) que se operou na Idade Média. Aos norte-americanos coube a transposição desse modelo elitista para uso na nascente federação, inclusive entendendo os próceres do regime que o Senado seria responsável por esfriar os ímpetos mais ousados da Câmara. Dessa forma, a dinâmica entre essas duas casas legislativas seria revestida de um caráter moderador dentro da Federação (2005, pp. 125-126).

Posto isso, necessário investigar as razões que fazem do Congresso Nacional o representante da Federação. A primeira delas é a própria representação do Senado Federal dentro de uma federação. A representação dos estados através de seus senadores é de importância tremenda, pois este órgão não representa proporcionalmente os eleitores, mas sim as próprias unidades federativas.

Durante os trabalhos da constituinte norte-americana, Zimmermann expõe que a existência de duas câmaras com critérios de representação e representatividade diversas derivou do que passou para a história como “Grande Compromisso” (*Great compromise*) que alterou o congresso unicameral da confederação. Desse acordo surgiram uma câmara baixa, denominada de Câmara dos Representantes, e o Senado Federal, respeitando o princípio da igualdade entre os estados (2005, pp. 130-131).

Dentro desse ideário, Madison expõe que a igualdade de representação do Senado resulta diretamente da soberania que ainda está preservada pelos entes federados. O Senado garante o equilíbrio da Federação, pois os estados maiores não conseguirão impor seus interesses devido à paridade de representação, nem mesmo o Presidente que queria privilegiar os maiores estados terá êxito (1984, p. 479-480).

Abordando a questão do Poder Legislativo dentro dos Estados federais, Zimmermann pontua que a Câmara Federal busca atender aos interesses da unidade nacional, como manifestação da vontade popular, ao passo que o Senado Federal pode ser deontologicamente entendido como uma “Câmara de Estados”, expoente do próprio laço federativo, garantindo efetivamente a autonomia estadual, com os Estados-membros como partícipes da vontade nacional (2005, p. 120-121).

É esse ideário que vai pontuar a Constituição brasileira de 1988, pois conforme observa José Afonso da Silva:

A dogmática federalista firmou a tese de necessidade do Senado no Estado Federal como câmara representativa dos Estados federados. Fundada nisso é que a Constituição de 1988, tal como as anteriores republicanas, declara que o Senado Federal compõe-se de representantes dos Estados e do Distrito Federal, elegendo, cada um, três Senadores (com dois suplentes cada), pelo *princípio majoritário*, para um mandato de *oito anos*, renovando-se a representação de quatro em quatro anos, alternadamente, por um e dois terços (art. 46). (grifo no original) (2006, p. 511).

Ora, dessa forma, a própria composição do Senado Federal oportuniza um equilíbrio federativo, não permitindo que as bancadas maiores de estados mais populosos na Câmara dos Deputados aprovelem uma legislação que em malefício das unidades federativas com menor representatividade.

Uma das formas de análise da importância de alguém ou de algo é imaginar a sua não existência. Nesse ponto, caso houvesse a supressão do Senado dentro



da Constituição – o que se admite apenas por debate já que flagrantemente inconstitucional – haveria um completo desequilíbrio dentro da federação. Estados com maior bancada na Câmara dos Deputados acabariam por dominar a cena política brasileira em detrimento dos estados menores, algo próximo ao que aconteceu no final da Primeira República, com a hegemonia de Minas Gerais e São Paulo.

Fora esse efeito, também haveria a perda de influência dos entes federativos na tomada de decisões presidenciais, pois conforme o art. 52, inciso III, da Constituição, é de competência privativa do Senado Federal a aprovação prévia, por voto secreto, após arguição pública, da escolha dos seguintes cargos: a) Magistrados, nos casos estabelecidos nesta Constituição; b) Ministros do Tribunal de Contas da União indicados pelo Presidente da República; c) Governador de Território; d) Presidente e diretores do banco central; e) Procurador-Geral da República; além de outros cargos previstos em lei (BRASIL, 1988).

O outro ponto de análise do papel do Congresso Nacional como guardião da federação brasileira é o controle político da Intervenção Federal. Ora, se durante essa dissertação foi estudado como essa ferramenta constitucional pode servir como instrumento de exceção, não é menos importante saber qual meio mais eficaz de seu controle, especialmente com as históricas hesitações do Poder Judiciário.

Isso deriva da conjunção do §1º do art. 36 da Constituição que disciplina que o decreto da intervenção será submetido ao Congresso Nacional no prazo de vinte e quatro horas, conjugado com o art. 49, inciso IV, que dispõe ser de competência do Congresso Nacional a aprovação da Intervenção Federal, podendo decretar sua suspensão (BRASIL, 1988).

Nesse sentido, Lewandowski explica que três podem ser os caminhos da apreciação congressual: a) a aprovação com a continuidade da intervenção; b) a aprovação, com a suspensão das medidas, com efeitos *ex nunc* e a convalidação dos atos já praticados; c) a rejeição da intervenção com efeitos *ex tunc* que implica também em sua inconstitucionalidade e, caso o Chefe do Executivo, mantenha as medidas ensejará a capitulação de crime de responsabilidade (2018, pp. 155-156).

O mesmo entendimento é sustentado por José Afonso da Silva:

Se suspender a intervenção, esta passará a ser ato inconstitucional, e deverá cessar imediatamente, pois, se for mantida, constituirá atentado contra os poderes constitucionais do Estado, caracterizando o crime de

responsabilidade do Presidente da República previsto no art. 85, II, da Constituição, o qual fica sujeito ao processo e sanções correspondentes (2006, p. 488).

Inclusive, a importância do Judiciário e do Congresso como limitadores dos poderes presidenciais não passou despercebida por Levitsky e Ziblatt, tendo os autores enxergado nas duas instituições cães de guarda da democracia, capazes de frear o presidente, mas que devem permitir que o governo opere (2018, p 124).

Além do mais, o controle político da Intervenção representa uma faceta do sistema de freios e contrapesos, podendo os representantes dos entes federados, se entenderem a Intervenção como prejudicial, agirem para sua rejeição, especialmente quando o controle judicial aparece tão enfraquecido, conforme se verificou da ADI n. 5.915/DF.

Ora, a classe política por mais erros que cometa possui a capacidade de responder e de abrandar as crises e diminuir sua importância frente a poderes técnicos como o Ministério Público e o Judiciário, especialmente na época de crise de representatividade que se vive pode ser danoso. Nesse sentido, Cyril Lynch:

Em todas as épocas de crise do sistema político-constitucional, sempre que se acreditou difusamente que a classe política se tornou obstáculo ao progresso do país, houve espaço para a emergência de novos personagens, investidos do papel de vanguarda regeneradora da república. Há o tecnocrata apertado e patriota, engenheiro ou médico; há o bacharel ou o jurista liberal ou libertário, geralmente constitucionalista ou penalista; há o militar positivista, etc (2017, p. 163).

Dessa forma o controle político efetivo da Intervenção Federal se demonstra salutar para o bom funcionamento da federação e, nesse contexto, surge o terceiro elemento que faz do Congresso Nacional, o guardião da federação: o julgamento de crime de responsabilidade do Presidente da República, especificamente, sob o viés federalismo, aqueles crimes mencionados no art. 85, incisos I e II, da Constituição Federal<sup>26</sup> (BRASIL, 1988), os quais encontram disciplina na Lei n. 1079/50 que prevê como crime de responsabilidade:

---

<sup>26</sup> Art. 85. São crimes de responsabilidade os atos do Presidente da República que atentem contra a Constituição Federal e, especialmente, contra: I - a existência da União; II - o livre exercício do Poder Legislativo, do Poder Judiciário, do Ministério Público e dos Poderes constitucionais das unidades da Federação; (BRASIL, 1988).

Art. 6º São crimes de responsabilidade contra o livre exercício dos poderes legislativo e judiciário e dos poderes constitucionais dos Estados:

[...]

7 - praticar contra os poderes estaduais ou municipais ato definido como crime neste artigo;

8 - intervir em negócios peculiares aos Estados ou aos Municípios com desobediência às normas constitucionais.

O uso inconstitucional da Intervenção Federal se amolda ao tipo penal acima descrito, pois se constitui em uma intervenção nos negócios dos Estados em desacordo com as normas constitucionais.

O processo de apuração do crime de responsabilidade pelo Presidente da República é o *impeachment*. Bonavides entende que é um processo lento e complicado em comparação com a responsabilização política que ocorre em regimes parlamentares. O autor ainda explica que a Constituição brasileira determina que a acusação contra o Presidente da República, por crime de responsabilidade, seja recebida pelo voto de dois terços dos membros da Câmara dos Deputados e, após, com a instauração do processo no Senado Federal o presidente ficará suspenso de suas funções, com posterior julgamento pelo Senado Federal, em sessão presidida pelo Presidente do Supremo Tribunal Federal. Destaca-se que o julgamento será realizado em 180 dias, sob pena do retorno do presidente a suas funções, sem prejuízo do prosseguimento do feito (2019, p. 337-338).

Assim, eventuais abusos da Intervenção Federal podem ser reprimidos por meio do processo de impedimento do Presidente da República. A questão que se coloca é que esse processo, embora contenha um fundo jurídico, não prossegue sem um componente político. Ou seja, eventual popularidade do mandatário da nação ou uma ampla base no presidencialismo de coalizção pode, na prática, ensejar o uso inconstitucional da Intervenção Federal sem qualquer responsabilização.

É exatamente desse raciocínio que surge o último dos quatro grandes argumentos que faz do Congresso Nacional o guardião da federação: o poder constituinte reformador. Ao longo desse trabalho, vários foram os momentos em que se demonstrou a relação entre constitucionalismo e federalismo e isso também se aplica às Emendas Constitucionais.

De plano, pode se observar que é limitada a margem de proposta de emenda à constituição dos entes federados, pois conforme observa Zimmermann estes somente possuem iniciativa para a proposta a qual deve ser apresentada por

mais da metade das assembleias estaduais e após ser submetido à tramitação normal das emendas (2005, p. 80).

O processo legislativo da emenda constitucional sob a égide da Constituição de 1988 está contido em seu art. 60 e impõe que a proposta será discutida e votada em cada Casa do Congresso Nacional, em dois turnos, considerando-se aprovada se obtiver, em ambos, três quintos dos votos dos respectivos membros. Além de mais de metade das assembleias, conforme já mencionado, a iniciativa de emenda caberá ao Presidente da República ou a um terço, no mínimo, dos membros da Câmara dos Deputados ou do Senado Federal. (BRASIL, 1988).

Em síntese, o protagonismo de reformar a Constituição é do Congresso Nacional. Como bem explica José Afonso da Silva o poder constituinte originário legou a um poder constituído o poder constituinte de reforma. Tal prerrogativa consiste em alterar a Constituição, independente da convocação de uma nova Assembleia Nacional Constituinte ou do uso da força, apenas obedecendo aos limites de emenda previstos na própria Constituição, havendo limitações de formais e matérias (2006, pp. 64-66).

E por que esse poder reformar interessa especificamente ao equilíbrio federativo? Por dois motivos essenciais, o primeiro deles é usar essa prerrogativa para aprofundar a Federação e descentralizar o modelo de 1988. Nesse tópico, muito se fala atualmente em repactuação federativa, mas apenas dentro da questão orçamentária, porém a questão tão ou mais importa ser enfrentada é a descentralização política, inclusive legislativa e administrativa.

Nesse contexto, Carvalho Rangel destaca a Proposta de Emenda Constitucional n. 47 de 2012 que visa tirar do âmbito da União o poder de legisla sobre direito processual e agrário, licitações e contratos, propaganda comercial, trânsito e transportes que se tornariam de competência concorrente. Também estipulam a assistência social como matéria concorrente. A PEC também define explicitamente o papel da União no âmbito da competência concorrente, qual seja: a criação de princípios, diretrizes e institutos jurídicos que seriam suplementados pelos Estados e Distrito Federal (2016, pp. 95-96).

Outro grande uso do poder constituinte reformador seria a solução para a problemática narrada no item 4.2.1 dessa dissertação. E, caso houvesse vontade política, a questão seria resolvida singelamente, pois bastaria uma mudança simples de redação do art. 34, inciso III, da Constituição que hoje permite a decretação da

Intervenção Federal para pôr termo a grave comprometimento da ordem pública, bastaria o acréscimo da expressão “a pedido do Estado interessado”, dessa forma haveria a democratização da intervenção, pois sairia da alçada federal para decisão do governador que interage diretamente com a população local e, mais importante, atenuaria eventual uso política da intervenção, pois não seria utilizada para fins de afastamento de políticos adversários, conforme demonstrado ao longo da história pátria.

Além do mais, o poder de reforma também poderia ser utilizada para permitir que o Defensor Público da União manejasse a Ação Direta Interventiva concorrentemente com o PGR, como forma de defesa do regime democrático e a promoção dos direitos humanos, conforme se identifica da missão institucional daquele órgão, nos termos do art. 134 da Constituição<sup>27</sup> (BRASIL, 1988).

Evidentemente essas são apenas algumas ideias que podem ser utilizadas para melhoramento do Estado federal brasileiro e seu aprimoramento, não tendo qualquer pretensão exaustiva, já que as decisões aqui sugeridas são, mais que jurídicas, eminentemente políticas e, portanto, mutáveis conforme o interesse da sociedade e a força dos acontecimentos.

---

<sup>27</sup> Art. 134. A Defensoria Pública é instituição permanente, essencial à função jurisdicional do Estado, incumbindo-lhe, como expressão e instrumento do regime democrático, fundamentalmente, a orientação jurídica, a promoção dos direitos humanos e a defesa, em todos os graus, judicial e extrajudicial, dos direitos individuais e coletivos, de forma integral e gratuita, aos necessitados, na forma do inciso LXXIV do art. 5º desta Constituição Federal. (BRASIL, 1988).

## CONCLUSÃO

A trajetória desse trabalho inicia com as linhas gerais do federalismo, passa pelo debate se é uma construção da modernidade ou se já existia na antiguidade, avança sobre o marco histórico da construção federalista norte-americana e se aprofunda sobre o Estado Federal brasileiro, sobretudo do ponto de vista histórico, político e jurídico.

O estudo demonstrou que o Estado Federal no Brasil possui singularidades quando comparados com outros países. A começar pela transformação da antiga colônia de Portugal em um estado unitário após a Independência, no qual as províncias não gozavam de autonomia. A dissertação demonstrou que a centralidade da força política nas mãos do Imperador e o uso do Poder Moderador conseguiu com que houvesse uma certa estabilidade política, sobretudo no II Império.

Essa pretensa estabilidade é fruto de tensões sufocadas pelo estamento imperial, mas que ganharam força durante a primeira experiência republicana brasileira. O federalismo consagrado na Carta de 1891 é fruto da dependência intelectual brasileira às ideias estrangeiras, copiando o modelo norte-americano, apesar das tradições pátrias serem diversas. Nesse período, também houve a adoção pelo presidencialismo, descartando toda a experiência parlamentarista do Império.

Esse período também é marcado pelo uso recorrente da Intervenção Federal. Não deixa de ser curioso que logo o começo do Estado Federal brasileiro seja marcado justamente por uma ferramenta jurídico-constitucional que é essencialmente manejada quando federalismo se encontra em crise, muito embora também possa ser utilizada na preservação dos direitos humanos, como demonstra a história norte-americana quando houve intervenção para garantir os direitos civis os afro-americanos.

De toda sorte, o segundo capítulo se debruça sobre a Intervenção Federal, a doutrina por trás dela, os exemplos do México e da Argentina e, sobretudo, analisado o instituto no direito brasileiro ao longo das constituições. O que se denota é que momentos de repressão política e de abalos democráticos coincidem com o enfraquecimento do federalismo e/ou a utilização da Intervenção Federal.

O exemplo máximo dessa conclusão é a Constituição de 1937 que, ao passo que se traduziu como documento máximo do Estado Novo de Getúlio Vargas, também foi responsável pela transformação do Brasil novamente um Estado unitário, valendo-se de uma forte simbologia contrária à Federação, conforme se observa no episódio das queimas das bandeiras estaduais. Outros episódios nesse sentido são os Atos Institucionais n. 2 e 5 que, durante a ditadura militar brasileira, autorizavam a Intervenção Federal sem a necessidade de observar os requisitos constitucionais.

Assim, é especialmente com a pesquisa formulada nos dois primeiros capítulos que buscará subsídios para responder a uma parte do problema norteador da dissertação, sobre o que representam as decretações de intervenção federal após a Constituição de 1988 dentro do equilíbrio do Estado Federado.

A resposta simplista é que significam a crise da federação brasileira. A resposta mais elaborada é que o desenho institucional de país formulado com o pacto de 1988 formulou um federalismo formalmente relevante (constitui cláusula pétrea), mas houve a repetição de um modelo centralizador tanto do ponto de vista das competências legislativas como das receitas, ensejando que estados dependam financeiramente da União. As intervenções no Rio de Janeiro e em Roraima mais significam a incapacidade do exercício de um verdadeiro federalismo democrático e cooperativo do que realmente a necessidade de seu manejo para pôr termo a grave comprometimento da ordem pública naqueles estados.

Por sua vez, o terceiro capítulo vem trabalhar a questão da relação da Intervenção Federal com o Estado Democrático de Direito, o que também é parte do problema que ensejou a presente pesquisa.

E essa análise perpassa pela própria evolução da figura do Estado, com uma rápida passagem pelo Estado liberal, social, democrático de direito e, por fim, o Estado constitucional. Sobre essa última faceta da evolução política é constado que as constituições, em regra, possuem previsões para um sistema de crises. A Constituição de 1988 não é exceção e tem por excelência dois desses institutos: o Estado de Defesa e o Estado de Sítio.

O terceiro capítulo relaciona essas duas figuras com a Intervenção Federal, trazendo um novo elemento para o debate: a discussão da Intervenção como um dos instrumentos de exceção do sistema de crises constitucionais.

A pesquisa aponta que a Intervenção Federal é um instrumento de exceção, mesmo que não tenha uma legalidade extraordinária expressa e que seja

menos traumática que o Estado De Defesa e Estado de Sítio, isso porque ao afastar uma autoridade eleita ou influir em negócios do ente federativo suspendendo sua autonomia por aquele momento, o que se faz, na prática, é a não incidência das normas constitucionais.

E o que se expôs no terceiro capítulo foram justamente as fragilidades da Federação brasileira em especial frente a decretação federal para por termo a grave comprometimento da ordem pública. Essa hipótese de Intervenção Federal conta com pouco ou nenhum controle sobre sua constitucionalidade ou sua execução, podendo facilmente se transformar em um instrumento do jogo político, tal qual aconteceu na Primeira República.

Esse contexto fez questionar quem era o guardião da Federação. Evidentemente que todos os Poderes da República devem zelar pela harmonia dos entes federados, mas quem – dentre estes poderes – cumpre com maior ênfase esse papel. Os 3 (três) candidatos que se apresentam são aqueles oriundos da clássica tripartição de poderes de Montesquieu: o Poder Executivo (na figura do Presidente), o Poder Judiciário (aqui representado pelo Supremo Tribunal Federal) e o Poder Legislativo (pelas suas duas casas Câmara dos Deputados e o Senado).

O Presidente da República restou inabilitado para o encargo tendo em vista o histórico brasileiro de hipertrofia de seus poderes, além de ser este o poder responsável pelo próprio uso da Intervenção Federal. O Poder Judiciário, por seu turno, tem exercitado uma jurisprudência que reproduz a concentração de poderes da Constituição de 1988 e seus precedentes históricos demonstram a falha com o Estado Federal, conforme se pode observar da sua atuação na Primeira República. Também não se pode desconsiderar que o Supremo Tribunal Federal tem agido com bastante letargia nos pedidos de Ação Direta Interventiva formulados pela Procuradoria Geral da República por violação aos direitos humanos.

Diante desse quadro fático-histórico, surge o Congresso Nacional como Guardião da Federação. E assim o é por quatro vetores básicos. O primeiro deles é a representação da própria Federação pelo Senado, modelo consagrado em 1988, com cada estado elegendo 3 (três) senadores. O segundo é o controle político da Intervenção Federal pelo Congresso Nacional que pode rejeitar de plano a medida, além de suspendê-la posteriormente. O terceiro é a possibilidade de julgar o crime de responsabilidade do Presidente da República, sobretudo aqueles que atentem contra a existência da União, hipótese em que se encaixam as intervenções



inconstitucionais. O quarto motivo é o exercício poder constituinte de reforma que possibilita o aprimoramento da Federação, abrindo possibilidade de que novas matérias legislativas sejam transferidas aos Estados, bem como o controle da Intervenção Federal através de emenda à constituição para que se limite à discricionariedade presidencial.

Conclui-se, portanto, que há necessidade de descentralização política, com os entes estaduais (principalmente) e municipais assumindo maiores competências legislativas, muita embora no Brasil o debate que ganha os noticiários seja somente o da descentralização econômica.

Nesse aspecto da descentralização econômica, caso ocorra, é bom salientar que em vista do federalismo cooperativo e da discrepância entre as unidades federadas, não se pode descuidar que muitos Estados dependem da participação da União para implementação e manutenção de serviços e políticas públicas, não podendo tal medida ensejar no abandono financeiro destas unidades.

No que tange à Intervenção Federal, tem-se que o Supremo Tribunal Federal poderia tratar com mais celeridade os casos que envolvam a ADI interventiva, sobretudo para preservação dos direitos humanos, bem como o Congresso Nacional poderia legislar no sentido de melhor regular a Intervenção Federal para por fim ao grave comprometimento da ordem pública. Também não pode deixar de consignar que a demora da prestação jurisdicional ensejou que a ADI 5.915 sobre a Intervenção Federal no Rio de Janeiro fosse extinta com perda de objeto em razão do término da própria medida, o que demonstra a fragilidade do controle judicial sobre a intervenção, o que faz lembrar os episódios da Primeira República.

As duas intervenções federais de 2018 podem contribuir no sentido de aperfeiçoar o instituto por meio de uma emenda constitucional em que o próprio estado seja o responsável por requerer a intervenção em caso de grave comprometimento da ordem pública. Entretanto, caso não ocorra é necessário que as forças políticas organizadas estejam vigilantes quanto ao uso político do instituto, vedem e punam tal conduta.

## REFERÊNCIAS

ABREU, Cesar Augusto Mimoso Ruiz. **Sistema federativo brasileiro**: degeneração e reestruturação. Florianópolis: Obra Jurídica, 2004.

APPIO, Eduardo. A teoria da inconstitucionalidade induzida *in* **Revista de Direito Processual Civil**. Curitiba: Gênese, 2005, n. 35

ARGENTINA. Constitución de la Nación Argentina. Disponível em <http://www.senado.gov.ar/web/interes/constitucion/cuerpo1.php> Acesso em 15 de out. de 2019

ASSEMBLÉIA NACIONAL CONSTITUINTE. **Atas das Comissões**. Diário da Assembleia Nacional Constituinte. Brasília: Centro Gráfico do Senado Federal, abril de 1987. Acesso em 09 de abril de 2019.

BAGGIO, Roberta Camineiro. **Federalismo no contexto da nova ordem global**: perspectivas de (re)formulação da federação brasileira. Curitiba, PR: Juruá, 2006.

Baracho, José Alfredo de Oliveira. Descentralização do poder : federação e município. **Revista de informação legislativa**, v. 22, n. 85, p. 151-184, jan./mar. 1985. Disponível em: <https://www2.senado.leg.br/bdsf/item/id/181609> Acesso em 16 de mar. de 2020.

BARROSO, Luis Roberto. A razão sem voto: o Supremo Tribunal Federal e o governo da maioria. *In*. **Separação de Poderes**: aspectos contemporâneos da relação entre Executivo, Legislativo e Judiciário. NOVELINO, Marcelo (org.). FELLET, André (org.). Salvador, BA: Editora JusPodivm, 2018.

BELLO, Enzo; BERCOVICI, Gilberto. LIMA, Martonio Mont'Alverne Barreto. O Fim das Ilusões Constitucionais de 1988? **Revista Direito e Práxis**, Ahead of print, Rio de Janeiro, 2018. Disponível em: <https://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/revistaceaju/article/view/37470/26483>. acesso em 26 dez 2018 DOI: 10.1590/2179- 8966/2018/37470. Acesso em 09 de abril de 2019

BERCOVICI, Gilberto. **Soberania e constituição**: para uma crítica do constitucionalismo. 2. ed. São Paulo: Quartier Latin, 2013.

BALSAMO, Denis Fernando. Intervenção federal no Brasil. 2013. **Dissertação** (Mestrado em Direito do Estado) - Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2013. doi:10.11606/D.2.2016.tde-06092016-112345. Acesso em: 2019-03-01

BÍBLIA, A. T. Êxodo: Deus liberta e forma seu povo. *In*: BÍBLIA. **Sagrada Bíblia Católica**: Antigo e Novo Testamentos. Tradução: José Luiz Gonzaga do Prado. São Paulo: Sociedade Bíblica Católica Internacional e Edição Paulinas, 1990.

BÍBLIA, A. T. Juízes: A dinâmica do processo histórico. *In*: BÍBLIA. **Sagrada Bíblia Católica**: Antigo e Novo Testamentos. Tradução: José Luiz Gonzaga do Prado. São Paulo: Sociedade Bíblica Católica Internacional e Edição Paulinas, 1990.

BÍBLIA, A. T. Primeiro e Segundo Samuel: A função da autoridade. *In*: BÍBLIA. **Sagrada Bíblia Católica**: Antigo e Novo Testamentos. Tradução: José Luiz Gonzaga do Prado. São Paulo: Sociedade Bíblica Católica Internacional e Edição Paulinas, 1990.

BOBBIO, Norberto. **Estado, governo, sociedade**: fragmentos de um dicionário político. 21 ed. atual e rev. Rio de Janeiro / São Paulo: Paz e Terra, 2018.

BONAVIDES, Paulo. **Ciência política**. 26 ed. São Paulo: Malheiros, 2019.

\_\_\_\_\_, Paulo. **Teoria constitucional da democracia participativa**: por um direito constitucional de luta e resistência; por uma nova hermenêutica; por uma repolitização da legitimidade. 1. ed. São Paulo: Malheiros

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Promulgada em 5 de outubro de 1988. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br>>. Acesso em: 13 de jun. 2018.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 13.105 institui o Código de Processo Civil de 16 de março de 2015**. Promulgada em 16 de março de 2015. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2015/lei/l13105.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/l13105.htm) Acesso em: 13 de jan de 2020

\_\_\_\_\_. **Decreto nº 9.288, de 16 de Fevereiro de 2018**. Decreta intervenção federal no Estado do Rio de Janeiro com o objetivo de pôr termo ao grave comprometimento da ordem pública. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2018/decreto/D9288.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/decreto/D9288.htm)>. Acesso em 27 fev. 2019.

\_\_\_\_\_. **Decreto nº 9.602, de 08 de Dezembro de 2018**. Decreta intervenção federal no Estado de Roraima com o objetivo de pôr termo ao grave comprometimento da ordem pública. Disponível em: [http://www.in.gov.br/materia/-/asset\\_publisher/Kujrw0TZC2Mb/content/id/54295627/do1-2018-12-10-decreto-n-9-602-de-8-de-dezembro-de-2018-54295404](http://www.in.gov.br/materia/-/asset_publisher/Kujrw0TZC2Mb/content/id/54295627/do1-2018-12-10-decreto-n-9-602-de-8-de-dezembro-de-2018-54295404) Acesso em 27 fev. 2019.

\_\_\_\_\_. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 197**. Requerente: Associação dos Magistrados Brasileiros (AMB). Requerido: Assembléia Legislativa Do Estado De Sergipe. Relator: Gilmar Mendes Brasília, 03 de abril de 2014. Acesso em 09 de abril de 2019.

\_\_\_\_\_. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 3.367**. Requerente: Associação dos Magistrados Brasileiros (AMB). Requerido: Congresso Nacional. Relator: Cezar Peluso, Brasília, 13 de abril de 2006. Acesso em 19 de maio de 2019.

\_\_\_\_\_. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 4.060**. Requerente: Confederação Nacional Dos Estabelecimentos De Ensino -

CONFENEM. Requerido: Governador Do Estado De Santa Catarina e Assembléia Legislativa Do Estado De Santa Catarina. Relator: Luiz Fux. Brasília, 25 de fevereiro de 2015. Acesso em 21 de abril de 2019.

\_\_\_\_\_. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 5.356.** Requerente: Associação Nacional das Operadoras de Celulares – ACEL. Requerido: Governador do Mato Grosso do Sul. Relator: Edson Fachin. Brasília, 03 de agosto de 2016. Acesso em 16 de maio de 2019.

\_\_\_\_\_. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 5.792.** Requerente: Associação Brasileira de Estacionamentos (Abrapark). Requeridos: Distrito Federal e Câmara Legislativa do Distrito Federal. Relator: Alexandre de Moraes. Brasília, julgado em 11 de outubro de 2019. Acesso em 11 de dez. de 2019.

\_\_\_\_\_. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 5.876.** Requerente: Governador do Estado de Santa Catarina. Requerido: Assembleia Legislativa de Santa Catarina. Relator: Alexandre de Moraes. Brasília, julgado em 23 de agosto de 2019. Acesso em 11 de dez. de 2019.

\_\_\_\_\_. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade n 3.357/RS.** Requerente: Confederação Nacional dos Trabalhadores na Indústria. Requerido: Governador do Estado do Rio Grande do Sul e Assembleia Legislativa do Estado do Rio Grande do Sul. Relator: Carlos Ayres Britto. Brasília, 31 de outubro de 2012. Acesso em 13 de maio de 2019.

\_\_\_\_\_. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 2303-MC/RS.** Requerente: Governador do Estado do Rio Grande do Sul. Requerido: Assembleia Legislativa do Rio Grande do Sul. Relator: Maurício Corrêa, julgado em 23 de novembro de 2000. Acesso em 13 de maio de 2019.

\_\_\_\_\_. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 5359.** Requerente: Procurador-Geral da República. Requerido: Governador do Estado de Santa Catarina e Assembleia Legislativa de Santa Catarina. Relator: Edson Fachin, ainda pendente de julgamento. Acesso em 13 de dez de 2019.

\_\_\_\_\_. Supremo Tribunal Federal. **Súmula nº 637.** Disponível em: <http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/menuSumarioSumulas.asp?sumula=1631>. Acesso em: 01 de novembro. 2019.

\_\_\_\_\_. Supremo Tribunal Federal. **Súmula nº 649.** Disponível em: <http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/menuSumarioSumulas.asp?sumula=1631>. Acesso em: 25 de outubro. 2019.

\_\_\_\_\_. Supremo Tribunal Federal. **Ação Civil Originária nº 3121**, Relatora Ministra Rosa Weber, Autor: Estado de Roraima, Requerido: União Federal, ainda pendente de julgamento. Acesso em 13 de set. de 2019.

\_\_\_\_\_. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 5.915**, Relator Ministro Ricardo Lewandowski, Autor: Partido Socialismo E Liberdade

(PSOL). Requerido: Presidente da República. Julgado em 28/02/2019. Acesso em 15 de dez. de 2019.

\_\_\_\_\_. Supremo Tribunal Federal. **Mandado de Segurança n. 21.041**. Relator Ministro Celso de Mello. Impetrante: Estado de Roraima. Impetrado: Estado do Acre e União Federal. Julgado em 12/06/1991. Acesso em: 01 de novembro. 2019.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 12.562, de 23 de dezembro de 2011**. Regulamenta o inciso III do art. 36 da Constituição Federal, para dispor sobre o processo e julgamento da representação interventiva perante o Supremo Tribunal Federal.. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2011-2014/2011/Lei/L12562.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2011/Lei/L12562.htm). Acesso em: 09 jul. 2019.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993**. Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l8666cons.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8666cons.htm). Acesso em: 10 jul. 2019.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 1.079, de 10 de abril de 1950**. Define os crimes de responsabilidade e regula o respectivo processo de julgamento. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l1079.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l1079.htm). Acesso em: 01 nov. 2019.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 11.107, de 06 de abril de 2005**. Dispõe sobre normas gerais de contratação de consórcios públicos e dá outras providências. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2004-2006/2005/Lei/L11107.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2005/Lei/L11107.htm). Acesso em 05 abril de 2019.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 13.491, de 13 de outubro de 2017**. Altera o Decreto-Lei nº 1.001, de 21 de outubro de 1969 - Código Penal Militar. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2017/lei/l13491.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/l13491.htm). Acesso em 06 de maio de 2019.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964**. Estatui Normas Gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l4320.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l4320.htm). Acesso em 06 de nov. de 2019

\_\_\_\_\_. **Lei nº 13.467, de 13 de julho de 2017**. Altera a Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), aprovada pelo Decreto-Lei nº 5.452, de 1º de maio de 1943, e as Leis nº 6.019, de 3 de janeiro de 1974, 8.036, de 11 de maio de 1990, e 8.212, de 24 de julho de 1991, a fim de adequar a legislação às novas relações de trabalho.. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2017/lei/L13467.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/L13467.htm). Acesso em: 01 dez. 2019.

\_\_\_\_\_. **Emenda Constitucional nº 95, de 15 de dezembro de 2016**. Altera o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, para instituir o Novo Regime Fiscal, e dá outras providências. Diário Oficial da União, 2016. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/Emendas/Emc/emc95.htm#art1](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/Emc/emc95.htm#art1) Acesso em 11 de nov. de 2019

\_\_\_\_\_. **Emenda Constitucional Nº 29, de 13 de setembro de 2000.** Altera os arts. 34, 35, 156, 160, 167 e 198 da Constituição Federal e acrescenta artigo ao Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, para assegurar os recursos mínimos para o financiamento das ações e serviços públicos de saúde. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Emendas/Emc/emc29.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Emendas/Emc/emc29.htm). Acesso em 12 de set. de 2019

\_\_\_\_\_. **Proposta de Emenda Constitucional nº 188/2019, de 11 de dezembro de 2019.** Altera arts. 6º, 18, 20, 29-A, 37, 39, 48, 62, 68, 71, 74, 84, 163, 165, 166, 167, 168, 169, 184, 198, 208, 212, 213 e 239 da Constituição Federal e os arts. 35, 107, 109 e 111 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias; acrescenta à Constituição Federal os arts. 135-A, 163-A, 164-A, 167-A, 167-B, 168-A e 245-A; acrescenta ao Ato das Disposições Constitucionais Transitórias os arts. 91-A, 115, 116 e 117; revoga dispositivos constitucionais e legais e dá outras providências. Senado Federal, 2019. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/ecidadania/visualizacaomateria?id=139704>. Acesso em 10 de out. de 2019

CAMARGO, Daniela Aguiar. Federalismo no Brasil e na Alemanha : o fortalecimento da esfera local a partir dos consórcios intermunicipais. **Dissertação de Mestrado.** Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade de Santa Cruz do Sul, 2017. Disponível em: <https://repositorio.unisc.br/jspui/bitstream/11624/1930/1/Daniela%20Arquilar%20Camargo.pdf> Acesso em: 01 de maio. 2019.

CAMPOS, Bidart. **Manual de Derecho constitucional argentino.** Buenos Aires: Edebsa, 1975.

CARVALHO, José Murilo de. **Os bestializados:** o Rio de Janeiro e a república que não foi. São Paulo: Companhia das Letras, 1987

COELHO, Inocêncio Márites. A Separação de Poderes e a atividade legislativa no estado de direito contemporâneo: tópicos. *In.* **Separação de Poderes:** aspectos contemporâneos da relação entre Executivo, Legislativo e Judiciário. NOVELINO, Marcelo (org.). FELLET, André (org.). Salvador, BA: Editora JusPodivm, 2018.

COSER, Ivo. Federalismo: Brasil. *In:* Javier Fernández Sebastián. (Org.). **Diccionario político y social del mundo iberoamericano.** 1 ed. Madri: Centro de Estudios Políticos y constitucionales, 2009,

DALLARI, Dalmo de Abreu. **O estado federal.** São Paulo: Ed. Ática, 1986.

DA SILVA, José Afonso. **Curso de direito constitucional.** 27 ed. São Paulo: Malheiros Editores LTDA, 2006.

DO VALE, André Rufino. Representação argumentativa dos Tribunais Constitucionais. *In.* **Separação de Poderes:** aspectos contemporâneos da relação entre Executivo, Legislativo e Judiciário. NOVELINO, Marcelo (org.). FELLET, André (org.). Salvador, BA: Editora JusPodivm, 2018.

FAORO, Raymundo. **A República inacabada**. São Paulo: Globo, 2007.

\_\_\_\_\_. **Os donos do poder**: formação do patronato político brasileiro. 3 ed. São Paulo: Editora Globo, 2001.

FREITAS, Daniel Dottes de. Cooperação intergovernamental tributária e financeira: proposta de criação de uma norma textual abstrata constitucional. **Tese de Doutorado** do Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade de Santa Cruz do Sul, 2016, Disponível em: <http://hdl.handle.net/11624/1116>

GASPARI, Elio. **A ditadura encurralada**: o sacerdote e o feiticeiro. Rio de Janeiro: Intrínseca, 2014.

\_\_\_\_\_, **A ditadura envergonhada**: as ilusões armadas. Rio de Janeiro: Intrínseca, 2014-b.

\_\_\_\_\_, **A ditadura acabada**: as ilusões armadas. Rio de Janeiro: Intrínseca, 2016.

GALVÃO, Laila Maia. História constitucional brasileira na Primeira República: um estudo da intervenção federal no Estado do Rio de Janeiro em 1923. **Dissertação de Mestrado**. Programa de Pós-Graduação da Universidade Federal de Santa Catarina, Centro de Ciências Jurídicas, Programa de Pós-Graduação em Direito, Florianópolis, 2013. Disponível em: <http://repositorio.ufsc.br/handle/123456789/103496>

GARCIA, Luciana Silva. Reflexões sobre o instituto da intervenção federal e a questão do sistema prisional brasileiro. **ARACÊ – Direitos Humanos em Revista** Ano 1, número 1, Junho 2014. Disponível em: <https://arace.emnuvens.com.br/arace/article/view/8/8> Acesso em: 05 de jun de 2019

HAMILTON, Alexander; MADISON, James; JAY, John; HEITOR ALMEIDA HERRERA. **O federalista**. Brasília: UNB, 1984.

KELSEN, Hans. **Jurisdição constitucional**. São Paulo: Martins Fontes, 2003.

LASSANCE, Antônio. Presidencialismo, Federalismo e Construção do Estado Brasileiro. *In*. **República, democracia e desenvolvimento**: contribuições ao Estado brasileiro contemporâneo. CARDOSO JUNIOR, José Celso (Org.); BERCOVICI, Gilberto (Org.). Brasília, DF: IPEA, 2013. (Diálogos para o desenvolvimento ; 10).

LASSALLE, Ferdinand. **A essência da Constituição**. 5. Ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, v. 1, 2000.

LEVITSHY, Steven. ZIBLATT, Daniel. **Como as Democracias morrem**. Tradução Renato Aguiar. 1ed – Rio de Janeiro: Zahar, 2018.

LEWANDOWSKI, Enrique Ricardo. **Pressupostos materiais e formas da intervenção federal no Brasil**. 2 ed. rev. ampl. e atual. Belo Horizonte: Fórum conhecimento jurídico, 2018.

LYNCH, Christian Edward Cyril. O caminho para Washington passa por Buenos Aires: a recepção do conceito argentino do estado de sítio e seu papel na construção da República brasileira (1890-1898). **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, 27(78), (2012). Disponível em: [http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S010269092012000100010&script=sci\\_abstract&tlng=pt](http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S010269092012000100010&script=sci_abstract&tlng=pt) Acesso em 02 de fev. de 2019.

\_\_\_\_\_. Ascensão, fastígio e declínio da “Revolução Judicialista. **Insight Inteligência**, n. 79, out./nov./dez. 2017. Disponível em: disponível em <http://insightinteligencia.com.br/pdfs/79.pdf>. Acesso em 05 de set. de 2019

MADALENA, Luis Henrique Braga. A erosão da legalidade e a discricionariedade administrativa. *In*. **A discricionariedade nos sistemas jurídicos contemporâneos**. STRECK, Lenio Luiz (Org.) Salvador, BA: Editora JusPodivm, 2019.

MARCONI, Marina de Andrade; LAKATOS, Eva Maria. **Fundamentos de metodologia científica**. 7. ed. São Paulo: Atlas, 2010.

MELLO, Humberto Haydt de Souza. A intervenção federal nos negócios peculiares aos Estados-membros. **Revista de informação legislativa**: v. 1, n. 4 (dez. 1964) | *Revista de informação legislativa* : v. 2, n. 5 (mar. 1965). Disponível em: <http://www2.senado.leg.br/bdsf/handle/id/180650> Acesso em 02 de mar. de 2019.

MEMÓRIA POLÍTICA DE SANTA CATARINA. **Biografia Moreira César** - Coronel. 2019. Disponível em: <[http://memoriapolitica.alesc.sc.gov.br/biografia/1327-Moreira\\_Cesar\\_Coronel](http://memoriapolitica.alesc.sc.gov.br/biografia/1327-Moreira_Cesar_Coronel)>. Acesso em: 11 de outubro de 2019.

MÉXICO, **Constituição Política dos Estados Unidos Mexicanos de 1917**. Disponível em: <http://www.ordenjuridico.gob.mx/constitucion.php> Acesso em: 15 de maio de 2019. Acesso em 02 de mar. de 2019.

MONTORO, André Franco. Filosofia do Direito e colonialismo cultural. *In*: **Revista de Informação Legislativa**, V. 10, No 37, 1973. Disponível em: <http://www2.senado.leg.br/bdsf/item/id/180754>. 10 de jan. de 2019

\_\_\_\_\_. **Alternativa comunitária: um caminho para o Brasil**. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1982.

MOREIRA, Luiz. **A Constituição como simulacro**. 2. ed – São Paulo: Editora contracorrente, 2017.

NETO, Lira. **Getúlio: Do Governo Provisória à ditadura do Estado Novo (1930-1945)**. 1 ed – São Paulo: Companhia das letras. 2013.

\_\_\_\_\_. **Padre Cícero: poder, fé e guerra no sertão**. 6 ed – São Paulo: Companhia das letras. 2009.

NOGUEIRA, Rômulo Filizzola. Lima Barreto e o federalismo da Primeira República. *In*: **Quaestio Iuris**, vol. 11, nº. 01, Rio de Janeiro, 2018. pp. 218-243. Disponível em:



<https://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/quaestioiuris/article/view/26527/23308>.  
02 de mar. de 2019

NOVAIS, Jorge Reis. **Contributo para uma teoria do Estado de direito**: do Estado de direito liberal ao Estado social e democrático de direito. Coimbra: Almedina, 2006

OCHOA, Jerjes Aguirre. TORRES, Hugo Amador Herrera. Atacando a ilegalidade com mais ilegalidade. O caso de intervenção presidencial federal no estado de Michoacán, México / *Attacking illegality with more illegality. the case of federal presidential intervention in the state of Michoacán, Mexico*. **Quaestio Iuris**, Rio de Janeiro, RJ, vol. 10, nº. 03, Rio de Janeiro, 2017. 02 de mar. de 2019

RANGEL, Leonardo Carvalho. O federalismo brasileiro na Constituição de 1988. **Revista Síntese de Direito Administrativo**, São Paulo, SP, v. 10, n. 121, jan. 2016.

RUBIATTI, Bruno de Castro. O federalismo mexicano: entre a centralização fiscal e a descentralização política. **Revista Eletrônica de Ciência Política**, Curitiba, PR, v. 5, n. 1 (2014), disponível em: <https://revistas.ufpr.br/politica/article/view/35653>. 02 de mar. de 2019

SARLET, Ingo Wolfgang; FENSTERSEIFER, Tiago. A competência constitucional legislativa em matéria ambiental: à luz do 'federalismo cooperativo ecológico' consagrado pelo ordenamento jurídico brasileiro. **Revista de Direito Ambiental**, São Paulo, v. 18, n. 71, p.55-116,, set. 2013.

SARLET, Ingo Wolfgang; MARINONI, Luiz Guilherme; MITIDIERO, Daniel Francisco. **Curso de direito constitucional**. 2. ed., rev. e atual. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2012.

SCHMITT, Carl. **O guardião da constituição**. Belo Horizonte: Del Rey, 2007.

SCHWARCZ, Lilia Moriz. **As barbas do Imperador**: D. Pedro II, um monarca nos trópicos. 2 ed. São Paulo: Companhia das Letras, 1988.

SCHWARTZ, Bernard. **O federalismo Norte-Americano atual uma visão contemporânea**. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 1984.

SKIDMORE, Thomas E. **Brasil**: de Getúlio Vargas a Castelo Branco (1930-1964). 3.ed Rio de Janeiro: Paz e Terra, Paz e Terra, 1982.

STRECK, Lenio Luiz; MORAIS, José Luis Bolzan de. **Ciência política e teoria geral do estado**. 6. ed. Porto Alegre: Liv. do Advogado, 2008.

VAREJÃO, Marcela. A ordem pública brasileira: entre positivismo e liberalismos, atualidade da Escola do Recife e de Silvio Romero. **Prim Facie**, v. 3, n. 5, p. 173-193, 11.

WEIMAR CONSTITUTION. Disponível em  
<[http://www.zum.de/psm/weimar/weimar\\_vve.php](http://www.zum.de/psm/weimar/weimar_vve.php)>. Acesso em: 26 nov. 2018.

WOLKMER, Antonio Carlos. MACHADO, Lucas. Tendências contemporâneas do constitucionalismo latino-americano: Estado plurinacional e pluralismo jurídico.

**Revista Pensar.** Vol. 16, n.2, p. 371-408, 2011. Disponível:

[http://www.unifor.br/images/pdfs/Pensar/v16n2\\_artigo1.pdf](http://www.unifor.br/images/pdfs/Pensar/v16n2_artigo1.pdf) 10 de jan. de 2019

ZIMMERMANN, Augusto. **Teoria geral do federalismo democrático.** 2. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2005.