

PROVISÓRIO

**HELY LOPES MEIRELLES
ARNOLDO WALD
GILMAR FERREIRA MENDES**

***MANDADO
DE SEGURANÇA
E AÇÕES
CONSTITUCIONAIS***

40ª edição

com a colaboração de
MARINA GAENSLY BLATTNER e
MARCUS VINICIUS VITA FERREIRA

Apresentação do
Professor MICHEL TEMER

Posfácio do
Ministro JOSÉ ANTONIO DIAS TOFFOLI

DÉCIMA PARTE

A REPRESENTAÇÃO INTERVENTIVA

1. Introdução. 2. Pressupostos de admissibilidade da representação interventiva. 3. Parâmetro de controle. 4. Procedimento. 5. Decisão. 6. À guisa de conclusão.

1. Introdução

A ação direta de inconstitucionalidade foi introduzida, entre nós, como elemento do processo interventivo, nos casos de ofensa aos chamados *princípios constitucionais sensíveis* (CF de 1934, art. 12, § 2º; CF de 1946, art. 8º, parágrafo único; CF de 1967/1969, art. 11, § 1º, “c”; CF de 1988, art. 34, VII, c/c o art. 36, III). Inicialmente provocava-se o STF com o objetivo de obter a declaração de constitucionalidade da lei interventiva (CF de 1934, art. 12, § 2º).¹ A Constituição de 1946 consagrou, porém, a *ação direta de inconstitucionalidade* nos casos de lesão aos princípios estabelecidos no art. 7º, VII. Imprimiu-se, assim, traço próprio ao nosso modelo de controle de constitucionalidade, afastando-o do sistema norte-americano.²

1. A CF de 1934 previa, no § 1º do art. 12, que, “na hipótese do n. VI [*reorganização das finanças dos Estados que, sem motivo de força maior, suspenderem, por mais de dois anos consecutivos, o serviço de sua dívida fundada*] assim como para assegurar a observância dos princípios constitucionais (art. 7º, I) a intervenção será decretada por lei federal, que lhe fixará a amplitude e a duração, prorrogável por nova lei”. O § 2º do art. 12 estabelecia também que, “ocorrendo o primeiro caso do n. V, [*assegurar a observância dos princípios constitucionais especificados nas letras “a” a “h” do art. 7º, I*], a intervenção só se efetuará depois que a Corte Suprema, mediante provocação do Procurador-Geral da República, tomar conhecimento da lei que a tenha decretado e lhe declarar a constitucionalidade”.

2. Alfredo Buzaid, *Da Ação Direta de Declaração de Inconstitucionalidade no Direito Brasileiro*, São Paulo, Saraiva, 1958, p. 100.

Não se cuidava de fórmula consultiva, mas de um *litígio constitucional*, que poderia dar ensejo à intervenção federal.³ Outorgou-se a titularidade da ação ao Procurador-Geral da República, a quem, como Chefe do Ministério Público Federal, competia defender os interesses da União (art. 126). Esse mecanismo não descaracteriza a *representação interventiva* como peculiar modalidade de composição de conflitos entre a União e os Estados-membros. A fórmula adotada parece revelar que na ação direta interventiva, menos que um *substituto processual*⁴ ou *parte*,⁵ o Procurador-Geral exerce o mister de representante judicial da União.⁶

No Estado Federal a Constituição impõe deveres aos Estados-membros, cuja inobservância pode acarretar providências de índole interventiva, visando a assegurar a integridade do ordenamento constitucional ou – como pretende Kelsen – da Constituição total (*Gesamtverfassung*). Assim, a violação de um dever pelo Estado-membro é condição da intervenção federal.⁷ O “fato ilícito é imputado ao Estado *enquanto tal*, assim como a intervenção federal se dirige contra o Estado *enquanto tal*, e não contra o indivíduo.”⁸

Na Constituinte de 1891 já se esboçara tendência no sentido de judicializar os conflitos federativos para fins de intervenção, tal como ficou assente nas propostas formuladas por João Pinheiro e Júlio de Castilhos.⁹ A reforma constitucional de 1926 consagrou expressamente os princípios constitucionais da União (art. 6º, II), outorgando ao Congresso Nacional a competência privativa para decretar a intervenção (art. 6º, § 1º). Reconheceu-se, assim, ao Parlamento a faculdade de caracterizar, preliminarmente, a ofensa aos princípios

3. Idem, pp. 100-107.

4. Idem, p. 107.

5. José Carlos Barbosa Moreira, “As partes na ação declaratória de inconstitucionalidade”, *Revista de Direito da Procuradoria-Geral do Estado da Guanabara* 13/75-76.

6. Oswaldo Aranha Bandeira de Mello, *Teoria das Constituições Rígidas*, 2ª ed., São Paulo, José Bushatsky Editor, 1980, p. 192.

7. Hans Kelsen, “L’execuzione federale”, in *La Giustizia Costituzionale*, Milão, Giuffrè, 1981, p. 87.

8. Idem, *ibidem* (no original: “La fattispecie illectita – afirma Kelsen – viene imputata allo Stato *in quanto tale* e così pure l’execuzione federale si dirige contro lo Stato *in quanto tale* e non già contro il singolo individuo”).

9. Brasil, Assembleia Constituinte (1891), *Annaes*, p. 432; cf., também, Ernesto Leme, *A Intervenção Federal nos Estados*, pp. 90-91.

constitucionais sensíveis, atribuindo-se-lhe, ainda que de forma limitada e *ad hoc*, uma função de controle de constitucionalidade.¹⁰ A Constituição de 1934¹¹ e, posteriormente, as Constituições de 1946 e de 1967/1969 consolidaram a *forma judicial* como modalidade de *verificação prévia* de ofensa constitucional no caso de controvérsia sobre a observância dos princípios constitucionais da União, ou para prover à execução de lei federal (CF de 1967/1969, art. 10, VI).

Em verdade, o Procurador-Geral da República representava sob a Constituição de 1946 – e essa orientação subsistiu nos textos posteriores – os interesses da União nessa relação processual atinente à observância de determinados deveres federativos. E esta orientação afigura-se tanto mais plausível se se considerar que nas Constituições, desde 1891, cumpria ao Procurador-Geral da República desempenhar, a um tempo, as funções de chefe do Ministério Público Federal e de representante judicial da União.¹²

Tem-se, pois, uma relação conflitiva, decorrente de eventual violação de deveres constitucionais, competindo ao Órgão Especial, ou ao próprio órgão encarregado de intervenção, verificar a configuração do ilícito.¹³ Tal colocação demonstra, inequivocamente, a existência de uma relação contenciosa, consistente na eventual inobservância de deveres constitucionais, que há de ser aferida como antecedente necessário de qualquer providência interventiva. “Ainda quando não se estabeleça para tal investigação um procedimento particular – ensina Kelsen –, está prevista a intervenção federal para o caso de ilícito – ela não pode ser entendida coerentemente de outra

10. “O desrespeito aos princípios constitucionais da União pode ser de facto e de direito. *De facto*, ‘se o Estado embaraça, por atos materiais, o exercício desses direitos’. *De direito*, ‘se o Estado elabora leis contrárias a essas disposições, negando em leis locais esses direitos afirmados pela Constituição Federal’” (Herculano Freitas, “Intervenção federal nos Estados”, *RT* 47/73).

11. Cf. nota de rodapé 1, acima.

12. Oswaldo Aranha Bandeira de Mello, *Teoria das Constituições Rígidas*, 2ª ed., p. 192.

13. Kelsen, “L’esecuzione federale”, in *La Giustizia Costituzionale*, p. 113 (no original: “La differenza decisiva tra guerra nel senso del diritto internazionale ed esecuzione federale non consiste tanto nella loro fattispecie esterna, rispetto alla quale sono uguali, ma – com’è stato già accennato – nel fatto che, prevedendo la Costituzione, in caso d’illeciti compiuti da uno Stato-membro, l’esecuzione federale, essa deve prevedere l’accertamento della fattispecie illecita o da parte di un organo specifico o da parte dell’organo incaricato di tale esecuzione”).

forma, se aceitamos que, ao menos, quando se confia a decisão sobre a intervenção a um determinado órgão, há de se autorizá-lo a apurar, de modo autêntico, a ocorrência do ilícito”.¹⁴

A Constituição de 1988 manteve o sistema anterior de controle de legitimidade dos atos estaduais em face dos princípios sensíveis perante o STF (art. 34, VII, c/c o art. 36, III). Outorgou-se, porém, ao STJ a competência para julgar a representação do Procurador-Geral da República no caso de recusa à execução da lei federal (CF, art. 34, VI, primeira parte, c/c o art. 36, IV). Essa fórmula sofreu alteração com o advento da Reforma do Judiciário (EC 45/2004), que devolveu ao STF a competência para processar e julgar a representação nos casos de recusa à execução de lei federal (CF, art. 36, III).

A fórmula adotada parece traduzir aquilo que Kelsen houve por bem denominar “accertamento giudiziale dell’illecito (...) che condiziona l’esecuzione federale”.¹⁵ Evidentemente, esse *accertamento giudiziale* – ou o contencioso da inconstitucionalidade, como referido por Castro Nunes¹⁶ – diz respeito ao próprio conflito de interesses, potencial ou efetivo, entre União e Estado, no tocante à observância de determinados princípios federativos. Portanto, o Procurador-Geral da República instaura o contencioso de inconstitucionalidade não como parte autônoma, mas como representante judicial da União, que “tem interesse na integridade da ordem jurídica, por parte dos Estados-membros”.¹⁷

Essa colocação empresta adequado enquadramento dogmático à chamada *representação interventiva*, diferenciando-a do controle abstrato de normas propriamente dito, no qual se manifesta o interesse público genérico na preservação da ordem jurídica.

14. Kelsen, “L’esecuzione federale”, in *La Giustizia Costituzionale*, p. 113 (no original: “Anche quando non stabilisce per tale accertamento una particolare procedura essa se prevede l’esecuzione per il caso d’illecito – non può evidentemente essere intesa se non nel senso, quanto meno, che quando affida la decisione sull’esecuzione federale ad un determinato organo, lo autorizza, con ciò stesso, ad accertare in modo autentico che è stato compiuto un illecito”).

15. Kelsen, “L’esecuzione federale”, in *La Giustizia Costituzionale*, pp. 114 e ss.

16. Rp 94-DF, *Arquivo Judiciario (AJ)* 85/33.

17. Pontes de Miranda, *Comentários à Constituição de 1967 com a Emenda n. 1 de 1969*, 2ª ed., t. II (arts. 8º-31), São Paulo, Ed. RT, 1970, p. 253; cf., também, Oswaldo Aranha Bandeira de Mello, *Teoria das Constituições Rígidas*, 2ª ed., pp. 186 e ss.

2. *Pressupostos de admissibilidade da representação interventiva*

Considerações preliminares – Caracterizada a questão constitucional sobre a observância dos princípios sensíveis ou a execução de lei federal pelo Estado-membro como uma controvérsia entre a União e Estado, não se vislumbram maiores dificuldades em se afirmar a existência, na representação interventiva, de uma relação processual contraditória, instaurada pelo Poder Central com o escopo de assegurar a observância de princípios fundamentais do sistema federativo (CF de 1988, art. 34, VII e VI, primeira parte, c/c o art. 36, III).

Embora tenha preservado a sistemática consagrada pela Constituição de 1967/1969 (representação do Procurador-Geral da República, agora dirigida ao STF, se se tratar de ofensa aos princípios constantes do art. 34, VII, e no caso de recusa à execução de lei federal – art. 36, III), o constituinte de 1988 fixou como princípios básicos, cuja lesão pelo Estado-membro poderá dar ensejo à intervenção federal: (a) forma republicana, sistema representativo e regime democrático; (b) direitos da pessoa humana;¹⁸ (c) autonomia municipal; e (d) prestação de contas da Administração Pública, direta e indireta (art. 34, VII).

A alteração adotada pela versão primeira da Constituição de 1988 parece resultar de um equívoco produzido pelo literalismo, que levou o constituinte a atribuir ao STJ matéria que envolvesse a aplicação de lei federal, fórmula que sofreu, como se viu, alteração com o advento da Reforma do Judiciário (EC 45/2004).

De qualquer sorte, cumpre ressaltar que o STF entendeu, em alguns julgados, que se cuidava de um conflito federativo, tendo assentado na Rp 94-DF (rel. Min. Castro Nunes) que a decisão proferida punha fim ao contencioso de inconstitucionalidade.¹⁹ Na Rp 95 (rel. Min. Orozimbo Nonato) esse entendimento foi reafirmado de forma ainda mais inequívoca. Embora o Procurador-Geral da República tivesse proposto a representação em forma de consulta, antecipando sua opinião quanto à constitucionalidade do art. 2º do Ato das Dispo-

18. Ressalte-se, nesse sentido, que está sendo processado no STF o pedido de IF 5.129, formulado pelo Procurador-Geral da República em desfavor do Estado de Rondônia. O pedido funda-se em situação grave de ofensa à dignidade da pessoa humana ocorrida na unidade prisional denominada “Urso Branco”.

19. *AJ* 85/33.

sições Transitórias da Constituição de Pernambuco, o STF houve por bem conhecer do pedido, admitindo a caracterização da controvérsia constitucional, na medida em que o interventor federal se recusava a transferir a chefia do Executivo ao Presidente da Assembleia Legislativa, tal como previsto na Carta estadual.

Nesse sentido, parecem elucidativas as considerações constantes do voto do Min. Orozimbo Nonato:

“Não há, insistimos, no caso dos autos, simples consulta ao Supremo Tribunal Federal, que não é órgão consultivo, senão judicante, mas a exposição de um conflito de natureza constitucional, elementarmente constitucional, não ocultando a forma, algo dubitativa, das comunicações a ocorrência do tumulto, uma vez que, apesar de promulgada a Constituição, que defere a chefia do Executivo, no caso, e episodicamente, ao Presidente da Assembleia, o Interventor persiste em continuar a ocupar aquela chefia e o Governo Federal declara abster-se de qualquer providência, antes da deliberação do Judiciário. Tais atitudes apenas encontram explicação em se haver por inconstitucional o texto aludido, embora essa convicção se desvele na forma discreta de hesitação e de dúvida. Por outro lado, a opinião do eminente Sr. Procurador-Geral da República constitui, sem dúvida, dado precioso à solução da controvérsia, por seu prestígio pessoal de publicista, por sua autoridade de doutrinador. Mas não exclui a postulação da controvérsia, uma vez que ele tomou, formalmente, a iniciativa a que alude o parágrafo único do art. 8º da Constituição Federal, isto é, submeteu ao Supremo Tribunal Federal o exame do ato arguido de inconstitucionalidade”.²⁰

Como se vê, assumia relevância não a manifestação do Procurador-Geral da República, por si só, mas a caracterização da *controvérsia constitucional*, consistente no juízo dos agentes federais – no caso, representados pelo Interventor e pelo Ministro da Justiça – quanto à inconstitucionalidade do preceito em discussão.

Legitimação ativa “ad causam” – Embora a doutrina não o tenha afirmado expressamente,²¹ é certo que, se o titular da ação encaminhava ao STF um pedido de arguição de inconstitucionalidade

20. Rp 95-DF, AJ 85/58-59.

21. Única exceção parece ser Victor Nunes Leal, que, em palestra proferida na VII Conferência Nacional da OAB/Curitiba, em 1978, reconheceu expressamente que, “em caso de representação com parecer contrário, o que se tem, na realidade, (...)”

com manifestação em sentido contrário *era porque estava postulando não a declaração de inconstitucionalidade, mas sim a declaração de constitucionalidade da norma questionada*.

A representação interventiva não se confundia com um processo de controle abstrato de normas. Ao contrário, cuidava-se propriamente da judicialização de um conflito entre União e Estado no tocante à observância dos princípios sensíveis. O Procurador-Geral da República, nesse processo, não era o substituto processual da sociedade, como pretendeu Buzaid,²² nem atuava nesse processo como *custos legis*,²³ mas sim como representante judicial da União. A atuação do Procurador-Geral da República não dependia de provocação de terceiros, como imaginado inicialmente, porquanto a matéria relativa à observância dos princípios sensíveis dizia respeito exclusivamente ao interesse da União na observância destes.

Toda essa confusão conceitual, se não teve outra virtude, serviu, pelo menos, para aplinar o caminho que haveria de levar à instituição do controle abstrato de normas no direito constitucional brasileiro.

Deve-se ressaltar, pois, que na prática distorcida do instituto da *representação interventiva* está o embrião da representação de inconstitucionalidade em tese, da ação direta de inconstitucionalidade e, naturalmente, da ação declaratória de constitucionalidade,²⁴ positivada agora no art. 102, I, “a”, da Constituição Federal.

A instauração do processo de controle de constitucionalidade, para fins de intervenção, é privativa do Procurador-Geral da República, como representante judicial da União. Têm legitimidade passiva os órgãos estaduais que editaram o ato questionado. Como assentado, diversamente do que ocorre no processo de controle abstrato de normas, que é um processo objetivo (*objektives Verfahren*), tem-se na representação interventiva uma relação processual contraditória entre União e Estado-membro atinente à observância de deveres constitu-

é uma representação de constitucionalidade” (cf. “Representação de inconstitucionalidade perante o STF: um aspecto inexplorado”, *RDP* 53-54/25 – p. 33).

22. Buzaid, *Da Ação Direta de Declaração de Inconstitucionalidade no Direito Brasileiro*, São Paulo, Saraiva, 1958, p. 107.

23. Themístocles Brandão Cavalcanti, *Do Controle da Constitucionalidade*, Rio de Janeiro, Forense, 1966, pp. 115-118.

24. No art. 12, § 2º, da CF de 1934 formulava-se pretensão de *mera declaração de constitucionalidade* da lei federal que decretava a intervenção.

cionalmente impostos ao ente federado (Lei 12.562, de 23.12.2011, art. 2º).

Como enfaticamente acentuado, a representação interventiva pressupõe a configuração de controvérsia constitucional entre a União, que “tem interesse na integridade da ordem jurídica, por parte dos Estados-membros”, e o Estado-membro.

Identifica-se aqui, pois, nitidamente, o interesse jurídico (*Rechtsschutzbedürfnis*) da União, como guardiã dos postulados federativos, na observância dos princípios constitucionais sensíveis. E mesmo a outorga da representação processual ao Procurador-Geral da República (CF de 1988, art. 36, III) – acentue-se que, tal como nos modelos constitucionais de 1946 e de 1967/1969, o Procurador-Geral da República atua nesse processo, hoje em caráter excepcionalíssimo, como representante judicial da União – não se mostra hábil a descaracterizar a representação interventiva como peculiar modalidade de composição judicial de conflitos entre a União e a unidade federada.

A propósito, relembre-se que Pontes de Miranda chegou a sustentar que, “se foi o Presidente da República que remeteu a espécie ao Procurador-Geral da República, para exame pelo Supremo Tribunal Federal, o Supremo Tribunal Federal declara, não desconstitui, e o Procurador-Geral da República não tem arbítrio para representar ou não”.²⁵

Objeto da controvérsia – A controvérsia envolve os deveres do Estado-membro quanto à observância dos princípios constitucionais sensíveis (CF de 1988, art. 34, VII; CF de 1967, com a Emenda n. 1, de 1969, arts. 13, I, e 10, VII) e à aplicação da lei federal (CF de 1988, art. 34, VI; CF de 1967, com a Emenda n. 1, de 1969, art. 10, VI, primeira parte).

Essa violação de deveres consiste, fundamentalmente, na edição de atos normativos infringentes dos princípios federativos previstos no art. 34, VII, da Constituição Federal de 1988.²⁶ “O legislador constituinte usou da palavra ‘ato’ – lecionava Castro Nunes – na sua acepção mais ampla e compreensiva, para abranger no plano legisla-

25. Pontes de Miranda, *Comentários à Constituição de 1967 com a Emenda n. 1 de 1969*, 2ª ed., t. II (arts. 8º-31), São Paulo, Ed. RT, 1970, p. 257.

26. Oswaldo Aranha Bandeira de Mello, *Teoria das Constituições Rígidas*, 2ª ed., São Paulo, José Bushatsky Editor, 1980, p. 189.

tivo as normas de qualquer hierarquia que comprometam algum dos princípios enumerados”.²⁷

Na mesma linha de entendimento, ressalta Pontes de Miranda:

“(...) a regra jurídica referente à intervenção por infração de princípios sensíveis (art. 10, VII) assegura o respeito do Direito escrito, ou não escrito, da Constituição estadual e das leis estaduais ou municipais àqueles princípios; o inciso IV diz que se atenda ao reclamo dos Estados-membros, ainda quando, existindo Constituição ou lei perfeitamente acorde com os princípios enumerados como sensíveis, se não esteja a realizar, como fora de mister, a vida das instituições estaduais”.²⁸

Vê-se, pois, que a afronta aos princípios contidos no art. 10, VII, da Constituição Federal de 1967/1969 haveria de provir, basicamente, de atos normativos dos Poderes estaduais, não se afigurando suficiente, em princípio, a alegação da ofensa, em concreto. “A violação, em concreto, por parte do Estado Federado – ensinava Oswaldo Aranha Bandeira de Mello –, não diz respeito aos princípios constitucionais propriamente ditos, a que devia observar, mas ao exercício da ação dos Poderes federais, de execução das leis federais (...)”.²⁹

A Constituição de 1967, com a Emenda n. 1, de 1969, manteve essa orientação ao condicionar a intervenção, no caso de execução de lei federal, ao provimento, pelo STF, de representação do Procurador-Geral da República (art. 10, VI, primeira parte, c/c o art. 11, § 1º, “c”). Daí assentar Pontes de Miranda que, “enquanto a intervenção federal para assegurar a observância dos princípios constitucionais inerentes à forma republicana, à independência dos Poderes e outros cânones, consignados na Constituição de 1967, concerne no respeito,

27. Rp 94-DF, AJ 85/32.

28. Pontes de Miranda, *Comentários à Constituição de 1967 ...*, 2ª ed., t. II, pp. 219 e 223.

29. Sobre a Constituição de 1967/1969, v. Oswaldo Aranha Bandeira de Mello, *Teoria das Constituições Rígidas*, 2ª ed., p. 189. Em verdade, temos de reconhecer que não se mostra imune à crítica a afirmação segundo a qual a lesão aos *princípios sensíveis* há de provir, exclusivamente, de atos normativos. Evidentemente, a Constituição do Estado-membro pode não incorporar princípios basilares estabelecidos na Constituição Federal. Nesse caso, a lesão decorrerá não do ato normativo propriamente dito, mas da omissão do constituinte estadual, que deixou de atender às exigências expressas da Constituição Federal.

ainda em geral, e *in abstracto*, das regras jurídicas principais, a do art. 10, VI, é tipicamente referente a casos concretos (...).³⁰

Sem dúvida, a execução de lei federal pode ser obstada pela promulgação de ato normativo estadual em desrespeito à competência legislativa da União. Nesse caso, afirmada, preliminarmente, a validade da lei federal, há de se proferir a declaração de inconstitucionalidade do diploma estadual.

Todavia, a execução da lei federal envolve, igualmente, a edição de atos administrativos e a criação de pressupostos e condições necessários à realização da vontade do legislador federal. Assim, tanto a ação quanto a omissão do Poder Público estadual podem exigir que se proveja à execução da lei federal, submetendo-se a questão, previamente, à Excelsa Corte (CF de 1988, art. 34, VI).

Representação interventiva e atos concretos – Indagação que se colocou sob a vigência da Constituição de 1988 diz respeito à utilização da representação interventiva não apenas para atos normativos que se revelassem afrontosos aos princípios, mas também aos atos concretos ou às omissões atribuíveis a autoridades do Estado-membro que se mostrassem incompatíveis com os aludidos postulados. Discutia-se, na espécie, representação interventiva proposta pelo Procurador-Geral da República ao fundamento de lesão aos direitos da pessoa humana que teria sido perpetrada pelo Estado de Mato Grosso. Alegava-se que, ao não oferecer proteção adequada a presos, que foram arrancados, por populares exaltados, das mãos de policiais e assassinados em praça pública (linchamento), o Estado teria lesado os direitos da pessoa humana inscritos no art. 34, VII, “b”, da Constituição Federal.³¹

O Min. Celso de Mello manifestou-se pelo não conhecimento da representação interventiva, por entender que “o desrespeito concreto aos direitos da pessoa humana, mesmo que lamentavelmente traduzidos em atos tão desprezíveis quanto inaceitáveis como estes, decorrentes do tríplice linchamento ocorrido em Matupá/MT, não tem o condão de justificar a cognoscibilidade desta representação interventiva, cujo objeto – reitero – só pode ser ato estatal, de caráter

30. Pontes de Miranda, *Comentários à Constituição de 1967 ...*, 2ª ed., t. II, p. 223.

31. IF 114, rel. Min. Néri da Silveira, *DJU* 27.9.1996, *RTJ* 160/1 (3).

normativo, apto a ofender, de modo efetivo ou potencial, qualquer dos princípios sensíveis elencados no inciso VII do art. 34 da Constituição Federal”.³² Posição idêntica foi sustentada pelo Min. Moreira Alves.³³

Por maioria de votos o Tribunal entendeu de conhecer da ação. Os argumentos em favor da cognoscibilidade da ação foram expendidos no voto do Min. Pertence, ao observar que, a despeito de não ignorar a própria disposição do texto constitucional, que cogita de suspensão do ato impugnado por decreto do Poder Executivo (CF, art. 36, § 3º), não poderia ignorar a parte final do dispositivo, concebida de forma condicional (“... o decreto limitar-se-á a suspender a execução do ato impugnado, *se essa medida bastar ao restabelecimento da normalidade*”). Acrescentou, ainda, o Min. Pertence que, ao contrário dos textos de 1934 – “A intervenção só se efetivará depois de o Supremo Tribunal Federal declarar a *constitucionalidade* da lei que a decretar” – e de 1946 – “(...) depois que o Supremo Tribunal Federal, mediante representação do Procurador-Geral da República, julgar inconstitucional o ato impugnado” –, nos textos constitucionais seguintes afirma-se, tão-somente, que, em tais hipóteses, a intervenção dependerá de provimento pelo STF de representação do Procurador-Geral da República, “se for o caso, representação fundada na violação dos princípios constitucionais sensíveis, violação que (...) tanto pode dar-se por atos formais, normativos ou não, quanto por ação material, ou omissão de autoridade estadual”.³⁴

Daí ter concluído o Min. Pertence:

“(...) já não há agora o obstáculo, que a literalidade das Constituições de 1934 e de 1946 representava para que a representação interventiva, que, no passado, era exclusivamente uma representação por inconstitucionalidade de atos, sirva, hoje, à verificação de situações de fato. É claro que isso imporá adequações, se for o caso, do procedimento desta representação à necessidade da verificação não da constitucionalidade de um ato formal, mas da existência de uma grave situação de fato atentatória à efetividade dos princípios constitucionais, particularmente aos direitos humanos fundamentais”.³⁵

32. Idem, *ibidem*.

33. Idem, *ibidem*.

34. Idem, *ibidem*.

35. Idem, *ibidem*.

Assim, restou assentado – com boas razões – na jurisprudência do STF (e, posteriormente, na Lei 12.562/2011, art. 3º, II), que não só os atos normativos estaduais, mas também atos administrativos, atos concretos ou até omissões poderiam dar ensejo à representação interventiva no contexto da Constituição de 1988.³⁶

Representação interventiva e recusa à execução de lei federal

– No caso de recusa à execução de lei federal – talvez seja mais indicado falar-se em *recusa à execução do direito federal* – atribuiu-se inicialmente ao STJ a competência para julgar a representação (CF, art. 34, VI, primeira parte, c/c o art. 36, IV).

Cuida-se de equívoco cometido a partir da análise errônea de que a aplicação da lei federal envolveria, naturalmente, a competência do STJ. Na Reforma do Judiciário aprovada em dezembro/2004 (EC 45/2004) essa confusão foi superada, passando-se ao STF também a competência para processar e julgar a representação no caso de recusa à execução da lei federal por parte do Estado-membro (CF – com a redação da EC 45/2004 –, art. 36, III).

Portanto, o STF assume, de direito, a competência para processar e julgar a representação interventiva não apenas nos casos de violação dos princípios sensíveis, mas também naqueles vinculados à recusa de aplicação da lei federal.

Em geral, identifica-se, nesses casos, negativa de vigência do direito federal por parte da autoridade local, com base na afirmação de que há conflito entre o direito federal e o direito estadual, devendo-se reconhecer a legitimidade deste.

Pode ocorrer, igualmente, que a autoridade estadual se recuse a dar cumprimento à lei federal independentemente da invocação de legitimidade do direito local.

Em todas essas hipóteses caberá a representação interventiva perante o STF.

36. Em trabalho desenvolvido em 1987 para o Mestrado em Direito da Universidade de Brasília, posteriormente publicado sob o título *Controle de Constitucionalidade – Aspectos Jurídicos e Políticos* (São Paulo, Saraiva, 1990), o Min. Gilmar Mendes sustentou que a representação interventiva seria voltada, fundamentalmente, para o ato normativo estadual. Parece, porém, que essa orientação, fortemente calcada na jurisprudência do STF, desenvolvida sob a Constituição de 1946, já não mais se sustenta.

3. *Parâmetro de controle*

Nos termos da Constituição de 1988, são os seguintes os princípios sensíveis cuja violação pode dar ensejo à propositura da representação interventiva: (a) forma republicana, sistema representativo e regime democrático; (b) direitos da pessoa humana; (c) autonomia municipal; (d) prestação de contas da Administração Pública, direta e indireta; (e) aplicação do mínimo exigido da receita resultante de impostos estaduais, compreendida a proveniente de transferências, na manutenção e desenvolvimento do ensino e nas ações e serviços públicos de saúde (art. 34, VII).

Tem-se, como se pode constatar, uma alteração substancial, pelo menos quanto ao aspecto nominal, em relação ao elenco de princípios constante da Constituição Federal de 1967/1969 (art. 10, VII): (a) forma republicana representativa; (b) temporariedade dos mandatos eletivos, cuja duração não excederá a dos mandatos federais correspondentes; (c) independência e harmonia entre os Poderes; (d) garantias do Poder Judiciário; (e) autonomia municipal; (f) prestação de contas da Administração; e (g) proibição ao deputado estadual da prática de ato ou do exercício de cargo, função ou emprego mencionados nos incisos I e II do art. 34, salvo o de Secretário de Estado.

O caráter aberto dos chamados *princípios sensíveis* exige um significativo esforço hermenêutico. Quando se terá como caracterizada uma lesão ao princípio da forma republicana? Em que caso se pode afirmar que a unidade federada feriu o princípio representativo ou o regime democrático? Essas indagações somente podem ser respondidas adequadamente no contexto de determinado sistema constitucional. É o exame sistemático das disposições constitucionais integrantes do modelo constitucional que permitirá explicitar o conteúdo de determinado princípio.

Ao se deparar com alegação de afronta ao princípio da divisão de Poderes de Constituição estadual em face dos chamados *princípios sensíveis* (representação interventiva), assentou o notável Castro Nunes lição que continua atual, ao afirmar que “a enumeração é taxativa, é limitativa, é restritiva, e não pode ser ampliada a outros casos pelo Supremo Tribunal”, mas “(...) cada um desses princípios é dado doutrinário que tem de ser examinado no seu conteúdo e delimitado na sua extensão”.³⁷

37. Rp 94, rel. Min. Castro Nunes, *AJ* 85/31 (34-35), 1947.

Assim, o elenco do art. 34, VII, da Constituição Federal é fixado de forma taxativa, ou em *numerus clausus*, mas a sua leitura comporta abertura de entendimento.

Na Rp 95 o tema voltou a ser apreciado. Registre-se, uma vez mais, o magistério de Castro Nunes:

“Devo dizer ao Tribunal que considero a atribuição hoje conferida ao Supremo Tribunal excepcionalíssima, só quando for possível entroncar o caso trazido ao nosso conhecimento a algum dos princípios enumerados no art. 7º, n. 7, será possível conhecer da arguição. Não basta ser levantada uma dúvida constitucional, não basta que exista uma controvérsia constitucional. Se não for possível entroncá-la com um dos princípios enumerados, penso que o Tribunal deverá abster-se de qualquer deliberação. Nesse sentido, aliás, foi o voto do eminente Sr. Min. Hahnemann Guimarães, que salientou também esse aspecto, igualmente ressaltado pelo eminente Sr. Ministro-Relator, em seu voto.

No caso de dúvida, ou quando duvidosa ou remota aquela articulação, o Tribunal não deverá conhecer da representação, que se poderia transformar em expediente de rotina ou meio de consulta do Governo em todos os casos em que lhe conviesse provocar uma manifestação do Supremo Tribunal. Aliás, o caráter excepcional da atribuição decorre da sanção mesma, que é a intervenção”.³⁸

Sobre o significado da forma republicana, anota Magnus Cavalcanti de Albuquerque, em dissertação de Mestrado apresentada à UnB sobre o tema:

“Da ideia de República, pela quase unanimidade doutrinal, infere-se a noção de temporariedade e eletividade da chefia de Estado, o que a singulariza em relação a outras espécies de organização governamental. Sampaio Dória, porém, acena com mais seis outros princípios por ele considerados corolários do regime republicano: a inelegibilidade continuada do Chefe do Executivo, o alheamento do Presidente na escolha do seu sucessor, a responsabilidade dos funcionários, a representação das minorias, a seleção do eleitorado e a liberdade política”.³⁹

38. Rel. Min. Orozimbo Nonato, *AJ* 85/70.

39. Magnus Albuquerque, *Aspectos do Instituto da Intervenção Federal no Brasil*, dissertação de Mestrado, Brasília, UnB, 1985, p. 135.

É ainda Magnus Albuquerque quem recorda ter o STF afirmado que a dualidade de governos em uma unidade federada configura grave perturbação da ordem republicana.⁴⁰ Convém registrar a seguinte passagem do acórdão proferido no HC 6.008, de 1920:

“A dualidade de governos em um Estado da Federação importa grave perturbação da forma republicana federativa, o que autoriza a intervenção do Governo Federal para assegurá-la. O preceito constitucional que rege a intervenção federal quando se referiu à ‘forma republicana federativa’ não pôs a vista exclusivamente no Governo Nacional; preocupou-se, ao contrário, e principalmente, com a organização governamental dos Estados”.⁴¹

No MS 20.257⁴² o STF entendeu que a prorrogação de mandatos de prefeitos, para fazê-los coincidir com os mandatos estaduais e federais, não configurava afronta ao princípio republicano, uma vez que não se cuidava de um projeto que traduzisse continuidade ou permanência dos mandatos, mas simples prorrogação por razões técnico-políticas (coincidência das eleições nos planos federal, estaduais e municipais).

A propósito da emenda constitucional que prorrogava o mandato de prefeitos e vereadores pelo prazo de dois anos, ressaltou o Min. Moreira Alves:

“A emenda constitucional, em causa, não viola, evidentemente, a república, que pressupõe a temporariedade dos mandatos eletivos. De feito, prorrogar mandato de dois para quatro anos, tendo em vista a conveniência da coincidência de mandatos nos vários níveis da Federação, não implica introdução do princípio de que os mandatos não mais são temporários, nem envolve, indiretamente, sua adoção de fato, como sustentam os impetrantes, sob a alegação de que, a admitir-se qualquer prorrogação, ínfima que fosse, estar-se-ia a admitir prorrogação por vinte, trinta ou mais anos. Julga-se à vista do fato concreto, e não de suposição, que, se vier a concretizar-se, merecerá, então, julgamento para aferir-se da existência, ou não, de fraude à proibição constitucional”.⁴³

40. Idem, *ibidem*.

41. Cf. transcrição in Magnus Albuquerque, *Aspectos do Instituto da Intervenção Federal no Brasil*, p. 135.

42. Rel. Min. Moreira Alves, *DJU* 27.2.1981, *RTJ* 99(3)/1.040.

43. MS 20.257, Rel. Min. Moreira Alves, *RTJ* 99/1.031.

Alerte-se que o conceito de “República” envolve também a não patrimonialização do Poder e sua não colocação a serviço de grupos ou pessoas.⁴⁴

Quanto ao sistema representativo e democrático, o texto constitucional prevê que “a soberania popular será exercida pelo sufrágio universal e pelo voto direto e secreto, com valor igual para todos, e, nos termos da lei, mediante: I – plebiscito; II – referendo; III – iniciativa popular” (CF, art. 14). As normas sobre elegibilidade e inelegibilidade estão fixadas na Constituição, podendo lei complementar federal estabelecer outros casos de inelegibilidade e os prazos de sua cessação (CF, art. 14, § 9º).

Convém observar que, tendo em vista as claras prescrições constitucionais federais sobre os direitos políticos (art. 14), o número de deputados, o sistema eleitoral, eleição de governador e de vice-governador, inviolabilidade e imunidade, remuneração, perda de mandato, licenças e impedimentos (arts. 27 e 28), dificilmente o Estado-membro terá condições de atentar contra o regime democrático representativo formal mediante ato normativo sem que incorra em flagrante inconstitucionalidade. De mais a mais, a própria legislação eleitoral é de competência privativa da União (art. 22, I).

Assim, é possível que eventual lesão ao regime representativo e democrático, se vier a se verificar, derive de atos concretos.

Questão interessante envolve saber se no conceito de *regime democrático* (CF, art. 34, VII, “a”) estariam presentes os princípios relativos à independência e harmonia entre os Poderes e às garantias do Poder Judiciário, constantes dos textos constitucionais anteriores.

Desde logo pode-se afirmar que o regime democrático de que cuida o art. 34, VII, *in fine*, somente poderá ser o regime do Estado Democrático de Direito, tal como enunciado no art. 1º da CF. Nesse contexto, afigura-se igualmente inequívoco que a independência e a harmonia entre os Poderes são inseparáveis da própria ideia de Estado Democrático de Direito. Nesse sentido, anota Canotilho que o princípio do Estado de Direito é informado por duas ideias ordenadoras: “(1) ideia de *ordenação subjectiva*, garantindo um *status* jurídico aos indivíduos essencialmente ancorado nos direitos fundamentais;

44. Cf. José Afonso da Silva, *Curso de Direito Constitucional Positivo*, 39ª ed., São Paulo, Malheiros Editores, 2016, pp. 105-106.

(2) ideia de *ordenação objectiva*, assente no princípio estruturante da divisão de Poderes”.⁴⁵

Da mesma forma, o próprio conceito de Estado Democrático de Direito pressupõe, como demonstrado, o respeito aos direitos fundamentais e à independência dos Poderes, assumindo a independência do Poder Judiciário papel central no funcionamento desse sistema. Em verdade, como anota Martin Kriele, um catálogo de direitos fundamentais é perfeitamente compatível com o absolutismo, com a ditadura e com o totalitarismo. A Inglaterra garantiu, porém, os direitos humanos sem necessidade de uma Constituição escrita.⁴⁶ É que a independência judicial – conclui ele – é mais importante que o catálogo de direitos fundamentais contidos na Constituição.⁴⁷

Parece inquestionável que também entre nós as garantias do Poder Judiciário integram o próprio conceito de Estado Democrático de Direito e, para os fins de intervenção, o conceito de *regime democrático*.

No texto de 1988 a inclusão dos “direitos da pessoa humana” no elenco dos princípios sensíveis amplia a abertura de tais princípios, na medida em que se exige do Tribunal a identificação não do conteúdo de um dado princípio, mas de todos os possíveis conteúdos dos princípios relacionados com os direitos da pessoa humana.

Ainda que se busque fundamento na própria ordem constitucional para explicitar o conteúdo desse *princípio sensível*, é certo que não se poderá fazer abstração do princípio da dignidade humana, previsto no art. 1º, III, e dos postulados constantes do catálogo de direitos e garantias individuais (CF, art. 5º e §§ 1º e 2º). Evidentemente, o Tribunal terá que desenvolver critério relativo ao significado amplo e à intensidade da lesão, tendo em vista a necessária compatibilização do processo interventivo – marcadamente excepcional – com a autonomia do ente federado.⁴⁸

Daí por que o Tribunal, na IF 114-MT, embora tenha considerado deploráveis os fatos (linchamento de presos arrancados das mãos

45. Cf. J. J. Gomes Canotilho, *Direito Constitucional*, 5ª ed., Coimbra, 1992.

46. Cf. Martin Kriele, *Introducción a la Teoría del Estado*, Buenos Aires, 1980, p. 160.

47. *Idem*, pp. 159-160.

48. Cf., sobre o tema, decisão proferida na IF 114-MT, rel. Min. Néri da Silveira, *DJU* 27.9.1996.