

Artigo

O procedimento de intervenção na Constituição Federal e recentes entendimentos do Supremo Tribunal Federal *The intervention procedure in the Federal Constitution and recent understandings of the Federal Supreme Court*

Halana de Figueiredo Souza Andrade¹

¹Advogada. Graduada pela Universidade Católica de Pernambuco. Especialista em direito tributário pelo Instituto Brasileiro de Estudos Tributário e em direito público pelo Instituto Damásio de Direito. E-mail: halanafigueiredo@hotmail.com.

Submetido em: 01/11/2024, revisado em: 07/11/2024 e aceito para publicação em: 02/01/2025.

Resumo: O artigo tem como foco o estudo do instituto da intervenção previsto expressamente na Constituição Federal, utilizando o método dedutivo, com base na análise e interpretação de textos relacionados ao tema. O trabalho examina os aspectos constitucionais desse ato, confrontando críticas acadêmicas e práticas jurídicas com entendimentos doutrinários e jurisprudenciais mais recentes, incluindo a sedimentação do posicionamento do Supremo Tribunal Federal sobre o caráter taxativo e de reprodução obrigatória da intervenção estadual. O presente trabalho investiga o procedimento de intervenção na Constituição Federal e os recentes entendimentos do Supremo Tribunal Federal (STF). Trata-se de uma pesquisa exploratória que busca as principais nuances jurisprudenciais acerca da intervenção federal. O artigo utiliza métodos dedutivos para evidenciar o entendimento do STF sobre a intervenção estabelecida na Constituição Federal. A abordagem é qualitativa, analisando aspectos normativos e sociais do tema. São empregadas técnicas de pesquisa documentais (leis, decretos, portarias e relatórios) e bibliográficas (livros e artigos). Os artigos foram buscados em bancos científicos como Capes, Scielo, Scopus e Web of Science, utilizando palavras-chave como "Intervenção", "Jurisprudência" e "Supremo Tribunal Federal" ou suas traduções em inglês, com o operador booleano AND, excluindo-se trabalhos com mais de dez anos. Assim, a intervenção na Constituição Federal é crucial para preservar o Estado Democrático de Direito, mas deve ser usada com cautela e rigor, sendo a jurisprudência do STF é essencial para definir limites claros e garantir uma aplicação justa e proporcional da intervenção.
Palavras-chave: Intervenção; Jurisprudência; Supremo Tribunal Federal.

Abstract: The article focuses on the study of the institute of intervention expressly provided for in the Federal Constitution, using the deductive method, based on the analysis and interpretation of texts related to the topic. The work examines the constitutional aspects of this act, confronting academic criticisms and legal practices with more recent doctrinal and jurisprudential understandings, including the consolidation of the Federal Supreme Court's position on the mandatory and exhaustive nature of state intervention. This work investigates the intervention procedure in the Federal Constitution and the recent understandings of the Federal Supreme Court (STF). It is an exploratory research that seeks the main jurisprudential nuances regarding federal intervention. The article uses deductive methods to highlight the STF's understanding of the intervention established in the Federal Constitution. The approach is qualitative, analyzing normative and social aspects of the topic. Documentary research techniques (laws, decrees, ordinances, and reports) and bibliographic research (books and articles) are employed. The articles were searched in scientific databases such as Capes, Scielo, Scopus, and Web of Science, using keywords such as "Intervention," "Jurisprudence," and "Supreme Federal Court" or their English translations, with the boolean operator AND, excluding works older than ten years. Thus, intervention in the Federal Constitution is crucial to preserving the Democratic Rule of Law, but it must be used with caution and rigor, with the STF's jurisprudence being essential to defining clear limits and ensuring a fair and proportional application of intervention.

Keywords: Intervention; Jurisprudence; Supreme Federal Court.

1 INTRODUÇÃO

A Constituição Federal de 1988, em seu artigo primeiro, definiu a Federação como a forma de organização político-administrativa do Estado brasileiro, sendo este o fundamento estruturante do sistema político nacional.

Com base na concepção kelseniana, o Constituinte Originário optou por descentralizar o exercício do poder político, estabelecendo uma ordem jurídica central e diversas ordens jurídicas parciais. A integração dessas ordens jurídicas dá origem ao Estado Federativo Brasileiro (Masson, 2021).

Nesse contexto, a Constituição determinou que a República Federativa do Brasil é composta pela União,

pelos Estados, pelo Distrito Federal e pelos Municípios, todos dotados de autonomia. Essa autonomia se manifesta na capacidade de auto-organização, autogoverno, autoadministração e autolegislação.

O presente trabalho objetiva investigar o procedimento de intervenção na Constituição Federal e recentes entendimentos do Supremo Tribunal Federal. Para tanto, trata-se de uma pesquisa exploratória que buscará as principais nuances jurisprudenciais acerca da intervenção federal. Como método, o presente artigo empregará meios dedutivos, buscando evidenciar o entendimento da Pretório Excelso sobre a intervenção estabelecida na Constituição Federal. Quanto a abordagem do artigo, esta se reputa como qualitativa, afinal, averiguará aspectos normativos e sociais do tema. Por fim, serão empregadas técnicas de pesquisa documentais (leis, decretos, portarias e relatórios)

e bibliográficas (livros e artigos).

No tocante aos artigos, estes foram buscados através de bancos científicos como Capes, Scielo, Scopus e Web of Science mediante as palavras-chaves ou keywords “Intervenção”, “Jurisprudência” e “Supremo Tribunal Federal” ou “Intervention”, “Jurisprudence” e “Supreme Federal Court” com o operador booleano AND, excluindo-se os trabalhos com mais de 10 (dez) anos.

2 INTERVENÇÃO: UMA ANÁLISE JURISPRUDENCIAL

A soberania no federalismo é atribuída ao Estado Federal como um todo. Os Membros-Federados, por sua vez, possuem a característica da autonomia, que com aquela não se confunde, pois significa a capacidade de autodeterminação dentro das competências traçadas pelo poder soberano.

As características básicas da federação são: constituição como base institucional, por tratar do pacto federativo, constituição essa que deve ser rígida, garantindo estabilidade institucional; descentralização político-administrativa repartição de competências; repartição de receitas; auto-organização dos Estados-membros; inexistência de direito à secessão.

Ademais, vigora o princípio da indissolubilidade, não sendo possível o Estado se retirar da federação, uma vez que os Estados-membros não são soberanos, mas possuem apenas autonomia; não há necessidade de concordância de cada Estado para as decisões centrais valerem internamente; há a previsão de mecanismos de controle de constitucionalidade, como forma de proteger as disposições constitucionais conformadoras da federação; há mecanismos de segurança em face de ameaças sistêmicas (a chamada intervenção); há um órgão neutro para dirimir conflitos entre as unidades federadas (no Brasil, esse órgão é o Supremo Tribunal Federal); há um órgão representativo dos Estados-membros, o Senado Federal.

De acordo com a doutrina, a federação do Brasil é classificada como: o por desagregação (pois é resultado do desfazimento de um estado unitário preexistente); centrípeta (pois o poder central é o mais forte); e, por fim, atípica, tricotômica, tríplice ou de terceiro grau (pois inclui os municípios e o DF entre as entidades federadas. além disso, é importante ressaltar que à federação dado o status de cláusula pétrea na constituição de 1988, em seu art. 60, § 4º.

Como dito acima, em uma Federação a regra é a autonomia de seus entes, quais sejam a União, os Estados, o DF e os Municípios. Entretanto, também é característico das Federações, diante de situações de crise a instauração de processo interventivo para assegurar o equilíbrio federativo, e, assim, a manutenção da federação.

Deste modo, a Constituição Federal, em seus artigos 34 ao 36, dá à União e aos Estados a competência de preservar a integridade política, jurídica e física da federação, atribuindo a eles a competência para realizar intervenção. A intervenção é um instrumento que o Estado Federado possui para preservar sua própria continuidade.

A intervenção é um mecanismo drástico, que pode ser definido como medida temporária e excepcional,

prevista na Constituição em hipóteses restritas, que autoriza que um ente federado passe a ter ingerência nos negócios políticos de outra entidade federada, suprindo-lhe, por tempo determinado, a autonomia.

O Brasil até 2018 não tinha experiência prática com a intervenção, sendo preconizado pela doutrina como instrumento de relevância acadêmica. Em 2010, foi formulado pelo Procurador Geral da República pedido de intervenção federal no Distrito Federal com argumento de violação aos princípios republicanos e democráticos devido a alegação de existência de forte esquema de corrupção envolvendo o ex-Governador do DF e alguns deputados distritais e suplentes. Entretanto o STF julgou improcedente o pedido de intervenção por entender que existiam mecanismos institucionais menos agressivos para remediar a situação.

Por outro lado, em 2018, houve a decretação de Intervenção Federal no Estado do Rio de Janeiro, por meio do Decreto 9.288, e no Estado de Roraima, por meio do Decreto 9.062.

A intervenção importa a suspensão temporária das normas constitucionais asseguradoras da autonomia do membro atingido. Assim, é uma antítese dos pressupostos federativo, sendo encarada como uma medida excepcional.

Devido a isto, a intervenção deve respeitar limites, tais quais, o princípio da não intervenção, o princípio da taxatividade, o princípio da temporalidade e da formalidade.

Quanto às espécies de intervenção, é importante destacar que a Constituição autoriza a existência de três tipos, quais sejam: a) Intervenção da União nos Estados; b) Intervenção dos Estados nos Municípios; e c) Intervenção da União em Município situado em Território.

Como pode notar com as espécies acima, a intervenção será sempre por um ente federado maior em outro imediatamente menor, não sendo possível a intervenção per saltum, o que impossibilita a intervenção pela União nos Municípios localizados nos Estados-membros.

Segundo o STF (IF 590 QO), nos termos do art. 35 da CF/1988, apenas os Estados-membros podem intervir nos Municípios. À União é vedado intervir em Municípios, exceto se se tratar de Município localizado em Território Federal (única hipótese de intervenção da União em Municípios admitida constitucionalmente).

Quanto aos Territórios, é importante notar que, de acordo com parte da doutrina, como os territórios federais não são entes federativos, mas apenas meras descentralizações administrativas da União, não podendo, assim, sofrer intervenção. Entretanto, como podem ser divididos em municípios, que são entes federados e detentores de autonomia, estes sim podem sofrer intervenção. Por outro lado, há, também, o entendimento doutrinário que atualmente, não existe Território no Brasil, mas, quando houver, essa intervenção poderá ocorrer.

Outra consideração interessante a ser feita é quanto ao Distrito Federal. Como o DF não pode ser dividido em municípios, não se pode falar em intervenção distrital. Assim, o DF pode sofrer intervenção federal, mas não pode intervir em nenhuma entidade.

A intervenção federal, a primeira hipótese apresentada, é mecanismos drástico e excepcional

destinado a manter a integridade dos princípios basilares da CF, enumerados taxativamente em seu art. 34. São constitucionalmente previstos na CF a possibilidade de intervenção federal para: a) Efetivar a defesa nacional; b) Defender a ordem pública; c) Proteger o livre exercício dos poderes constitucionais das unidades da federação; d) Reorganizar as finanças; e) Prover a execução de lei federal, ordem ou decisão judicial; f) Assegurar a observância dos princípios constitucionais sensíveis.

O inciso primeiro, quando visa a integridade nacional prevê a intervenção para efetivar o artigo primeiro da Constituição, que determina a indissolubilidade do vínculo federativo e a impossibilidade de secessão.

No inciso segundo, em sua primeira parte, é assegurada à União a intervenção para garantir a soberania nacional, violada pela invasão de outro Estado. Aqui a intervenção não é condicionada a ter havido conivência do Estado-membro, já que tal medida não é sancionatória.

A segunda parte do inciso é referente à invasão de um Estado sobre o outro, ou sobre o DF, havendo quebra do pacto federativo, sendo permitido à União intervir no invasor e no invadido.

Hipótese se intervenção por situação de considerável desordem, em que o Estado-membro não queira ou não consiga enfrentá-la de forma eficaz. É irrelevante a causa da grave perturbação da ordem, bastando sua realidade.

Foi essa hipótese que fundamentou a decretação de intervenção federal nos Estados do Rio de Janeiro e de Roraima.

A hipótese é relativa à intervenção federal por desorganização administrativa do Estado ou DF, sem motivo de força maior.

De acordo com a Lei 4.320/64, a dívida fundada compreende os compromissos de exigibilidade superior a doze meses, contraídos para atender a desequilíbrio orçamentário ou a financeiro de obras e serviços públicos.

A quinta hipótese cuida da intervenção para promover a execução de lei federal, ordem ou decisão judicial.

Primeiramente, não é qualquer desrespeito à lei federal que enseja a intervenção. Segundo a doutrina, a intervenção para a execução de lei federal somente poderá ocorrer quando não haja solução judicial.

A intervenção também se presta a garantir o cumprimento de ordem ou decisão judicial. Importante ressaltar que, de acordo com julgado do STF, o trânsito em julgado da decisão não é pressuposto para a intervenção.

Não configura situação apta a intervenção o não pagamento de precatórios quando os recursos do Estado são limitados e há outras obrigações de idêntica hierarquia.

Quanto ao procedimento, a intervenção será decretada pelo Presidente da República, por meio de decreto. Trata-se de um decreto interventivo, que possui um conteúdo estabelecido pela CF/1988 (art. 36, § 1º), qual seja, a definição da amplitude, do prazo e das condições de execução da intervenção, bem como, sendo caso, a nomeação de interventor.

Em alguns casos o Presidente atuará sem a provocação de ninguém, agindo ex officio (incisos I, II, III e V do art. 34 da CF), para: a) manter a integridade

nacional; b) repelir invasão estrangeira ou de uma unidade da Federação em outra; pôr termo a grave comprometimento da ordem pública; reorganizar as finanças da unidade da Federação que: suspender o pagamento da dívida fundada por mais de dois anos consecutivos, salvo motivo de força maior; eixar de entregar aos Municípios receitas tributárias fixadas nesta Constituição, dentro dos prazos estabelecidos em lei.

Em caso de intervenção espontânea, o Presidente deverá ouvir os conselhos da República e da Defesa Nacional, que oferecerão pareceres meramente opinativos.

Por outro lado, também há casos de intervenção provocada (incisos IV, VI e VII do art. 34 da CF), previstos no artigo 36 da Constituição Federal. O Presidente poderá ser solicitado tanto pelo Poder Legislativo como pelo chefe do Poder Executivo, requisitado pelo Poder Judiciário, ou, por fim, provocado dependendo de provimento de representação.

A provocação por solicitação é prevista pelo art. 34, iv, combinado com a primeira parte do art. 36, i, cf. ocorre quando há coação ou impedimento que recai sobre o poder legislativo ou executivo impedindo seu livre exercício. a decretação de intervenção dependerá de solicitação do respectivo poder. por ser uma provocação por pedido, a análise do presidente tem caráter discricionário, sendo a decretação da intervenção facultativa.

A provocação por requisição é prevista pelo art. 34, IV, combinado com a primeira parte do inciso I do artigo 36 da CF. Ocorre se houver coação contra o Poder Judiciário, hipótese que a decretação de intervenção estará condicionada à prévia requisição pelo STF ao Presidente.

Também haverá provocação poro requisição no caso do art. 36, II, combinado com a segunda parte do inciso VI do artigo 34, ambos da CF. Nesse caso, haverá desobediência a ordem ou decisão judicial, a depender de requisição do STF, do STJ ou do TSE, de acordo com a matéria. Assim,

No caso de requisição de intervenção federal decorrente de descumprimento de ordem ou decisão judiciária (arts. 34, VI, e 36, II, CF/88), o STF possui o entendimento de que essa hipótese de intervenção só é possível se a desobediência ao comando judicial for voluntária e intencional, isto é, for dolosa (IF 1.917 AgR, j. 17/03/2004; IF 4.640 AgR, j. 29/03/2012; IF 298, j. 27/02/2004; IF 5.101, IF 5.105, IF 5.106 e IF 5.114, j. 28/03/2012).

Além disso, segundo o Supremo Tribunal Federal, a competência para requisitar a intervenção na hipótese de descumprimento de ordem ou decisão judicial caberá ao próprio ao STF, ao STJ ou ao TSE de acordo com a matéria envolvida. Se envolver matéria eleitoral, caberá ao TSE; se envolver matéria infraconstitucional comum, caberá ao STJ; se envolver matéria constitucional, caberá ao STF. Se a matéria for trabalhista ou militar, embora se trate de questões infraconstitucionais, a atribuição para

requisitar a intervenção também será do STF (IF 2.792, j. 04/06/2003; e IF 230, j. 24/04/1996).

Importante notar que caso a ordem ou decisão judicial desrespeitada tiver sido prolatada pela Justiça do Trabalho ou pela Justiça Militar, a competência para requisitar a intervenção é do STF.

Nos casos de requisição, o Presidente está vinculado à requisição, sob pena de descumprindo a ordem do tribunal, praticar crime de responsabilidade.

Por fim, há a intervenção provocada, dependendo de provimento por representação. Ela é prevista no art. 36, III, primeira parte, combinado com o art. 34, VII e a primeira parte do art. 34 VI, todos da CF e é a hipótese que depende da declaração de procedência da ação direta de inconstitucionalidade interventiva (ou representação interventiva) pelo STF, por representação do Procurador-Geral da República.

A decretação e execução da intervenção estadual, por sua vez, é de competência privativa do Governador do Estado, por meio do decreto de intervenção, que especificará a amplitude, o prazo e as condições da execução, e quando couber, nomeará um interventor.

Como explicitado acima, nos municípios localizados em Estados membros, a União não pode intervir de forma alguma, mesmo que o Estado seja omissor na situação.

Em regra, é aplicado o mesmo procedimento da intervenção federal para a intervenção estadual, no qual também deve ser respeitado os princípios da excepcionalidade da medida, da taxatividade e da temporalidade. Entretanto, quanto à ação interventiva estadual, vale ressaltar que ela é proposta pelo Procurador-Geral de Justiça e, pelo fato de ter natureza político-administrativa, ela não se sujeita ao cabimento de recurso extraordinário.

Devido a isso, quanto à intervenção estadual, o Supremo Tribunal Federal sedimentou o seu entendimento em 2020 no sentido de que a Constituição Estadual não pode trazer hipóteses de intervenção estadual diferentes daquelas que são previstas no art. 35 da Constituição Federal. Assim, as hipóteses de intervenção estadual previstas no art. 35 da CF/88 são taxativas.

No mesmo sentido, o Supremo também passou a entender que o Estado pode intervir em Município com base no art. 35, IV, da CF/88 alegando que estão sendo violados princípios constitucionais sensíveis (art. 34, VII, da CF/88) mesmo que na Constituição Estadual não esteja previsto um rol de princípios constitucionais sensíveis.

Para o Supremo, estadual, impondo a obrigatoriedade de observância dos princípios constitucionais. Assim, em razão desse princípio, Estados e Municípios devem respeitar, em suas respectivas esferas, os parâmetros definidos pela Constituição Federal.

Essa diretriz resolve a controvérsia em análise. Conforme antigo entendimento do Supremo, as normas do art. 35 da Constituição Federal são de aplicação obrigatória pelos Estados-membros, sendo vedadas quaisquer alterações que ampliem ou restrinjam as hipóteses de intervenção ali previstas (STF, Plenário, ADI 336, Rel. Min. Eros Grau, DJ 17.9.2010).

Portanto, as Constituições Estaduais não podem modificar, ampliando ou restringindo, as hipóteses de

intervenção previstas no art. 35 da Constituição Federal. A intervenção, seja federal ou estadual, constitui medida excepcional no sistema federativo e somente pode ser adotada nas situações e condições expressamente estabelecidas nos arts. 34 a 36 da Constituição Federal. Alterações nesse âmbito pelo constituinte estadual são inadmissíveis.

No caso da intervenção estadual, as hipóteses taxativas previstas no art. 35 da Constituição Federal devem ser rigorosamente observadas pelo constituinte estadual. O STF determinou que não é necessário que os princípios constitucionais que autorizam a intervenção sejam enumerados expressamente na Constituição Estadual, uma vez que os entes estaduais não possuem margem normativa para alteração dessa matéria.

Os princípios mencionados no inciso IV do art. 35 da Constituição Federal, também denominados princípios constitucionais sensíveis, estão listados no inciso VII do art. 34 da Constituição Federal. Esses princípios são de observância obrigatória pelos Estados, mesmo que não estejam transcritos literalmente nas Constituições Estaduais.

O rol de princípios constitucionais sensíveis, previsto no art. 34, VII, da Constituição Federal, possui caráter taxativo e deve ser respeitado pelos Estados, dispensando sua reprodução literal nas Constituições Estaduais para justificar a intervenção estadual nos Municípios. Isso se deve à ausência de autonomia do constituinte estadual para modificar esse rol.

3 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A intervenção na Constituição Federal é um mecanismo excepcional e temporário, destinado a preservar a integridade política, jurídica e física da federação. Prevista nos artigos 34 a 36 da Constituição de 1988, a intervenção permite que a União ou os Estados interfiram nos negócios políticos de outra entidade federada em situações de crise, garantindo a manutenção do equilíbrio federativo. No entanto, essa medida drástica deve ser aplicada com cautela, respeitando os princípios da não intervenção, taxatividade, temporalidade e formalidade.

Os recentes entendimentos do Supremo Tribunal Federal (STF) têm desempenhado um papel crucial na delimitação dos critérios interpretativos para a aplicação da intervenção. O STF tem enfatizado a necessidade de uma conexão funcional entre a intervenção e o mandato, além de discutir a responsabilidade política e administrativa por quebra de decoro como contrapeso aos excessos na aplicação da imunidade parlamentar. Casos emblemáticos, como a intervenção federal no Estado do Rio de Janeiro em 2018, ilustram a aplicação prática desse mecanismo em situações de grave perturbação da ordem pública.

Em suma, a intervenção na Constituição Federal é uma ferramenta essencial para a preservação do Estado

Democrático de Direito, mas deve ser utilizada com parcimônia e rigor. A jurisprudência do STF tem sido fundamental para estabelecer limites claros e garantir que a intervenção seja aplicada de maneira justa e proporcional. Ao equilibrar a proteção à liberdade parlamentar com os princípios constitucionais de responsabilidade e combate a privilégios, a intervenção fortalece a federação brasileira e assegura a estabilidade institucional necessária para o desenvolvimento do país.

REFERÊNCIAS

BRAGA, F. **Direito Constitucional Grifado**. 4 ed. – Salvador: JusPodivm, 2024.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **ADI 6616/AC**, Rel. C. Lúcia, julgado em 26/4/2021 (Info 1014).

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **ADI 6619/RO**, Rel. G. Mendes, julgado em 21/10/2022 (Info 1073).

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **ADI 7.369/MT**, Rel. C. Lúcia, julgado em 13/05/2024 (Info 1136).

CAVALCANTE, M. A. L. **A Constituição Estadual não pode disciplinar sobre intervenção estadual de forma diferente das regras previstas na Constituição Federal**. Buscador Dizer o Direito, Manaus. Disponível em: <https://www.buscadordizerodireito.com.br/jurisprudencia/detalhes/2bd9cae0be467d9523a8489230163366>. Acesso em: 02 jan. 2025.

CAVALCANTE, M. A. L. **É inconstitucional norma constitucional estadual pela qual se prevê hipótese de intervenção estadual em municípios não contemplada no art. 35 da Constituição Federal**. Buscador Dizer o Direito, Manaus. Disponível em: <https://www.buscadordizerodireito.com.br/jurisprudencia/detalhes/7aa7b77461bd44a3f9da9984da1346fb>. Acesso em: 02 jan. 2025.

CAVALCANTE, M. A. L. **O Estado pode intervir em Município com base no art. 35, IV, da CF/88 alegando que estão sendo violados princípios constitucionais sensíveis (art. 34, VII, da CF/88) mesmo que na Constituição Estadual não esteja previsto um rol de princípios constitucionais sensíveis**. Buscador Dizer o Direito, Manaus. Disponível em: <https://www.buscadordizerodireito.com.br/jurisprudencia/detalhes/fc9e5c39356354a60d33ca59499913ca>. Acesso em: 02 jan. 2025.

LENZA, P. **Direito Constitucional Esquematizado**. 22 ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2018.

MASSON, N. **Manual de Direito Constitucional**. 9 ed. Salvador: JusPodivm, 2021.

MENDES, G. F.; BRANCO, P. G. G. Curso de **Direito Constitucional**. 7 ed. São Paulo: Saraiva, 2012.