

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL  
FACULDADE DE DIREITO  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO

**ERION DE PAIVA MAIA**

**AÇÃO DIRETA INTERVENTIVA E A LEGITIMIDADE EXCLUSIVA DO  
MINISTÉRIO PÚBLICO**

Porto Alegre  
2008

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL  
FACULDADE DE DIREITO  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO

**ERION DE PAIVA MAIA**

**AÇÃO DIRETA INTERVENTIVA E A LEGITIMIDADE EXCLUSIVA DO  
MINISTÉRIO PÚBLICO**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Direito da Faculdade de Direito da Universidade Federal do Rio Grande do Sul para obtenção do grau de Mestre.

**Orientador: Prof. Dr. Cezar Saldanha Souza Júnior**

Porto Alegre  
2007

À minha família: esposa Sonia e filhos Thays, Thayane e Erionzinho, pela compreensão e apoio nos momentos difíceis.

## **AGRADECIMENTOS**

Aos meus pais Jerônimo e Esmeralda, por terem me instruído a lutar por um ideal, principalmente sem desrespeitar o próximo.

Ao professor Cezar Saldanha, pela paciência, generosidade e precipuamente por ter me proporcionado este magnífico curso de mestrado.

Agradeço finalmente ao professor Plínio Sabino Selis da UNIRG pelas correções e palavras de incentivo, além das dicas quanto ao trato com a língua pátria.

“Os grandes propósitos são sempre atravessados por diversos obstáculos e dificuldades”. Vicente de Paula.

## RESUMO

O presente trabalho tem por escopo apontar outras vertentes para a legitimação ativa – entregue à exclusividade do Procurador Geral da República – da representação interventiva, conhecida também como ação direta interventiva e representação de inconstitucionalidade, introduzida no texto constitucional de 1934. Sendo o instituto da intervenção vital ao sistema federativo, e a ação direta interventiva indissociável do controle de constitucionalidade, que tem por finalidade precípua garantir a supremacia da Constituição, desenvolveremos a presente dissertação em capítulos distintos, obedecendo a seguinte ordem: introdução; estado federal; federalismo; intervenção federal; controle de constitucionalidade; representação interventiva; outros legitimados; posição do Supremo Tribunal Federal e conclusão.

## **RIASSUNTO**

Il presente lavoro ha per scopo mostrare altre versanti della legittimazione attiva – consegna di esclusività del Procuratore Generale della Repubblica – della rappresentazione intervenuta, conosciuta anche come azione diretta interventiva e rappresentazione di incostituzionalità, introdotta nel testo costituzionale del 1934. Essendo l'istituto dell'intervenzione vitale al sistema federativo, e l'azione diretta interventiva indissociabile al controllo della costituzionalità, e che anche ha per finalità precipua garantire la supremazia della Costituzione, svolgeremo la presente dissertazione in capitoli diversi ubbidendo alla seguente ordine: Introduzione, Stato Federale, Federalismo, Intervento Federale, Controllo di Costituzionalità, Rappresentazione Interventiva, altri legittimati, la posizione del Supremo Tribunale Federale e conclusione.

## **LISTA DE ABREVIATURAS**

CCJ – Comissão de Constituição e Justiça  
CNJ – Conselho Nacional de Justiça  
CNMP – Conselho Nacional do Ministério Público  
EC – Emenda Constitucional  
EUA – Estados Unidos da América  
MDB – Movimento Democrático Brasileiro  
MPE – Ministério Público Estadual  
OAB – Ordem dos Advogados do Brasil  
PGR – Procurador Geral da república  
RISTF – Regimento Interno do Supremo Tribunal Federal  
STJ – Superior Tribunal de Justiça  
STF – Supremo Tribunal Federal  
STM – Superior Tribunal Militar  
TJ – Tribunal de Justiça  
TRF – Tribunal Regional Federal  
TRT – Tribunal Regional do Trabalho  
TSE – Tribunal Superior Eleitoral  
TST – Tribunal Superior do Trabalho

## SUMÁRIO

<b>INTRODUÇÃO</b> .....	<b>11</b>
<b>1 ESTADO FEDERAL</b> .....	<b>12</b>
1.1 Conceito de Federação .....	12
1.2 Antecedentes Históricos do Sistema Federal.....	16
<b>2 O ESTADO FEDERAL BRASILEIRO</b> .....	<b>21</b>
2.1 Primórdios do Federalismo no Brasil.....	21
2.2 O Federalismo na Constituição de 1891.....	27
2.3 O Federalismo na Constituição de 1934.....	30
2.4 O Federalismo na Constituição de 1937.....	35
2.5 O Federalismo da Constituição de 1946.....	36
2.6 O Federalismo da Constituição de 1967.....	41
2.7 O Federalismo na Constituição de 1969.....	42
2.8 O Federalismo na Constituição de 1988.....	44
2.8.1 Aspectos Gerais do Federalismo na Constituição de 1988.....	46
2.8.2 A Repartição das Competências.....	46
2.8.3 Divisão das rendas.....	48
<b>3 INTERVENÇÃO FEDERAL</b> .....	<b>50</b>
3.1 Noções Gerais .....	50
3.2 Origem.....	51
3.3 Formas de intervenção .....	52
3.4 A Intervenção Federal nas Constituições brasileiras .....	53
3.4.1 A intervenção na Constituição de 1891.....	53
3.4.2 A intervenção na Constituição de 1934.....	56
3.4.3 A intervenção federal na Constituição de 1937.....	58
3.4.4 A intervenção federal na Constituição de 1946.....	60
3.4.5 A intervenção federal na Constituição de 1967.....	62
3.4.6 A intervenção federal na Constituição de 1969.....	64
3.4.7 A intervenção federal na Constituição de 1988.....	65
<b>4 CONTROLE DE CONSTITUCIONALIDADE DAS LEIS</b> .....	<b>68</b>
<b>4.1 Supremo Tribunal Federal</b> .....	<b>68</b>
4.1.1 Antecedentes Históricos.....	68
4.1.2 Composição .....	72
4.1.3 Estrutura.....	74
4.1.4 Forma de Escolha e Atributos Pessoais Exigíveis .....	75
4.1.5 Duração do Mandato.....	76
4.1.6 Tempo de Serviço .....	77
4.1.7 Garantias.....	78
4.1.8 Incompatibilidades.....	79
4.1.9 Competências .....	79

4.1.9.1 Competências originárias .....	80
4.1.9.2 Competência recursal ordinária.....	83
4.1.9.3 Competência recursal extraordinária.....	83
<b>4.2 Conceito e Antecedentes Históricos do Controle de Constitucionalidade..</b>	<b>84</b>
<b>4.3 Controle de constitucionalidade no Brasil.....</b>	<b>87</b>
<b>4.4 Suspensão da execução da lei declarada inconstitucional.....</b>	<b>91</b>
<b>4.5 Conclusão .....</b>	<b>92</b>
<b>5 REPRESENTAÇÃO INTERVENTIVA.....</b>	<b>96</b>
<b>5.1 Natureza da Representação .....</b>	<b>106</b>
<b>5.2 Medida Cautelar.....</b>	<b>108</b>
<b>5.3 Ato a ser argüido.....</b>	<b>113</b>
<b>5.4 Legitimidade exclusiva do Ministério Público .....</b>	<b>114</b>
<b>6 OUTROS LEGITIMADOS .....</b>	<b>119</b>
<b>7 POSIÇÃO DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL .....</b>	<b>127</b>
<b>CONCLUSÃO .....</b>	<b>128</b>
<b>REFERÊNCIAS.....</b>	<b>130</b>

## INTRODUÇÃO

Tem por fim o presente trabalho a construção de um novo paradigma, no que tange à legitimação ativa da representação interventiva, já que entregue desde o seu nascedouro à exclusividade do Procurador-Geral da República.

A busca por outros legitimados ativos para a ação direta interventiva, objeto desta pesquisa, apresenta-se como de alta relevância dado o avanço da ciência do direito, que por não ser estanque, vem sofrendo as mutações do mundo globalizado.

Não obstante o assunto tenha sido objeto de significativa transformação por ocasião da Emenda Bernardes, de 03 de setembro de 1926, foi, no entanto, com a promulgação da Constituição de 1934 que o instituto obteve o perfil que hodiernamente o coloca no patamar de discussão dos importantes temas de direito constitucional, notadamente quando o debate diz respeito à forma federativa de estado e ao controle de constitucionalidade das leis, isto porque, como se sabe, a representação interventiva é uma das hipóteses de provocação da intervenção federal nos Estados, além de ser o primeiro modelo de controle concentrado de constitucionalidade no direito brasileiro (art. 12).

A Constituição Federal de 1946 manteve esse modelo em seu corpo (art. 7º, VII) conferindo-lhe, todavia, outro figurino, aliás, o mesmo que o mantém até hoje, já que perpassou pelas constituições de 1967 e 1969 sem sofrer qualquer alteração.

Nesta trilha, portanto, como federação e intervenção fazem parte de um contexto indissociável, e representação interventiva e controle de constitucionalidade são, do mesmo modo, temas inseparáveis, procuraremos neste trabalho abordar os institutos em capítulos distintos, buscando ao final apontar outros atores para a propositura da aludida representação de inconstitucionalidade perante o Supremo Tribunal Federal, para efeito de intervenção federal, no caso de violação dos princípios constitucionais, tidos como sensíveis.

## 1 ESTADO FEDERAL

### 1.1 Conceito de Federação

A definição de Federação não guarda uniformidade<sup>1</sup>, devendo-se tal situação aos próprios elementos que integram o Estado, os quais segundo a doutrina tradicional são o povo representando uma associação humana, arraigado em um território, sua base espacial, que vive sob a direção de uma autoridade, a qual detém o poder e que finalmente não se sujeita a outra soberania<sup>2</sup>.

Partindo-se destes elementos, um conceito de Federação pode ser construído como a união de Estados autônomos sob a égide de uma Constituição<sup>3</sup>, representados por uma unidade maior<sup>4</sup>, a quem compete o exercício da soberania nacional<sup>5</sup>.

O professor da Faculdade de Direito do Recife, da Universidade Federal de Pernambuco, debatendo o assunto longamente em diversos trabalhos seus, chegou à seguinte definição do Estado Federal: “o Estado federal é uma organização, formada sob a base de uma repartição de competências entre o governo nacional e os governos estaduais, de sorte que a União tenha a supremacia sobre os Estados-membros, e estes sejam entidades dotadas de autonomia constitucional perante a mesma União”<sup>6</sup>.

Num sentido mais simples, federação constitui uma união de estados ou de grupos sociais organizados que, tendo por fundamento um acordo de vontades, visa à consecução de objetivos comuns<sup>7</sup>.

Não podemos olvidar que, nos Estados federais, a estrutura federativa é inatacável, tal qual se confere do inciso I, parágrafo 4º, do artigo 60, da Constituição

---

<sup>1</sup> AZAMBUJA, Darcy. **Teoria geral do estado**. 4. ed. Porto Alegre: Globo, 1966, p. 371.

<sup>2</sup> FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. **Curso de direito constitucional**. 30. ed. São Paulo: Saraiva, 2003, p. 47.

<sup>3</sup> SALVETTI NETTO, Pedro. **Curso de teoria do estado**. 6. ed. São Paulo: Saraiva, 1984, p. 65.

<sup>4</sup> SILVEIRA NETO. **Teoria do Estado**. 4. ed. São Paulo: Max Limonad, 1971, p. 233.

<sup>5</sup> MALUF, Sahid. **Direito constitucional**. 16. ed. São Paulo: Sugestões Literárias, 1984, p. 74.

<sup>6</sup> FERREIRA, Pinto. **Curso de direito constitucional**. 4. ed. ampl. e atual. São Paulo: Saraiva, 1978, v. 1, p. 80.

<sup>7</sup> LEWANDOWSKI, Enrique Ricardo. **Pressupostos materiais e formais da intervenção federal no Brasil**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1994, p. 13.

de 1988, sendo a autonomia distinguida não só pela auto-organização de seu poder constituinte, mas também pela participação do Estado-Membro no poder central através do Senado que os representa<sup>8</sup>.

É sabido, outrossim, que um Estado quando decide participar de uma Federação, abre mão definitivamente de sua soberania. Esta situação foi, por sinal, um dos cruciais problemas que se enfrentou por ocasião da discussão separatista das treze colônias inglesas, que originou nos Estados Unidos da América, isso porque ao se sujeitarem a uma Constituição comum, bem como a um governo central, recearam que isto pudesse expressar tão-somente uma mudança de dominação inglesa por um comando norte-americano.

Para atenuar este problema, a solução foi manter o *nomen juris* de Estado para cada uma das unidades federadas, bem como a adoção de uma Constituição própria para cada uma, cujos princípios não poderiam, no entanto, se afastar da Constituição Federal. Apesar dessa engenharia, a partir do momento em que as ex-colônias, então chamadas de Estados, passaram a subordinar-se a uma Constituição comum, deixaram a bem da verdade de se constituir em Estados na exata definição do termo aqui explicitado.

Levando-se em consideração que a nação<sup>9</sup> americana, formada por uma mistura de diferentes povos migrantes dos mais diferentes países do continente europeu, cingiu-se em um território que compreende todo o americano do norte, resta evidenciado que as ex-colônias, embora conservando o *nomen juris* de Estado, neste verdadeiramente não se constituiu, uma vez que nenhuma delas, individualmente, tornou-se unidade centralizadora da soberania nacional americana.

Como demonstração do asseverado, podemos acrescentar que nenhuma das unidades federadas incorporou, na sua plenitude, os elementos que caracterizam o Estado segundo ensina a doutrina tradicional, quais sejam: povo, território, poder e soberania.

É que o governo dos Estados-membros, muito embora independente, não é dotado de soberania, já que deve obediência a uma Constituição comum, a Constituição do Estado Federal e, no tocante à população, numa acepção psicossociológica, não está contida de maneira distinta em nenhum território, tendo

---

<sup>8</sup> FERREIRA FILHO, **Curso de direito...**, p. 52.

<sup>9</sup> Nação, segundo Pedro Calmon, é a coletividade unificada por língua e raça. (CALMON, Pedro. **Curso de teoria geral do estado**. 3. ed. Rio de Janeiro: Freitas Bastos, 1949, p. 19).

em vista existir um aspecto amplo que a identifica. O território, por seu turno, como base física e delimitação geográfica da nação, onde é validada a sua ordem jurídica<sup>10</sup>, é apenas parcialmente constituído, em função do próprio carácter geográfico, e não da nação<sup>11</sup>.

O pacto federativo tem por objetivo precípua a constituição de uma aliança sólida e indissolúvel. Isto significa afirmar que as unidades federadas não podem se desligar da federação, não se concebendo qualquer direito à separação, ou secessão. Para evitar possíveis insurreições, estabeleceram-se salvaguardas constitucionais, a exemplo da Constituição brasileira de 1988, no artigo 60, parágrafo 4º, inciso I. O assentimento do Estado-membro à federação revela um ato de soberania, e como resultado desta decisão, a União passa a fruir com exclusividade os poderes soberanos, impondo a obediência e o cumprimento da Constituição Federal. O Estado-membro mantém a autonomia, porém, submete-se, em relação a uma série de temas, à decisão do governo federal, ou seja, da União. É o que se atenta no dizer do professor Manoel Gonçalves Ferreira Filho, um campo com um espaço mínimo, que se refere à auto-organização, descentralização legislativa, administrativa e política<sup>12</sup>.

Sendo a soberania única e indivisível, é natural que se impeça a dualidade de poder, sobrevivendo por conta disso, no sistema federativo, uma participação direta dos Estados-membros, na soberania da União, em maior ou menor dimensão.

A qualidade indissolúvel da federação deve vir sustentada por uma coerção real que impeça o que, em teoria, se almeja empregado à prática. Citando como ilustração o sistema federativo norte-americano, sua indissolubilidade fora colocada em xeque em 1861 por onze das treze unidades federadas, por ocasião da “Guerra de Secessão”. Entretanto, a vitória das demais unidades federativas neste episódio impôs àquelas a imediata reintegração à federação, restando de positivo a consolidação da federação.

Numa análise detida, constatamos que as características do Estado federal o aproximam dos vários tipos de Estados-unitários. A par disso, quanto ao elemento território, há a sujeição a um único governo central; os indivíduos, que compõem o

---

<sup>10</sup> KELSEN, Hans. **Teoria geral do direito e do estado**. Tradução Luis Carlos Borges. São Paulo: Martins Fontes, 2005, p. 302.

<sup>11</sup> Nação, segundo Pedro Calmon, é a coletividade unificada por língua e raça. (CALMON, **Curso de teoria...**, p. 19).

<sup>12</sup> FERREIRA FILHO, **Curso de direito...**, p. 55.

povo, distribuídos pelas várias unidades federadas, gozam dos mesmos privilégios constitucionais<sup>13</sup>. Há, no entanto, a diferença com relação à autonomia, haja vista esta se orientar pela participação dos Estados-membros no poder central e a auto-organização de seu poder constituinte, não obstante este se limite aos postulados da Constituição Federal.

Desse modo, o conceito de Estado federal, no confronto com o Estado unitário, autoriza-nos afirmar que é um Estado descentralizado de forma especial, com suas coletividades membros subordinadas aos cânones constitucionais, sob o abrigo de uma entidade superior, no caso a União<sup>14</sup>.

Numa concepção mais alargada de federação, impõe-se a análise de outros elementos que a caracterizam. Posto isso, para que uma federação se estabeleça, necessário se faz que ela exprima uma duração fixa, estável, senão eterna, restando descartado qualquer pacto que apresente em seu bojo a efemeridade, já que a pedra de toque para sua consolidação é a durabilidade, de acordo com Carl Schmitt<sup>15</sup>.

Como visto, à exceção de eventuais idéias adversas por parte de seus componentes, ou seja, dos Estados-membros, não se cuida, numa federação, de agrupamento de entes públicos, que se atrelam na busca de determinados objetivos, e muito menos se trata de uma modesta relação jurídica, com direitos e deveres recíprocos, e sim, de uma aliança organizada e perene, com um sentido indelével, e finalmente com opinião própria.

Por último, outra característica específica da federação se mostra pelo fato de as unidades federadas possuírem a capacidade de autodeterminação (*self-government*), sempre nos precisos termos da Constituição comum e em nome da União federativa<sup>16</sup>. O Estado Federal constitui-se num verdadeiro quarto poder que se adiciona aos três poderes, ou funções do poder, definidos por Locke e por Montesquieu<sup>17</sup>, havendo autores que condicionam a existência de um Estado Federal somente quando desta união de diferentes Estados ou unidades federadas surge um novo sujeito de direito que lhe é superior<sup>18</sup>, sendo esta superioridade da

---

<sup>13</sup> MELLO, José Luiz de Anhaia. **O estado federal e as suas novas perspectivas**. São Paulo: Max Limonad, 1960, p. 32.

<sup>14</sup> FERREIRA FILHO, **Curso de direito...**, p. 52.

<sup>15</sup> SCHMITT, Carl. **Teoria de la constitución**. México: Editora Nacional, 1966, p. 421.

<sup>16</sup> MALUF, **Direito...**, p. 74.

<sup>17</sup> MELLO, op. cit., p. 36.

<sup>18</sup> Ibid., p. 36.

União Federal em relação às unidades federadas o fator que diferencia a soberania da União da autonomia dos Estados-membros, fator diferencial este que não pode ser desconsiderado sem que se incorra no paradoxo de se aceitarem duas soberanias que por definição é uma<sup>19</sup>.

Com estas considerações, encerramos o presente tópico, passando de imediato à análise dos antecedentes históricos, tema que desperta também profundas reflexões.

## 1.2 Antecedentes Históricos do Sistema Federal

Instituições políticas, ora com características de uma simples aliança ou liga temporária, ora aparentando verdadeiras confederações de Cidades ou Estados, são freqüentes na história dos povos antigos, principalmente da nossa civilização. Só a Grécia oferece autênticos elementos desse acerto através da Anfíctonia, formada pelos doze povos principais da raça grega, se bem que, se admitirmos como autênticos os informes subsistentes a respeito dessa associação, verificar-se-á que ela exibe o aspecto de uma verdadeira confederação<sup>20</sup>.

A história nos remete, agora, ao ano de 1291, donde registram-se traços do regime federativo na Suíça<sup>21</sup>, quando os cantões de Uri, Unterwalden e Schwytz, juntaram-se para sustentar a sua independência e liberdade contra o príncipe Alberto, o qual, subindo ao Império, desejou que se reconhecesse a soberania da sua Casa, sob a forma de Principado<sup>22</sup>.

Depois de amargar, ao longo dos séculos, graves perturbações intestinas, inclusive sujeitando-se a duas intervenções da França, quando da primeira destituiu-se a velha organização e instituiu-se a República Helvética pela Constituição de 1798, a Suíça é na atualidade um autêntico Estado-federal<sup>23</sup>.

---

<sup>19</sup> MELLO, J. L. A., **O estado federal...**, p. 36.

<sup>20</sup> CAVALCANTI, Amaro. **Regime federativo e a república brasileira**. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1983, p. 27.

<sup>21</sup> PAUPERIO, A. Machado. **Teoria geral do estado**. 5. ed. rev. Rio-São Paulo: Forense, 1967, p. 209.

<sup>22</sup> CAVALCANTI, A., op. cit., p. 29.

<sup>23</sup> Ibid., p. 30.

No entanto, o sistema federativo teve sua origem no bojo do processo de Declaração de Independência das treze colônias inglesas, em 1776<sup>24</sup>, que, por sua vez, deram nascimento aos Estados Unidos da América, sendo considerado o primeiro sistema federativo posto em prática na história universal, isto em 1787<sup>25</sup>.

Para o professor Dalmo de Abreu Dallari<sup>26</sup>, esta definição torna-se importante, uma vez que o sistema federal, do modo como o conhecemos contemporaneamente, na teoria e na prática, tem como paradigma o sistema norte-americano, não existindo justificção histórica ou jurídica sua aproximação a quaisquer outras formas de sistema de governo anteriores na vida dos povos.

Arremata Dallari dizendo que, na Idade Média, ou ainda nos primeiros séculos da Era Moderna, algumas alianças temporárias, com objetivos restritos, levaram parte dos doutrinadores a considerá-las federações. Todavia, por não conter nos aludidos acordos o elemento da estabilidade, ou a subordinação permanente dos aliados a uma Constituição comum, sob um governo composto por todos e com autoridade plena, máxima e irrecusável sobre todos, não podem ser consideradas como tais entes<sup>27</sup>.

Sem dúvida, podemos constatar que os princípios que orientam os Artigos de Confederação de 1781, fonte basilar do federalismo, divergem sobremaneira de outras formas de sistema político antecedente. Isto pode ser observado na lição do professor Dalmo Dallari, eis que:

ao se declararem independentes, converteram-se em Estados e adquiriram soberania, assumindo a competência para a decisão de todos os assuntos, de ordem interna e externa que lhe dissessem respeito, havendo, entretanto, o reconhecimento de que haveria necessidade de tomar decisões em comum, levando os integrantes daquele tratado à conclusão de que era indispensável delegar alguns poderes ao Congresso<sup>28</sup>.

Além desta necessidade de aludir-se formalmente aos poderes delegados ao Congresso, os Artigos de Confederação não diminuíam a soberania dos Estados, ainda mais porquanto o acordo entre eles estabelecia o desligamento dos Estados-

---

<sup>24</sup> DALLARI, Dalmo de Abreu. **Elementos de teoria geral do estado**. 7. ed. São Paulo: Saraiva, 1981, p. 225.

<sup>25</sup> MALUF, **Teoria...**, p. 185.

<sup>26</sup> DALLARI, op. cit., p. 224-225.

<sup>27</sup> DALLARI, Dalmo de Abreu. **O estado federal**. São Paulo: Ática, 1986, p. 7.

<sup>28</sup> Ibid., p. 12.

membros quando bem entendessem, conservando-se, é bem verdade, o trato com os demais integrantes.

A possibilidade de separação de algum dos participantes da união de Estados demonstrava, por si só, a instabilidade da precitada organização<sup>29</sup>, situação que se agravava com a falta de recursos para atendimento de ações conjuntas e urgentes, tudo isso em decorrência da soberania mantida por cada integrante. O quadro, sem dúvida, exigia uma reformulação da Confederação<sup>30</sup>.

Os textos que norteavam as antigas colônias, os Artigos da Confederação, apresentavam também outros problemas, como os de cunho financeiro, por exemplo, atinentes à receita da Confederação. Malgrado tivesse o Congresso competência para cuidar, em nome da Liga, de obras e serviços de vários gêneros, não podia lançar tributos, porque vedava-se à Confederação tal mister<sup>31</sup>.

A receita provinha de contribuições voluntárias dos Estados confederados, e esta espontaneidade foi a causa eficiente da falência do tesouro comum, isto porque muitos participantes não efetuavam qualquer contribuição. A par disso, citam-se casos de Estados que entre os anos de 1782 a 1787 não se dignaram contribuir com qualquer valor<sup>32</sup>.

Ante esse quadro de extrema fragilidade, uma reformulação do tratado era inevitável, até mesmo para preservação da União, e foi exatamente o que aconteceu. Mas, embora possa se encontrar nos Artigos de Confederação traços da origem federativa, do ponto de vista de sua formação plena e finalizada, esta somente veio a se concretizar depois da Convenção de Filadélfia, realizada em maio de 1787, com a finalidade precípua de reformular a Confederação. Ficou estabelecido na referida assembléia que o novo texto entraria em vigor depois de ratificado por nove, pelo menos, de seus integrantes<sup>33</sup>.

Instalado os trabalhos de reforma da Confederação, de plano formaram-se dois grupos distintos. Um defendia uma revisão dos artigos da Confederação, e o outro uma irrestrita reformulação, inclusive com adoção de uma Constituição

---

<sup>29</sup> LIMA, Eusébio de Queiroz. **Teoria do estado**. 5. ed. Rio de Janeiro: A Casa do Livro, 1947, p. 190.

<sup>30</sup> DALLARI, **O estado**..., p. 12.

<sup>31</sup> SALVETTI NETTO, **Curso**..., p. 65.

<sup>32</sup> *Ibid.*, p. 65.

<sup>33</sup> LEWANDOWSKI, **Pressupostos**..., p. 15.

comum, sujeitando-se, em certos temas, a um governo central, com recursos financeiros próprios e independentes de contribuições voluntárias dos Estados<sup>34</sup>.

Dentre os representantes do grupo que defendia uma mera reforma da Confederação, destacavam-se Patrick Henry e George Morgan. Já na equipe que buscava uma total reformulação sobressaiam Hamilton, Madison e Jay. Em defesa do que pregava, o trio chegou a publicar uma série de artigos em jornais (*o New York Packett*, *o Daily Advertiser* e *o Journal Independent*) com o pseudônimo de *Publius* que, redigidos com firmeza, criatividade e aptidão foram reconhecidos como a exegese da Constituição dos Estados Unidos da América<sup>35</sup>. Estes artigos ainda foram reunidos por Hamilton em obra intitulada “O Federalista”<sup>36</sup>.

A existência do sistema federativo na história ocidental, de fato, só teve início após a ratificação da Constituição americana. A forma como foi definida consistiu na existência de um Estado Federal subordinado a uma Constituição Federal comum.

Em face da origem das ex-colônias, outro não poderia deixar de ser o conteúdo final do estado americano. O processo de colonização naquela região, em fins do século XVI, revelou-se para as colônias inglesas em um local para onde se deslocou uma gama de imigrantes de diversas regiões, como também de diferentes religiões e crenças. Para lá foram, dentre outros, puritanos ingleses, huguenotes franceses, escoceses, católicos da Inglaterra, Alemanha e Holanda que fizeram parte dessa série de indivíduos que veio a povoar a base geográfica americana e assim se constituíram as treze colônias na América. Nelas Imperava o sistema das Cartas escritas (repositórios em que se encontravam estatuídos os limites, as competências e a forma dos governos). Sujeitavam-se à Metrópole, contudo, eram independentes nas matérias de sua competência, e assim desfrutavam de uma relativa autonomia, possuindo, também, suas normas especiais, paralelas ao “Common Law”<sup>37</sup>.

Esta autodeterminação política que se estabeleceu no curso do processo de colonização inglesa na América é que, realmente, constituiu-se na essência da idéia de autonomia e, por conseguinte, de federação estadunidense, materializado no pensamento dos arautos do pensamento federalista.

---

<sup>34</sup> DALLARI, **O estado...**, p. 13.

<sup>35</sup> MELLO, J. L. A., **O estado...**, p. 67.

<sup>36</sup> ACQUAVIVA, Marcus Cláudio. **Teoria geral do estado**. São Paulo: Saraiva, 1994, p. 80.

<sup>37</sup> MELLO, J. L. A., op. cit., p. 19-20.

Embora pudéssemos ainda tecer considerações acerca dos princípios e pressupostos federalistas, e ainda sobre os tipos de federalismo, notadamente o político e o econômico, passaremos direto ao capítulo seguinte que é o Estado Federal brasileiro.

## 2 O ESTADO FEDERAL BRASILEIRO

### 2.1 Primórdios do Federalismo no Brasil

Um levantamento temático sobre a implantação do federalismo no Brasil exige uma confrontação, ainda que concisa, no tocante ao desenvolvimento histórico deste modelo de organização política, bem como das sociedades e economias brasileira e norte-americana. É que estes países, como é sabido, suportaram processos de colonização em época praticamente idêntica: o Brasil, no início no século XVI, enquanto os Estados Unidos, a partir do século XVII. Adicione-se a esta primeira coincidência a circunstância de ambos possuírem relativa dimensão territorial, além de razoáveis condições naturais.

Apesar, entretanto, dessas similitudes, os Estados Unidos não só abandonaram a condição de país colonizado como também lograram o *status* de nação mais desenvolvida do universo, posição esta assumida tão logo o desenrolar da Segunda Guerra Mundial, ao passo que o Brasil, além de ter tornado-se um país altamente dependente, vale-se na atualidade da denominação de país emergente, ao lado da Índia, Malásia, África do Sul etc.

Já não é assim mera coincidência que o federalismo tenha seu nascedouro nos Estados Unidos da América, como forma escolhida pelos convencionais de Filadélfia, em 1787 e não o Brasil, embora este tenha, depois de pouco mais de um século, adotado, em circunstâncias, é verdade, bem adversas, já que, na prática, resulta em um federalismo afastado, de certo modo, do modelo norte-americano. Não em razão do federalismo não ter se originado no Brasil e sim nos Estados Unidos, mas, precipuamente, porque o Brasil não criou em seu processo de formação, condições ideais para o livre desenvolvimento de um sistema federativo pleno, e isto é uma questão que só podemos responder com um estudo do próprio desenvolvimento histórico do Brasil e de seu processo de independência, completamente distinto do modo estadunidense.

O paulista Caio da Silva Prado Júnior<sup>38</sup> foi quem examinou o caráter de “*apêndice*” histórico do processo de expansão marítima da Europa no processo de colonização do novo mundo, e o fato de existirem na América, como um todo, dois tipos diferentes de colonização (“*colônia de povoamento*” e “*colônia de exploração*”), um localizado na área temperada no norte da América, e outro, situado na área tropical, região sul.

Este historiador, de maneira lúcida, justifica os diversos aspectos da colonização, mostrando a existência de duas áreas diferenciadas, além daquela onde se constatou a existência de metais preciosos. Aponta como sustentação à tese, a situação interna da Europa, especialmente da Inglaterra com suas batalhas político-religiosas, desviando para a América a atenção de populações que desbravavam regiões em busca de paz para suas convicções religiosas. Demais disso, registre-se, ainda, a situação econômica da Inglaterra durante o século XVI, que vê sua gente abandonar os campos, transformados em pastagens para carneiros, visando ao abastecimento da nascente indústria têxtil inglesa. Não podemos perder de vista que os colonos desejavam construir um novo mundo, em um contexto semelhante ao do continente, deixando inclusive em plano secundário qualquer objetivo que revelasse exclusividades comerciais<sup>39</sup>.

Situação contrária, todavia, desenvolveu-se na área tropical, porquanto os colonos nessas terras tinham que descobrir estímulos diferentes, notadamente como forma de superar a falta de gêneros da Europa<sup>40</sup>.

Os caminhos para o progresso de independência serão determinados pela diversidade do próprio estímulo.

O começo para uma tentativa de colonização de fato ou, pelo menos, de “*colônia de exploração*”, conforme alguns autores chegaram a conceber, pode estar no processo de controle que a Inglaterra tentou imprimir sobre as treze colônias, depois da Guerra dos Sete Anos com a França. Mas, isto parece não ser verdadeiro, ante a rebelião deflagrada como resposta que marcou o processo de independência, comparativamente aos demais países da América colonial, reputada por muitos estudiosos como uma verdadeira revolução, que culminou num país totalmente independente. Processo este, inclusive, que inspirou uma série de outros

---

<sup>38</sup> PRADO JÚNIOR, Caio. **História econômica do Brasil**. 25. ed. São Paulo: Brasiliense, 1980, p. 17-18.

<sup>39</sup> Ibid., p. 18.

<sup>40</sup> Ibid., p. 20.

movimentos de independência, como, por exemplo, os dos países da América espanhola e do próprio Brasil, ressaltando-se, ainda, os movimentos revolucionários como a Revolução francesa.

O movimento de independência brasileiro, ao contrário, em tudo diverge. Em razão do bloqueio continental levado a efeito por Napoleão Bonaparte, em 1808, o Brasil abriu seus portos, contando a Metrópole portuguesa, para tanto, com o auxílio da Inglaterra, país que realizava à época uma colonização de Portugal por força do Tratado de Methuen<sup>41</sup>, sendo certo que o Brasil já obtivera a libertação econômica de Portugal, segundo revela Caio Prado Júnior<sup>42</sup>.

Esta liberação econômica obtida pela colônia brasileira através da abertura dos portos, no entanto, não se resultou em função de uma liberdade de fato, mas unicamente através de uma transferência de domínio, passando de Portugal para a Inglaterra. A verdadeira independência política só viria em 1822, por vontade de D. Pedro I, ainda assim de forma moderada como registra a história.

Temendo, ainda, a ocorrência de desagregação tal como aconteceu na América espanhola, o Império teve que conservar uma gama de características políticas do Brasil-Colônia, das quais o caráter do Estado, unitário e centralizado.

Embora alguns estudiosos entendam que o Brasil despertava a vocação para o federalismo já a partir da criação das doze Capitânicas Hereditárias, por D. João III, em 1534, e sob a ascendência do jurista Diogo de Gouveia, a sua constituição prática, “histórico-natural”, surgiu realmente nos Estados Unidos, em 1787, o qual contempla em sua formação histórica uma aparência bem distinta do federalismo brasileiro<sup>43</sup>.

Sobre o tema, anota Luis Roberto Barroso que o Estado Federal norte-americano, por força do processo aglutinador dos treze Estados, estes abdicaram da soberania (mesmo sem declaração expressa)<sup>44</sup>, com o único fim de superar a precariedade da confederação, delegando-a ao poder central, embora tenham mantido a autonomia. No processo brasileiro ocorreu o inverso, já que a partir de um

---

<sup>41</sup> “Esse tratado abriu os mercados de Portugal aos produtos ingleses, em troca de uma redução nos direitos sobre os vinhos portugueses em Inglaterra”. (SÉGUIER, Jaime de. **Dicionário prático ilustrado**. Edição atualizada e aumentada por José Lello e Edgar Lello. Porto: Lello & Irmão, 1960, v. 3, p. 1748).

<sup>42</sup> PRADO JÚNIOR, **História...**, p. 130-131.

<sup>43</sup> BARROSO, Luís Roberto. **Direito constitucional brasileiro: o problema da Federação**. Rio de Janeiro: Forense, 1982, p. 28.

<sup>44</sup> *Ibid.*, p. 28.

poder central, unitário ao tempo do Império, planejou-se um Estado Federal com total autonomia das províncias que foram elevadas ao status de Estados-membros. O poder, nesse caso, deslocou-se do centro para a periferia<sup>45</sup>.

Como se observa, a formação do Estado Federal americano e do Estado brasileiro resultou de dois processos distintos, ou seja, no caso dos Estados Unidos o Estado Federal nasceu de uma aglutinação (*federalismo por agregação*), enquanto no Brasil o Estado Federal se originou de um movimento descentralizador, ocorrendo o fenômeno intitulado (*federalismo por segregação*). Embora o resultado jurídico desses processos seja o mesmo, segundo leciona o professor Manoel Gonçalves Ferreira Filho, nos Estados em que a Federação resultou de uma agregação, estes resistem melhor à universal tendência para a centralização que na atualidade se verifica, movida precipuamente pela intervenção do domínio econômico (colocada em prática na maioria das vezes pela União)<sup>46</sup>.

O território brasileiro foi dividido de acordo com a Constituição de 1824 em vinte províncias<sup>47</sup>, administradas por um presidente nomeado pelo Governo Central e pelo Conselho Geral da Província, podendo ser demitido *ad nutum*. No Império, para alguns autores, dos quais destacamos os profs. Manoel Gonçalves Ferreira Filho<sup>48</sup> e Paulo Bonavides<sup>49</sup> e do ex-ministro do STF José de Castro Nunes<sup>50</sup>, são identificadas nuances federalistas, uns, usando como argumento a existência do Senado vitalício, outros, entretanto, argumentam exatamente o inverso, ou seja, encontram a desaprovação do federalismo no período imperial na resistência da Câmara Alta<sup>51</sup>. Porém, como enfatiza Luís Roberto Barroso, o bicameralismo não é uma característica essencial do federalismo, já que o Senado representava os interesses dos grandes proprietários e não o povo ou as províncias<sup>52</sup>.

Ainda sobre o tema assevera o festejado professor Pedro Calmon que, somente após a Emenda Constitucional de 1834 – o chamado Ato Adicional nº 16 –, a qual ampliou a descentralização, é que podemos vislumbrar alguns traços de

---

<sup>45</sup> DÓRIA, A. de Sampaio. **Curso de direito constitucional**: os direitos do homem. 2. ed. rev. e ampl. São Paulo: Nacional, 1946, v. 2, p. 73.

<sup>46</sup> FERREIRA FILHO, **Curso...**, p. 54.

<sup>47</sup> JACQUES, Paulino. **Curso de direito constitucional**. 6. ed. ref. e atual. Rio de Janeiro: Forense, 1970, p. 119.

<sup>48</sup> FERREIRA FILHO, op. cit., p. 56.

<sup>49</sup> BONAVIDES, Paulo. **A constituição aberta**. 3. ed. São Paulo: Malheiros, 2004, p. 390.

<sup>50</sup> NUNES, José de Castro. **Do estado federado e sua organização municipal**. Rio de Janeiro: Leite Ribeiro & Maurillo, 1920, p. 63.

<sup>51</sup> VARELA, Alfredo. **Direito constitucional brasileiro**. Brasília: Senado Federal, 2002, p. 41.

<sup>52</sup> BARROSO, **Direito...**, p. 30.

federalismo, ou pelo menos de princípio federalista, criando-se uma espécie de “*semifederalismo*” no Império<sup>53</sup>.

As mudanças que o Ato Adicional de 1834 implementou na Constituição de 1824 foram as seguintes: 1) Conversão do Império do Brasil numa monarquia federativa; 2) Supressão do Conselho de Estado; 3) Supressão do Poder Moderador; 4) Renovação do Senado, que era vitalício; 5) Transformação dos Conselhos de Província em Assembléias Provinciais; 6) Imunidades parlamentares para os legisladores provinciais<sup>54</sup>.

No entender do docente Luís Roberto Barroso, estas alterações foram, porém, demasiadamente excessivas para o conservadorismo que se imprimia à época<sup>55</sup>. Ainda assim, uma lei, datada de 1841, intitulada de Lei de Interpretação, tentou reduzir o conteúdo e a extensão das medidas consubstanciadas no Ato Adicional anteriormente aludido.

Na verdade, o que podemos observar no Império brasileiro, especialmente, eram algumas concessões do Governo Central às províncias, em razão da crise da Regência, crise que de certa forma nem mesmo o II Reinado resolvera. O próprio poder legislativo que constitui uma característica essencial do federalismo, fora considerado uma espécie de parlamento “às avessas”.

O cargo de Presidente do Conselho de Ministros, criado em 1847, cuja escolha cabia ao Imperador, visava a preservar a figura do monarca, tanto é verdade que em caso de não haver maioria na Câmara esta seria dissolvida, marcando-se novas eleições, em regra manipuladas. Daí a assertiva de ser o parlamentarismo, no Brasil, “às avessas”, porquanto constituído de cima para baixo, já que cabia ao Imperador a indicação dos Ministros e não do Parlamento<sup>56</sup>.

É, portanto, sintomática, a situação de o parlamentarismo no Brasil Império ser, efetivamente, um parlamentarismo “às avessas”, bem como o seu processo de independência ter se desenvolvido sob a batuta de um líder português, levando a efeito uma independência política ligada a uma transferência de dependência econômica de Portugal para a Inglaterra, adicionando-se, outrossim, o fato de, com a

---

<sup>53</sup> CALMON, Pedro. **Intervenção federal**: o art. 12 da Constituição de 1934. Rio de Janeiro: Freitas Bastos, 1936, p. 34-35.

<sup>54</sup> BARROSO, **Direito...**, p. 30-31.

<sup>55</sup> *Ibid.*, p. 31.

<sup>56</sup> KOSHIBA, Luiz; PEREIRA, Denise Manzi Frayze. **História do Brasil**. 5. ed. ver. e ampl. São Paulo: Atual, 1987, p. 205.

Proclamação da República, o federalismo ter-se implantado, também, de um modo “às avessas”, ou seja, através de um movimento centrífugo, ao invés de centrípeto como nos Estados Unidos da América.

Em função mesmo desta má organização jurídico-política, na realidade, é que o Império não acompanhou as transformações sócio-econômicas pelas quais passava a sociedade brasileira na segunda metade do século XIX. A desuniformidade dos interesses das diferentes províncias terminaram por corroer o poder do Império.

Pode ser, quiçá, tenha sido em consequência do processo de colonização suportado pelo Brasil “*colônias de exploração*”, que o país não logrou realizar um processo de independência política e econômica digno de dar margem a um desenvolvimento da liberdade individual e desenvolvimento econômico, o que ensejou na formação histórica deste país uma seqüência de eventos essencialmente conservadores ou insuficientemente revolucionários e reformadores tal como o processo de independência dos Estados Unidos, onde devido à presença dos caracteres que aqui faltaram, produziu um federalismo prático e eficiente para o seu desenvolvimento político e econômico.

Não se quer dizer com isso, que o Brasil somente poderia ser uma nação desenvolvida se trilhasse os mesmos passos dos Estados Unidos, até porque outros países que também assim não procederam, conseguiram realizar-se do ponto de vista político-econômico, às vezes até mesmo sem se valer do federalismo como forma de governo. A nação estadunidense, saliente-se, só foi mencionada haja vista ter sido aquele país o precursor do federalismo, bem como em razão das várias similitudes naturais e históricas com o Brasil que autorizam fazer tais comparações.

Na verdade, o nosso federalismo não precisa necessariamente ser igual ao federalismo norte-americano, malgrado possamos tirar dele inúmeras lições, mormente do seu pragmatismo, de sua flexibilidade em ter-se amoldado à realidade, ao contrário de como se implantou no Brasil, às avessas, ou seja, de dentro para fora (centrífugo) e não de fora para dentro (centrípeto) como nos Estados Unidos.

A seguir, buscaremos analisar o federalismo brasileiro e seu desenvolvimento desde a Constituição de 1891 até a Carta Política de 1988, não se olvidando, também, de tecer algumas considerações comparando-o com a realidade sócio-econômica, já que diretamente ligados ao longo da história da sociedade brasileira.

## 2.2 O Federalismo na Constituição de 1891

A despeito de podermos encontrar traços federalistas em período anterior à República, como, v. g., o “*semifederalismo*” do Ato Adicional de 12 de agosto de 1834, nas palavras de Pedro Calmon<sup>57</sup>, o federalismo propriamente dito só irá desabrochar em nosso ordenamento jurídico constitucional a partir do final do século XIX, precisamente com a Constituição de 1891.

Por força de um decreto – nº 1, de 15 de novembro de 1889 –, o movimento de Proclamação da República estabeleceu uma república federativa como forma de governo no Brasil. O ideal federalista americano, pelo menos teoricamente, estava implícito neste decreto. Não exatamente devido à utilização do federalismo como forma de governo, mas, em razão do próprio nome oficial do país proclamado naquele texto que assim dispunha:

O Governo Provisório da República dos Estados Unidos do Brazil decreta:  
(Sic.)

Art. 1º Fica proclamada provisoriamente e decretada como forma de governo da nação brasileira a República Federativa. (Sic.)

Art. 2º As províncias do Brazil, reunidas pelo laço da Federação, ficam constituindo os Estados Unidos do Brazil. (Sic.)

Art. 3º Cada um desses Estados, no exercício de sua legítima soberania, decretará oportunamente a sua Constituição definitiva, elegendo os seus corpos deliberantes e os seus governos locais<sup>58</sup>. (Sic).

Com o advento deste decreto, redigido pelo grande estadista Rui Barbosa, despontou formalmente o Estado federal brasileiro.

Inúmeras foram as modificações sucedidas a partir da República, resultando uma tríplice revolução ideológica que o movimento incorporou no direito constitucional brasileiro. A forma de governo passou de monarquia para republicano; o sistema de governo parlamentar converteu-se em presidencial e a forma de Estado de unitário passou a ser federal<sup>59</sup>.

A revolução ideológica asseverada por Luís Roberto Barroso, fora, portanto, bem mais ideológica que real, e isto se deve ao modo como se adotou o federalismo no Brasil, de cima para baixo, ao invés de uma confederação para uma federação.

<sup>57</sup> CALMON, Pedro. **A federação e o Brasil**. Rio de Janeiro: Freitas Bastos, 1933, p. 19.

<sup>58</sup> BALEEIRO, Aliomar. **Constituições Brasileiras: 1891**. 2. ed. Brasília: Senado Federal, Ministério da Ciência e Tecnologia, Centro de Estudos Estratégicos, 2001, v. 2, p. 17.

<sup>59</sup> BARROSO, **Direito...**, p. 33.

Partiu-se de um Estado unitário para uma federação, completamente divergente do modo como ocorrera nos EUA.

Depreende-se dos termos do Decreto nº 1 ter o Brasil adotado o modelo de federalismo americano, cuja soberania passa a pertencer com exclusividade à União. Não obstante isso, percebe-se que esse decreto considerou, pelo menos teoricamente, que os Estados-membros estariam também investidos de soberania, o que contraria o caráter federativo tal como concebido na Carta Republicana.

A Constituição de 1891, a despeito de não constar a expressão paradoxal acima referenciada, conservou, no entanto, a crença de ser possível no Brasil um federalismo com ampla autonomia dos Estados-membros, e pouca competência da União, sem qualquer preocupação de integração das unidades federadas e bem assim de assegurar o equilíbrio entre as receitas e os encargos<sup>60</sup>.

Do mesmo modo como institucionalizado nos Estados Unidos da América, o federalismo brasileiro em sua fase inicial – que vigorou entre 1891 a 1930 – mostrou-se, teoricamente, dualista (*dual federalismo*). Para a realidade sócio-econômica da época, verdadeiramente, não havia no Brasil uma harmonia entre Estados-membros e União, com objetivo comum de promover o desenvolvimento da sociedade como um todo.

De conformidade com a realidade sócio-econômica brasileira naquele período, havia indubitavelmente um maior desenvolvimento econômico da região sudeste, destacando-se em especial o Estado de São Paulo, para onde o centro econômico do país começara a se deslocar, quando o café produzido nessa região bateu o recorde na pauta de exportações brasileiras. O quadro de hegemonia econômica, liderado por São Paulo, faria deste Estado um dos maiores beneficiários do federalismo na forma como este foi estabelecido no Brasil.

Esse modelo (*federalismo dualista*), todavia, num país geograficamente de grande extensão e economicamente diversificado como é o Brasil, onde as disparidades de renda e bem-estar social entre as regiões são profundas, só poderia trazer conseqüências indesejáveis. E isto foi causa eficiente de maior empobrecimento de alguns Estados, bem como do alargamento do fosso entre regiões ricas (Sudeste) e regiões pobres (Norte e Nordeste)<sup>61</sup>.

---

<sup>60</sup> BARROSO, **Direito...**, p. 33.

<sup>61</sup> FERREIRA FILHO, **Curso...**, p. 57.

A política do café-com-leite que se instalou no país por quase quarenta anos, de outro turno, acabou também permitindo um supercrescimento dos dois estados envolvidos, ou seja, São Paulo e Minas Gerais, desvirtuando sobremaneira o próprio conceito de federalismo, que determina a igualdade de todos os estados federados perante os poderes do Estado Federal, no caso a União.

Essa distorção era de tal modo que levou os próprios Estados-membros a lutarem pelo incremento da atividade da União, e conseqüentemente pela ampliação de sua esfera de competência, visando a uma distribuição eqüitativa das receitas<sup>62</sup>.

A “*política dos governadores*” (como ficou conhecida), criada pelo presidente Campos Salles (período presidencial: 1898-1902), com o objetivo de oferecer suporte ao governo central, em troca de privilégios e sinecuras, era do mesmo modo tão prejudicial ao federalismo, ao ponto de formar determinadas oligarquias, que de acordo com o seu poder de barganha recebiam maior atenção por parte da União, favorecendo-as, apesar de o governo federal apresentar argumentos contrários, afirmando que a criação destas oligarquias se devia ao próprio equacionamento das causas<sup>63</sup>.

Diante deste quadro de desfiguração do federalismo, surgiu uma corrente de pensamento que defendia uma revisão constitucional, pretendendo introduzir no texto constitucional de 1891 alguns elementos centrípetos, visando a uma melhor definição para o modelo federalista. Em 1926, em pleno governo do presidente Artur Bernardes (15.11.1922 a 15.11.1926), efetivou-se, por via de lei ordinária, a precitada reforma constitucional, a qual deu início a uma propensão centralizadora no nosso federalismo, reduzindo a autonomia dos Estados-membros e alargando a competência da União<sup>64</sup>. A finalidade principal era estagnar a perpetuação das oligarquias e conseqüentemente a “*política dos governadores*”, e a busca de mecanismos para se evitar a deformação do sistema federativo.

A reforma, no entanto, não foi suficiente para que a Constituição de 1891 vigorasse por muito tempo. Alguns acontecimentos no cenário nacional e internacional, como por exemplo, a conflagração da crise mundial de 1929, com a quebra da bolsa de valores nova-iorquina, e a crise econômica agro-exportadora brasileira com a superprodução do café em razão da falta de demanda para o

---

<sup>62</sup> FERREIRA FILHO, **Curso...**, p. 57.

<sup>63</sup> BARROSO, **Direito...**, p. 34.

<sup>64</sup> *Ibid.*, p. 38.

referido produto, em decorrência daquela principalmente, foram causas determinantes da efemeridade da precitada constituição.

Estas crises levaram ainda ao enfraquecimento político e econômico das oligarquias, mormente da paulista, dando margem à impugnação do pleito eleitoral de 1930, que originou o movimento denominado “Revolução de 30”.

Com o surgimento deste movimento, dá-se início a um período de transformações na estrutura sócio-política e econômica do país, as quais exigirão uma nova ordem constitucional, no caso a Constituição de 1934. Apesar de vida curta, a emenda Bernardes abriu caminho para a democracia social, trazendo para o Brasil o federalismo cooperativo<sup>65</sup>.

Neste cenário, já em plena perspectiva, o estado providência ou social, surge no Brasil a segunda Carta Política da República Federativa, na qual o papel do Estado é buscar o social em todos os aspectos. Aqui o Estado intervém amplamente no campo econômico, nos vários setores. Assim, para compreensão do federalismo neste período passaremos a analisá-lo no tópico seguinte.

### **2.3 O Federalismo na Constituição de 1934**

A política de barganha ou a “República Oligárquica” que se instalou na vigência da Constituição de 1891 não teve vida longa, apesar dos estragos causados em algumas regiões em detrimento de outras. Na década de vinte este regime já fora objeto de contestação. Os Estados que não participavam dos favores dos coronéis, oriundos da conhecida “política dos governadores”, resolveram levantar a voz contra as injustiças. Enfim, com o novo texto substituiu-se o federalismo dualista pelo federalismo cooperativo.

Nas palavras do professor Manoel Gonçalves Ferreira Filho, o novo modelo de federalismo conferiu à União uma posição e uma influência preponderante no tratamento do interesse geral, amesquinhando-se o papel dos Estados<sup>66</sup>.

---

<sup>65</sup> BASTOS, Celso (Coord.). **Por uma nova federação**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1995, p. 29.

<sup>66</sup> FERREIRA FILHO, **Curso...**, p. 57.

A predominância político-econômica, direcionada aos Estados da Região Sudeste, com destaque para São Paulo, foi gradativamente perdendo sua força, primeiro em razão da própria estrutura que o novo modelo federativo (*cooperativo*) empreendia, e segundo em face da crise mundial que agravou sobremaneira a produção agrícola (cafeeira), gerando uma superprodução do café, principal produto de exportação do país e da economia paulista. Parte da produção cafeeira excedente era comprada pela União Federal ou por desvalorização cambial, embora tal circunstância não passasse de um paliativo.

Como mencionado anteriormente, com a chamada “Crise de 29”, que abalou toda a economia norte-americana e mundial, a situação no Brasil, que já era caótica, ficou praticamente insustentável uma vez que os Estados Unidos eram, àquela época, compradores de dois terços da produção brasileira de café.

A crise econômica deflagrada, somada à crise política alhures enfatizada, constituíram o panorama geral sobre o qual se desenvolveram os acontecimentos históricos dos episódios deste evento, os quais destacamos: a divisão (o racha) entre os integrantes da “política dos governadores”. O Presidente da República era o paulista Washington Luis que decidiu eleger novamente outro paulista, Júlio Prestes, contrariando a política do café-com-leite.

O resultado das eleições de 1930 que deu a vitória ao candidato governista de São Paulo (Júlio Prestes), foi imediatamente impugnado pela oposição, que somado à morte de João Pessoa, governador da Paraíba e candidato a vice-presidente na chapa de Getúlio Vargas, foram a causa eficiente para acirrar os ânimos que estavam afeitos a um acordo que, no entanto, em função destes pretextos não se concretizou, tendo o movimento desencadeado a revolução, intitulada “Revolução de 30”.

O gaúcho Getúlio Vargas, ex-ministro da Fazenda de Washington Luis, foi empossado como presidente através deste movimento, tendo permanecido no cargo durante quatro anos sob o regime de exceção. Este regime de exceção, entretanto, suportou forte oposição, principalmente por parte do Estado de São Paulo, culminando, em 1932, com uma revolução dita “constitucionalista”<sup>67</sup>.

---

<sup>67</sup> JACQUES, *Curso...*, p. 56.

Como o próprio nome revelava, os integrantes do movimento auguravam que a nação retomasse os trilhos com uma nova constituição democrática, respeitando acima de tudo o Estado de Direito.

Na peleja em que se empenhou, São Paulo saiu militarmente derrotado, porém moralmente triunfante, eis que o Governo Federal fixara a data para as eleições, convocando a Assembléia Constituinte que se instalou aos 15 dias do mês de novembro de 1933<sup>68</sup>.

Em 16 de julho de 1934 a segunda Carta Republicana fora promulgada, trazendo de plano a forte crítica de ter sepultado o federalismo (*dualista*) de cunho segregacionista que vigorava durante a República Velha. Esta constituição registrou uma ampliação do poder federal, iniciando um movimento de uma força centrípeta que, apesar de ter dirimido o que havia de similar à Confederação no regime anterior, deu causa a um centralismo que passou a ser uma referência nas constituições posteriores<sup>69</sup>.

A União recebeu desta Carta uma série de poderes e atribuições, tanto no que tange à especificação de competências não instituídas anteriormente, como pela redução de poderes e competências conferidos aos Estados-Membros. Esta maior centralização da Constituição de 34 deu-se em razão do novo contexto mundial traçado após a crise de 29, onde o liberalismo sofreu enorme abalo, gerando por conta disso desemprego, estagnação econômica, entre outros males sociais, abrindo margem para um intervencionismo estatal em grau bem maior do que vigorara na constituição anterior. Em razão desses fatores, o regime federativo sofreu nesta época importantes transformações.

Na Constituição de 34, surgiu a uniformização do direito processual no ordenamento jurídico brasileiro, conferindo esta à União o poder exclusivo de editar regras sobre o assunto. O texto atribuiu também à União o poder privativo de legislar sobre normas fundamentais do direito rural, do regime previdenciário, da arbitragem comercial, da assistência social e judiciária e das estatísticas de interesse coletivo; da organização, instrução, justiça e garantias das forças policiais dos estados, matéria eleitoral da União, dos Estados e dos Municípios, inclusive alistamento,

---

<sup>68</sup> MALUF, **Direito...**, p. 23.

<sup>69</sup> BARROSO, **Direito...**, p. 39.

processo das eleições, apuração, recursos, proclamação dos eleitos e expedição de diplomas (art. 5º, alíneas “a”, “c”, “f” e “l”)<sup>70</sup>.

Note-se que estas mudanças constitucionais, referidas anteriormente, eram atinentes principalmente a aspectos político-formais, que já faziam parte das principais democracias mundiais. Assim, a nova Carta Política nada mais estava fazendo do que incorporando o país a uma ordem legal, até então ausente. A aparência era de que antes, na verdade, não existisse a lei, especialmente no tocante ao setor rural e aos aspectos eleitorais e processuais da justiça.

A União recebeu ainda a incumbência de traçar as diretrizes gerais da educação nacional (art. 5º, XIV). Passou a ser da competência do Congresso Nacional a legislação sobre riquezas do subsolo, mineração, metalurgia, águas, energia hidrelétrica, floresta, caça e pesca (art. 5º, XIX, letra “j”), bem como sobre comércio exterior e interestadual, instituições de crédito, câmbio e transferências de valores para fora do país, normas gerais sobre o trabalho, a produção e o consumo, podendo estabelecer limitações exigidas pelo bem público (art. 5º, XIX, letra “i”), verificando-se, também, uma ampliação da competência tributária em relação à Constituição de 1891 (art. 6º).

A Carta introduziu no artigo 5º outros aspectos significantes, no tocante à competência da União tais como: a) organizar a defesa externa, bem como a polícia e segurança das fronteiras; b) autorizar a produção e fiscalizar o comércio de material de guerra de qualquer natureza; c) estabelecer o plano nacional de viação férrea e o de estradas de rodagem e regulamentar o tráfego rodoviário interestadual; d) prover aos serviços da polícia marítima e portuária, sem prejuízo dos serviços policiais dos Estados; e) fixar o sistema monetário, cunhar e emitir moeda, instituir banco de emissão e, f) fiscalizar as operações de bancos, seguros e caixas econômicas particulares.

Através do artigo 12, foi conferido à União o direito de intervir nos Estados para os fins de: I) manter a integridade nacional; II) repelir invasão estrangeira, ou de um Estado em outro; III) pôr termo à guerra civil; IV) garantir o livre exercício de qualquer dos poderes públicos estaduais; V) assegurar a observância dos princípios constitucionais especificados nas letras “a” e “b” do art. 7º, nº I (forma republicana

---

<sup>70</sup> BARROSO, *Direito...*, p. 40.

representativa e independência e coordenação de poderes); VI) reorganizar as finanças do Estado que, sem motivo de força maior, suspender, por mais de dois anos consecutivos, o serviço de sua dívida fundada e finalmente, VII) para assegurar a execução de ordens e decisões dos juízes e tribunais federais. O instituto da intervenção federal que faz parte do contexto federativo sofreu a primeira reformulação em 1926, através da Emenda Bernardes. O constituinte de 34 deu-lhe nova roupagem, conforme se verifica da disposição contida no artigo 12. Este instituto, no entanto, será objeto de análise no capítulo seguinte, ocasião em que trataremos com mais vagar sua importância no federalismo, bem como sua evolução no Brasil.

A reforma Bernardes, apesar de não ter sido capaz de nos prover de uma Constituição que se harmonizasse com a realidade que vivíamos à época<sup>71</sup>, abriu caminho para a democracia social que acabou, via de consequência, trazendo o federalismo cooperativo para o Brasil, especificamente para a Constituição de 34 conforme relato feito por Janice Helena Ferreri<sup>72</sup>.

A diferença marcante entre estes dois modelos de federalismo é que no dualista há duas esferas estanques, com suas atribuições fixadas, não podendo outro adentrar naquele campo, enquanto no modelo cooperativo, o traço distintivo é a repartição dos poderes na linha horizontal, tendo como característica principal a concentração do poder, através de uma dilatação das competências do Poder Central. Esse quadro gerou para os Estados-membros um gradual enfraquecimento, de um lado em razão do próprio fortalecimento da União, que arrebatou parte de sua competência e do outro em face do movimento autonomista dos municípios<sup>73</sup>.

O federalismo cooperativo que a Constituição de 34 introduziu no país, como visto, exaltava os direitos da União sem, no entanto, destruir a autonomia dos Estados-membros, embora tenha sido esta acentuadamente diminuída, subtraindo-lhes, inclusive, competências que antes lhes eram expressamente conferidas.

A Carta de 1934, entretanto, a exemplo da Constituição de 1891, teve duração ainda mais fugaz. O regime instalado em 1930 viu-se abalado por uma crise política sem precedentes que não comungava com a sociedade em acelerada transformação. A tentativa de boa convivência, sob uma mesma gestão, da classe

---

<sup>71</sup> BARROSO, **Direito...**, p. 38.

<sup>72</sup> BASTOS, **Por uma nova...**, p. 29.

<sup>73</sup> BARROSO, *op. cit.*, p. 41.

proletária em ascendência com as inclinações conservadoras do capitalismo, conduziram ao colapso da ordem jurídica constitucional, já, por sinal, comprometida pela vitória dos movimentos revolucionários<sup>74</sup>.

O professor Luis Roberto Barroso esclarece que a criação do Estado novo que levou por conseqüência ao perecimento da Carta de 34 impediu que esta, na prática, implementasse as várias inovações introduzidas.

Passaremos em seguida à análise do federalismo na Constituição de 1937, outorgada pelo presidente Getúlio Vargas em 10 de novembro, mesmo dia em que implantara a ditadura no Estado Novo, ocasião essa em que também decretou o fechamento do Congresso Nacional.

## 2.4 O Federalismo na Constituição de 1937

Sobre a Constituição de 1937 pouco há para se analisar, notadamente em razão de a mesma ter instaurado um estado de exceção, e não uma ordem verdadeiramente constitucional com suporte no estado democrático de direito. Assim é que sob a alegação de um plano fictício (Plano Cohen), dando conta de que o Brasil seria tomado por uma revolução comunista, Getúlio Vargas rompeu com a ordem constitucional e, dissolvendo o Congresso Nacional, proclamou o Estado Novo, sob a égide de uma Constituição outorgada.

Enfatiza o historiador Nelson Werneck Sodré que a ditadura instaurada por Getúlio Vargas, em 1937, na verdade foi uma tentativa de realizar uma revolução burguesa sem o proletariado, porque atrás de uma fachada policial, buscava uma composição de novas forças econômicas internas<sup>75</sup>.

Para o constitucionalista Luis Roberto Barroso esta Constituição não existiu, uma vez que não se efetivou o plebiscito contemplado no artigo 187 do Estatuto em comento. O Estado Federal existiu apenas no papel, pois os Estados além de mantidos sob a fiscalização do Presidente Getúlio Vargas eram governados por

---

<sup>74</sup> BARROSO, **Direito**..., ps. 41-42.

<sup>75</sup> SODRÉ, Nelson Werneck. **Formação histórica do Brasil**. 14. ed. Rio de Janeiro: Graphia, 2004, p. 362.

interventores por ele nomeados, não passando de meras unidades territoriais descentralizadas.

As atenções, neste período, voltavam-se, preponderantemente, para o grande conflito mundial em curso, do qual o Brasil, com muita relutância do Governo Central, participava ao lado dos países aliados que se opunham às Potências do Eixo (Alemanha, Itália e Japão, principalmente). Com o fim da guerra, e a vitória dos aliados, as colunas do regime do Estado Novo começaram a ruir, e já não era sem tempo, eis que não fazia sentido havermos participado de uma guerra externa defendendo o ideal democrático (em detrimento das ditaduras nazi-fascistas de Hitler e Mussolini) e convivermos sob o domínio de um totalitarismo interno, como foi denunciado no documento intitulado Manifesto dos Mineiros de 1943<sup>76</sup>.

Getúlio Vargas bem que tentou se manter à frente do Governo, ora marcando eleições, ora adiando-as, mas como não logrou resultado, acabou sendo deposto em outubro de 1945, tendo sido substituído por José Linhares, presidente do Supremo Tribunal Federal. Realizadas as eleições no mesmo ano (02 de dezembro)<sup>77</sup>, o país passou a ser regido pela Constituição de 1946 que será objeto de análise no próximo tópico.

## 2.5 O Federalismo da Constituição de 1946

O momento histórico sobre o qual se desenvolveu a Constituição de 1946 não se compara com aquele que marcou as constituições republicanas anteriores. O quadro desenvolvimentista da economia do país apresentava um conjunto mais diversificado de classes e grupos sociais.

Realizou-se, no plano interno, uma série de reformulações na estrutura econômico-social, bem como na estrutura jurídico-política. No âmbito externo, com a derrota do nazi-fascismo, construiu-se uma nova ordem econômica sob a hegemonia dos Estados Unidos. As atrocidades decorrentes deste conflito mundial estavam vivas na mente de cada ser humano e isto exigia também a reformulação do direito

---

<sup>76</sup> BARROSO, **Direito...**, p. 43.

<sup>77</sup> O candidato eleito foi o Marechal Eurico Gaspar Dutra do PSD que superou Eduardo Gomes, da UDN, assumindo a Presidência da República em 31 de janeiro de 1946.

constitucional, estabelecendo governos moderados, limitados em seus poderes e submetidos a Constituições escritas e soberanas.

A Constituição de 46 foi, na concepção de grandes publicistas, a melhor de nossas Cartas Políticas e a que mais de perto se aproximou de nossas realidades.

Pinto Ferreira aponta três influências recebidas pela Carta de 46: a Constituição norte-americana, que, mais uma vez, serviu de estampa para a moldagem do nosso federalismo; a Constituição francesa, na qual se buscou uma certa atenuação do “presidencialismo caudilhesco da tradição brasileira”; e a Constituição alemã de Weimar, em que se inspirou para a formulação dos princípios de uma democracia social<sup>78</sup>.

No tocante ao federalismo, o aspecto centralizado, delineado pela Constituição de 1934, viu-se converter em realidade prática na Carta de 46, acrescido do elemento cooperativo, já incorporado também na Constituição de 34. Ficou institucionalizado como uma característica marcante de nosso paradigma constitucional a cooperação administrativa e financeira entre a União e os Estados federados.

Da análise, pode-se dizer que no federalismo de 1946, a nação mudou de feição. Mesmo com processo de redemocratização e de reconstitucionalização, os aspectos de hipertrofia do poder central e de retração dos poderes estaduais, continuaram a existir enquanto tendência preponderante.

Referentemente à divisão dos poderes entre as diferentes unidades federativas, a Constituição de 46 reafirmou a divisão tripartida da competência, inserindo no contexto os municípios, com algumas das prerrogativas pertencentes aos estados. Portanto, ao invés, do federalismo dualista que marcou a nossa Constituição de 1891, o federalismo contemplado na Constituição de 46 pode ser qualificado ao que os autores intitulam de federalismo tridimensional.

Há de se registrar também na Constituição de 1946, um fenômeno aparentemente contraditório no que diz respeito ao federalismo. É que de um lado constata-se uma evidente centralização e, do outro, o fortalecimento dos municípios, disso se concluindo que os Estados-membros foram, mais uma vez, os grandes

---

<sup>78</sup> FERREIRA, Pinto. **Princípios gerais do direito constitucional moderno**. 6. ed. ampl. e atual. São Paulo: Saraiva, 1983, v. 1, p. 73-74.

prejudicados com a ampliação da competência da União, às suas expensas, sem perder de vista de se ter conferido aos municípios maior autonomia<sup>79</sup>.

Pormenorizadamente, entre as principais modificações efetivadas pela Constituição de 46 que veio a alterar o perfil do federalismo brasileiro foram as atribuições dadas à União para legislar sobre: a) normas gerais de Direito Financeiro; b) o regime penitenciário; c) diretrizes e bases da educação nacional (art. 5º, XV), bem como a participação dos Estados e municípios no produto de vários impostos federais, como sobre lubrificantes e combustíveis líquidos e gasosos, sobre a energia elétrica e sobre os minerais (art. 15, III e IV).

No que tange ao alargamento dos poderes da União, em prejuízo dos Estados-membros, um exemplo consiste no inciso XV, do art. 5º. Na Constituição de 34 estabelecia que competia à União *“organizar defesa permanente contra os efeitos da seca nos Estados do Norte”*; já na Constituição de 1946, a aludida disposição que continuou fazendo parte dos poderes da União (art. 5º, XIII), foi modificada para: *“organizar a defesa permanente contra os efeitos da seca, das endemias rurais e das inundações”*. Como se verifica, a disposição que antes se limitava apenas aos Estados do Norte, agora, além de ter ampliado sua atuação, incluindo as endemias rurais e as inundações, já não mais se limita a competência da União aos Estados da região Norte.

O princípio cooperativo entre União e Estados na execução de tarefas bem como no financiamento de planos que buscavam a valorização e o enobrecimento de grandes áreas do território brasileiro fez projetar a presença administrativa da União nessas localidades.

Não obstante a União ter-se robustecido em seu poder jurídico-político, um aspecto particularmente inovador e até positivo deste federalismo cooperativo foi a participação dos Estados e municípios na própria arrecadação dos tributos da União. Desse modo, o caráter centrípeto do federalismo brasileiro viu-se reforçado sem significar, no entanto, uma diminuição do poder dos Estados junto ao poder Central, muito embora, registre-se uma perda relativa da autonomia daqueles em decorrência da concentração.

---

<sup>79</sup> BARROSO, *Direito...*, p. 44.

Verifica-se, portanto, que a Constituição de 1946 foi consideravelmente inovadora na medida em que tornou realidade a passagem de um federalismo dualista para um federalismo cooperativo que havia aparecido superficialmente na Constituição de 34. A forma de transferência de recursos federais para os Estados e municípios, por força da vinculação tributária, foi primordial no sentido da integração e desenvolvimento de áreas regionais fustigadas por problemas de grande monta, no entanto, em contrapartida, aumentou a dependência daquelas áreas favorecidas, ou seja, das respectivas unidades federadas ao Poder Central, violando, destarte, a autonomia dos estados, até porque a execução desses planos era entregue a organismos subordinados à União.

Conforme relata o professor Luís Roberto Barroso, muitas das competências que a Constituição retirou dos estados foram transferidas a esses organismos regionais, não por meio da descentralização política, característica da federação, mas mediante descentralização administrativa, o que vem a significar subordinação ao Governo Central<sup>80</sup>.

A maior representatividade política, com uma menor probabilidade de fraude nos pleitos eleitorais, garantindo a existência de partidos nacionais sólidos e fortes; a vigência efetiva do texto constitucional, sem tutelas inconvenientes e perturbações que não as decorrentes da própria norma constitucional e o equilíbrio entre os Poderes foram exemplos dos avanços da Constituição de 1946 no tocante ao federalismo.

Acrescenta-se, outrossim, a este aspecto de representatividade política, o fato de que, se os Estados-membros perderam alguns de seus privilégios em função de uma maior centralização e alargamento das competências da União, aqueles, por sua vez, gozaram dos poderes de auto-organização, autogoverno e auto-administração.

O contexto histórico sob o qual se instalou a Constituição de 46 foi indubitavelmente marcado pela retomada do desenvolvimento econômico mundial, estagnado pela crise do capitalismo, que teve como uma de suas conseqüências a queda da bolsa de Nova Iorque em 1929, que por sua vez solapou os fundamentos do liberalismo clássico, tanto em termos políticos como econômicos. Se bem que ajudado pela economia de guerra, sobretudo no caso dos Estados Unidos, bem

---

<sup>80</sup> BARROSO, *Direito...*, p. 47.

como em função da vitória sobre o nazi-fascismo na 2ª Guerra Mundial, sendo este o fator preponderante de desenvolvimento da democracia. Aqui no Brasil, tal situação refletir-se-á na queda de Getúlio Vargas, que governava a nação sob o regime de exceção desde 1930 e, desde 1937, pelo menos, sob o regime ditatorial, com autêntica simpatia pelo nazi-fascismo.

Apesar de a conjuntura ser perfeitamente favorável ao fiel cumprimento da Carta Política recém-promulgada, esta também conferiu amplas possibilidades para que tudo isto se concretizasse, tanto no campo político como no aspecto econômico, de sorte que, em função mesmo da forma como estava estabelecido o relacionamento político, jurídico e econômico-financeiro da União Federal com os Estados-membros e Municípios, àquela ocasião, podemos afirmar que a Constituição de 46 contribuiu sobremaneira para o desenvolvimento da política e da economia do Brasil no período de 1946 a 1964, uma das épocas de maior crescimento econômico e de maior grau de liberdade democrática na história da Nação.

Não se quer dizer com a afirmação anterior que aquele período tenha sido totalmente marcado por realizações, mesmo porque outras crises se desenrolaram, principalmente nos governos de Juscelino Kubitschek e João Goulart, sendo no caso deste, eminentemente política, tanto que em março de 1964 é deposto por militares, ocasião em que assume o posto em caráter provisório Ranieri Mazilli, presidente da Câmara dos Deputados.

Em seguida, assume o poder o General Humberto de Alencar Castelo Branco, dando início a uma seqüência de presidentes militares, todos eles governando sob o regime ditatorial.

Sob o peso de três atos institucionais, vinte emendas constitucionais e cerca de quarenta atos complementares, desabou a Constituição de 1946, substituindo-a a Carta de 24 de janeiro de 1967, a qual será objeto de análise no próximo capítulo<sup>81</sup>.

---

<sup>81</sup> BARROSO, **Direito...**, p. 49.

## 2.6 O Federalismo da Constituição de 1967

A Constituição de 1967 substituiu a Carta Política de 1946 conforme já mencionado anteriormente. Em razão dos fatos políticos e econômicos do período anterior a 1964, houve necessidade de imprimir uma maior centralização em torno da União Federal.

Os principais problemas relativos à nova ordem jurídico-política situaram-se em torno de questões tais como segurança pública e o desenvolvimento econômico, deixando-se de lado temas como a liberdade democrática que se constitui em uma das fontes do federalismo.

Esta Carta que nasceu do golpe militar de 1964 deu lugar a um regime autoritário que por sua vez produziu o enfraquecimento do princípio federativo. A concentração de poderes, segundo relata Janice Helena Ferreri, foi a característica marcante dessa fase revolucionária<sup>82</sup>. Outro ponto de destaque a que a autora faz referência é que o município na Constituição de 67 teve sua autonomia praticamente nulificada, já que em alguns casos a União passou a denominar algumas áreas municipais como territórios de segurança nacional, impossibilitando, por conta disso, a realização de eleições diretas para prefeitos. Estes passaram a ser nomeados através dos governadores e exerciam o mister na qualidade de interventores.

Embora os militares tenham enfatizado a manutenção da Carta de 46 e ainda no novo texto constar o federalismo cooperativo, nota-se um substancial alargamento dos poderes da União, consagrando o que o professor Manoel Gonçalves Ferreira Filho explica chamar-se federalismo de integração<sup>83</sup>.

A Constituição de 1967 foi, no entanto, a mais efêmera de todas as constituições brasileiras. Em 13 de dezembro de 1968, foi baixado o Ato Institucional nº 5, conferindo poderes quase que ilimitados ao Presidente da República. O estado de direito em termos de sua estruturação bem como de garantia das liberdades públicas já não havia sequer na aparência. Em 17 de outubro de 1969, foi outorgada a Emenda Constitucional nº 1 que, embora demonstrasse ser uma mera alteração

---

<sup>82</sup> FERRERI, Janice Helena. In: BASTOS, Celso. **Por uma nova federação**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1995, p. 31.

<sup>83</sup> FERREIRA FILHO, **Curso...**, p. 55.

da Constituição vigente (1967), era, a bem da verdade, uma nova Constituição, a qual será objeto de análise no tópico seguinte.

## 2.7 O Federalismo na Constituição de 1969

A controvérsia em torno do princípio federativo na Constituição de 1969 tem seu início a partir do seu artigo primeiro. Segundo alguns autores, a mera substituição da designação do país para “República Federativa do Brasil”, suprimindo a expressão “Estados Unidos do Brasil”, por si só, já consistiria em uma tendência a uma restrição ao federalismo.

Malgrado possamos afirmar que o termo em si não constitua algo de maior relevância no sentido constitucional, na realidade, é que a substância mesma do precitado texto constitucional contemplava agravos manifestos à federação, de forma que a substituição da expressão “Estados Unidos do Brasil” por “República Federativa”, mais do que uma simples modificação terminológica, denotava uma confirmação da alteração da federação brasileira na respectiva Constituição.

No mesmo sentido é o entendimento de Oscar Dias Corrêa: “se é verdade que os rótulos não servem de valorizar ou garantir a eficácia dos remédios, no caso, a exclusão da expressão ‘Estados Unidos’ não significou apenas simplificação sem conseqüências [...]. Mesmo porque os agravos à federação são claros e evidentes”<sup>84</sup>.

Sustentam alguns juristas, que o Brasil deixou de ser uma Federação para tornar-se um Estado unitário, haja vista ter a Constituição de 69 retirado dos Estados-membros suas prerrogativas e seus recursos, impondo-lhes restrições diretivas no âmbito econômico. A União transformara-se em todo-poderosa, enquanto os Estados submissos ao poder central<sup>85</sup>.

Pelo que se constata, houve um retrocesso a uma espécie de semifederalismo, com a centralização atingindo o clímax nesse período, chegando a abalar o princípio democrático, elementos (federação e democracia) que estão

---

<sup>84</sup> CORRÊA, Oscar Dias. **A Constituição de 1967**: contribuição crítica. Rio de Janeiro: Forense, 1969, p. 30-33.

<sup>85</sup> BARROSO, **Direito...**, p. 51.

intimamente interligados. Sob outro prisma, a flexibilidade do regime federativo tornou possível reajustamentos necessários, sem desagregar ou asfixiar os governos locais<sup>86</sup>.

Foi esta flexibilidade característica do regime federativo que, paradoxalmente, permitiu a inclusão no texto constitucional de 1969 de violações ao próprio federalismo. Entre as principais destacamos:

- a) – Introdução do conceito de municípios de segurança nacional que, à semelhança dos municípios das capitais, passaram a ter seus prefeitos nomeados, porém com prévia aprovação do Presidente da República;
- b) – Estabelecimento de critérios rígidos para a aplicação dos recursos transferidos pela União aos estados e municípios, atendendo a prioridades federais;
- c) – ampliação dos casos de intervenção nos estados com a previsão de poder a União valer-se desse remédio quando o estado adotar medidas ou executar planos econômicos ou financeiros que contrariem as diretrizes estabelecidas em lei federal;
- d) – redução da competência originária dos estados e municípios para decretarem impostos.

Afora estas distorções, contidas no próprio texto constitucional que ofenderam o princípio federativo e a autonomia estadual, outras, de natureza mais política do que jurídica, decorrentes da própria situação autoritária do regime daquela época multiplicavam-se, afetando ainda mais o federalismo brasileiro. Em razão desse contexto, os Estados, segundo o professor Luís Roberto Barroso, “foram deixados em situação quase marginal”<sup>87</sup>.

É bem verdade que esta tendência à centralização da União federal, tal qual ocorrera na década de trinta (se bem que em termos diferentes) era vista como um fenômeno mundial, não obstante no caso específico do Brasil este fato se apresentasse com um maior grau de centralização e desenvolvimento dos princípios federalistas, tal como em outros países latino-americanos.

Vale registrar ainda que a questão da segurança nacional e a idéia de uma política financeira integrada faziam com que esta centralização e a diluição do poder das unidades federadas fossem, no Brasil, bem mais acentuadas. A estas

---

<sup>86</sup> SILVA, Carlos Medeiros. Evolução do regime federativo. In: CINCO estudos. Fundação Getúlio Vargas, 1955, p. 91 apud BARROSO, **Direito...**, p. 52.

<sup>87</sup> Ibid., p. 53.

características advindas do contexto político de então, adicionam-se aspectos conjunturais, senão verdadeiros casuísmos que, à época, valiam-se do caráter centralizador e opressivo do regime.

Além dos fatores imperativos, a exteriorização de um sentido autoritário do poder, determinou o exercício da supremacia política, com um controle absoluto das unidades federadas. Não houve um fortalecimento da União, mas do poder executivo central. Isto está de forma clara demonstrada por força do artigo 55 da Constituição, que possibilitava a abusiva utilização de decretos-leis<sup>88</sup>.

Depreende-se de todo o asseverado que o regime jurídico-político originado dos atos institucionais, caminhando pelas Cartas de 1967 e 1969, bem como do Ato Institucional nº 5, ao invés de estabelecer-se em um “novo federalismo” ou “federalismo de integração”, constituíra-se, na verdade, em um Estado Unitário e autoritário, onde o federalismo, tal qual na Constituição de 1937, ficara adormecido no aguardo de novos rumos democráticos que viessem, quiçá, acordá-lo de um pesadelo, um longo pesadelo.

Apesar de todos esses percalços, sustenta Luís Roberto Barroso que foi dentro deste quadro que a Federação brasileira procurou sobreviver ao longo de quase um século de turbulências. E só é possível dizer-se que não sucumbiu, em face da existência de uma “consciência federalista” que a manteve, em determinados pontos, invulnerável ao caráter unitarista que se pretendeu imprimir-lhe notadamente durante o período revolucionário de 1964<sup>89</sup>.

Passaremos a analisar no capítulo seguinte o federalismo na atual Constituição, ou seja, na Constituição Cidadã de 1988.

## 2.8 O Federalismo na Constituição de 1988

Examinando a evolução histórica do federalismo brasileiro, constatamos que as Constituições de 1937, 1967 e a emenda constitucional nº 1 de 17 de outubro de 1969 (apontada por grandes juristas como uma nova constituição)<sup>90</sup>, conservaram

---

<sup>88</sup> BARROSO, **Direito...**, p. 54.

<sup>89</sup> *Ibid.*, p. 55.

<sup>90</sup> SILVA, José Afonso da. **Curso de direito constitucional positivo**. 9. ed. rev. e ampl. São Paulo: Malheiros, 1993, p. 80.

uma índole centralizadora, eliminando as características do federalismo, embora este fizesse parte da nossa tradição, apesar de ter sido construído de modo inverso, mais teórico do que prático.

A começar da experiência de desenvolvimento do capitalismo e do período democrático de 1946 a 1964, tanto esta como o federalismo passaram a se integrar à realidade brasileira. Assim, por mais que as épocas de governos autoritários tenham se apresentado duradouras, notadamente a contar do desencadeamento da revolução de 64 em que os princípios democráticos e federativos enfrentaram profundas turbulências, pode-se afirmar que tais períodos constituem efetivamente uma exceção e não a regra.

Por estes motivos, tendo gerado os conflitos mencionados, o Estado brasileiro não poderia se manter permanentemente nessa situação. Assim, a partir de meados de 1970 o próprio governo, impulsionado por forças tanto internas como externas, iniciou o processo de abertura objetivando dar cabo ao referido regime o qual teve seu fim na década de 80 quando o Presidente da República era o general João Baptista de Figueiredo, um dos principais responsáveis pelo retorno do Brasil ao estado democrático de direito.

Em primeiro de fevereiro de 1987 foi instalada a Assembléia Nacional Constituinte, presidida pelo deputado Ulisses Guimarães, e após dezoito meses de trabalho, os congressistas promulgaram, em 05 de outubro de 1988, a oitava (para alguns a sétima) Constituição brasileira, batizada por seu presidente de Constituição Cidadã.

Um dos grandes desafios do constituinte de 1988 prendia-se à reformulação do federalismo brasileiro, principalmente no aspecto relativo à distribuição de competências, visando com isso ao fortalecimento dos Estados-membros e Municípios agora, descentralizando o exercício do poder político-tributário, que se achava em maior escala nas mãos da União<sup>91</sup>.

---

<sup>91</sup> NETTO, André Luiz Borges. **Competências legislativas dos estados-membros**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1999, p. 54.

### 2.8.1 Aspectos Gerais do Federalismo na Constituição de 1988

A Constituição de 1988 irá restabelecer o federalismo sob uma base tripartite. Este novo seguimento, já antecipado pela Constituição de 1946 será mais ainda acentuado através do municipalismo.

Eis o magistério do professor Manoel Gonçalves Ferreira Filho sobre o assunto:

a Constituição brasileira de 1988, no que segue a anterior, não se contenta em estabelecer a Federação, descentralizando o todo: estabelece também o municipalismo, impondo a descentralização das partes. Há em nossa Constituição três ordens e não duas, como é normal no Estado federal. Em primeiro lugar, a ordem total – a União – em segundo lugar, as ordens regionais – os Estados – em terceiro lugar, ordens locais – os Municípios<sup>92</sup>.

De fato, a partir da Constituição de 1988 os municípios ganharam poder de auto-organização, sujeitos inclusive tanto aos princípios da Constituição Federal quanto aos da Constituição do respectivo Estado. Isto, para o professor Manoel Gonçalves Ferreira Filho, corrobora a tese de que a Constituição de 88 consagrou um federalismo de segundo grau<sup>93</sup>.

### 2.8.2 A Repartição das Competências

A repartição das competências consiste em um dos mais árduos problemas do sistema federativo. A Constituição Cidadã, quanto a este aspecto, obedecendo nossa tradição constitucional, orientou-se pelo critério da determinação expressa dos poderes da União, deixando remanescentes determinados poderes referentes aos Estados e Municípios. Este formato que poderíamos denominar de misto, é originalmente norte-americano<sup>94</sup>, tendo sido transplantado para o direito brasileiro. Tudo quanto conste, portanto, de sua enumeração é vedado aos Estados

---

<sup>92</sup> FERREIRA FILHO, **Curso...**, p. 58.

<sup>93</sup> *Ibid.*, p. 58.

<sup>94</sup> SILVA, J. A., **Curso...**, p. 418.

exercerem, assim como tudo o que não esteja previsto consente-se que pratiquem, salvo disposição em contrário.

A Constituição vigente estabeleceu critérios para a repartição de competências. Portanto, segundo o texto, a repartição de competências realiza-se de forma horizontal e vertical. Há, também, as repartições de competências legislativa e administrativa, embora, apresentem-se distintas.

Assim, seguindo a explicação do professor Manoel Gonçalves Ferreira Filho, na repartição de competência legislativa, segundo o critério horizontal há competências exclusivas da União (art. 22), dos Municípios (art. 30) e dos Estados e do Distrito Federal, compreendendo como sendo a dos Estados tudo aquilo que não foi atribuído à União ou aos Municípios, ou ainda não foi compreendido no campo das competências concorrentes (art. 25, § 1º). A competência exclusiva do Distrito Federal contempla o que não foi atribuído à União, ou não foi inserido no campo das competências concorrentes, além do que foi auferido pelo Município (art. 32, § 1º). Registre-se que a competência exclusiva do Município abrange o que for de interesse local (30, I)<sup>95</sup>.

Já no plano vertical – à exceção dos Municípios – há uma competência concorrente outorgada à União, aos Estados e ao Distrito Federal, esclarecendo que nesta arena, compete à União estabelecer somente as normas gerais (art. 24, § 1º).

O texto em vigor, outrossim, embora não atribua aos Municípios competência concorrente com a União, Estados e Distrito Federal, confere-lhe uma competência suplementar (entenda-se complementar) a legislação federal e estadual, no que for de peculiar interesse dos mesmos.

Relativamente à competência administrativa apresenta esta, de início, correlação com a competência legislativa, de modo que quem tem competência para legislar sobre um determinado assunto tem, do mesmo modo, competência para executar o encargo administrativo quanto a ele, não obstante haja neste particular um campo comum à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios (art. 23), no qual todos esses entes se obrigam ao cumprimento das leis, independentemente de sua hierarquia<sup>96</sup>.

Segundo o magistério de Sampaio Dória, seja qual for o grau que tenha a Federação, existem dois preceitos formais, verso e anverso um do outro,

---

<sup>95</sup> FERREIRA FILHO, **Curso...**, p. 59-60.

<sup>96</sup> *Ibid.*, p. 60.

configurando a extensão dos poderes da União e das províncias. O primeiro é o que preceitua que à união só cabem os poderes que lhes forem expressamente conferidos pelo pacto federal, o segundo, é o que estabelece caber aos Estados federados todos os poderes que não tiverem sido explicitamente conferidos à união<sup>97</sup>.

### 2.8.3 Divisão das rendas

A Constituição Federal assegura autonomia aos Estados federados que se identificam na sua capacidade de auto-organização, autolegislação, autogoverno e auto-administração conforme já mencionado anteriormente<sup>98</sup>.

A capacidade de auto-organização e de autolegislação está consagrada no art. 25, segundo o qual os Estados organizam-se e regem-se pelas Constituições e leis que adotarem, observados os princípios desta Constituição<sup>99</sup>.

A divisão de rendas é assim um requisito primordial para a autonomia real dos Estados-membros conforme aponta o professor Manoel Gonçalves Ferreira Filho. É no dizer de Durand (citado pelo professor Manoel) a “pedra de toque da Federação”<sup>100</sup>.

Portanto, da partilha decorre o verdadeiro sentido de autonomia dos Estados federados já que se realizada a bel-prazer da União poderá implicar a redução daqueles a uma situação de penúria, tornando-os incapazes de pagar sequer seus próprios encargos, sujeitando-os a mendigar auxílios do Poder Central.

Assim é que, objetivando proporcionar aos Estados e Municípios os recursos necessários para a consecução de suas tarefas, a Constituição Cidadã complementou a repartição de competência tributária, com um sistema de quotas de participação o qual tem a vantagem de assegurar a autonomia dos entes federados (Estados e Municípios). Vale ressaltar que o sistema de quotas de participação estabelecido na vigente constituição tem o condão de assegurar às unidades mais pobres recursos suficientes para impedir o crescimento dos desníveis. Para tanto,

---

<sup>97</sup> DÓRIA, **Curso...**, v. 2, p. 87.

<sup>98</sup> LEWANDOWSKI, **Pressupostos...**, p. 17.

<sup>99</sup> SILVA, J. A., **Curso...**, p. 517.

<sup>100</sup> FERREIRA FILHO, **Curso...**, p. 60.

estabeleceu-se, por exemplo, que o produto da arrecadação do imposto de renda recolhido na fonte sobre rendimentos pagos pelos Estados, Distrito Federal e Municípios lhes pertence<sup>101</sup>.

A Constituição estabeleceu também a criação de fundos de participação dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios destinados a programas de financiamento ao setor produtivo das Regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste, com destaque para o setor semi-árido do Nordeste, que recebe, por sua vez, metade dos recursos destinados à Região.

Concluindo, apesar das críticas lançadas sobre o sistema federativo devemos ter sempre em mente a observação de Tocqueville, que há mais de cem anos já sustentava ser o mesmo uma das mais poderosas cominações a favor da prosperidade e da liberdade humana, invejando as nações a que coubera a sorte de poder adotá-lo<sup>102</sup>.

Com estas considerações encerramos o assunto atinente ao federalismo brasileiro e sua trajetória nas Constituições republicanas, passando doravante ao tema seguinte que trata da Intervenção Federal.

---

<sup>101</sup> FERREIRA FILHO, **Curso...**, p. 63.

<sup>102</sup> TOCQUEVILLE, Alexis de. **A democracia na américa**. Tradução Neil R. da Silva. Belo Horizonte: Itatiaia, 1962, p. 126-127.

### 3 INTERVENÇÃO FEDERAL

#### 3.1 Noções Gerais

José Afonso da Silva ao cuidar do assunto afirma ser a intervenção federal um “ato político que consiste na incursão da entidade interventora nos negócios da entidade que a suporta”<sup>103</sup>. No dizer de Pontes de Miranda, “constitui o ‘punctum dolens’ do Estado federal, onde se entrecruzam as tendências unitaristas e as tendências desagregantes”<sup>104</sup>. O professor Pinto Ferreira, por sua vez, ensina que “a técnica da intervenção federal constitui um desses mecanismos que parecem constituir a chave-mestra do regime federativo”<sup>105</sup>.

De fato, a opinião dominante é que a intervenção federal é da própria essência do federalismo e isto nos faz lembrar a velha lição do mestre Pedro Calmon de que: “Federalismo, sem intervenção, seria uma organização sem capacidade de resistência nem estrutura sólida. Desmanchar-se-ia, na primeira recusa, que lhe opusesse um Estado, à norma federal de ação”<sup>106</sup>, ou ainda no dizer de Paulino Jacques “o sistema nervoso do regime federal”<sup>107</sup>. Igual entendimento sustentou o ministro Celso de Mello ao relatar o processo de intervenção federal nº 591-9/BA, após considerar que “o mecanismo da intervenção constitui instrumento essencial à viabilização do próprio sistema federativo”, destacando, ainda, que dentre “as múltiplas funções de ordem político-jurídica” contidas no instituto interventivo podem-se destacar a de: (a) “tornar efetiva a intangibilidade do vínculo federativo” e (b) “promover a unidade do Estado Federal”<sup>108</sup>.

Dos enunciados acima se extrai, portanto, que a intervenção é realmente o instrumento de salvaguarda contra a desagregação do Estado Federal já que como

---

<sup>103</sup> SILVA, J. A., **Curso...**, p. 423.

<sup>104</sup> MIRANDA, Pontes de. **Comentários à Constituição de 1967 Com a Emenda nº 1, de 1969**. 2. ed. rev. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1970, p. 201.

<sup>105</sup> FERREIRA, **Princípios...**, v. 2, p. 931.

<sup>106</sup> CALMON, **Curso...**, p. 67.

<sup>107</sup> JACQUES, **Curso...**, p. 129.

<sup>108</sup> Intervenção Federal nº 591-9/BA. Relator: Min. Celso de Mello. **DJ** nº 177 de 16 set. 1998. Ata nº 131.

ordem de unificação não pode dispensar um mecanismo para se defender sempre que algum episódio ameçar sua indissolubilidade<sup>109</sup>.

Não poderíamos, outrossim, deixar de trazer à baila a observação de Ernesto Leme citando o saudoso Afrânio de Mello Franco de que "a intervenção é o único meio coercitivo contra os Estados particulares, que atentem contra a União, violem os seus deveres federais, ou se tornem presa da anarquia interna"<sup>110</sup>.

Mas, cabe destacar, entretanto, o magistério doutrinário que, assentado no indispensável acatamento ao princípio federativo, aponta sobre a excepcionalidade da intervenção federal, em razão da situação extremamente desorientadora que assume qualquer intromissão da União nos assuntos inteiros e no âmbito de autonomia dos Estados-membros<sup>111</sup>.

Destarte, como se verifica, no modelo federativo os Estados-membros gozam da autonomia como princípio basilar, sendo a intervenção a antítese daquela, ou seja, a regra norteadora é a não intervenção.

Finalizando, como a Constituição Federal garante a independência dos entes federados como regra básica da forma escolhida, decorre daí que a intervenção federal é medida extrema, além de só ocorrer nos casos taxativamente estabelecidos no artigo 34 da Magna Carta de 1988<sup>112</sup>.

### 3.2 Origem

Quando as colônias norte-americanas se separaram do império inglês, despertou no cidadão americano olhares suspicazes temendo uma invasão no novo território até mesmo em razão da força do partido monarquista comandado pelo rei Jorge III. Isto obrigou seus fundadores, por ocasião da formação da Constituição, estabelecer preceitos que impedisse qualquer invasão, bem como no sentido de manter a união perpétua desse organismo.

---

<sup>109</sup> FERREIRA FILHO, **Curso...**, p. 64.

<sup>110</sup> LEME, Ernesto. **A intervenção federal nos estados**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1930, p. 23.

<sup>111</sup> MAXIMILIANO, Carlos. **Comentários à constituição brasileira**. Porto Alegre: Livraria do Globo, 1929, p. 158 e RIBEIRO, Fávila. **A intervenção federal nos estados**. Fortaleza: Jurídica, 1960, p. 48.

<sup>112</sup> SILVA, J. A. **Curso...**, p. 424.

A cláusula de garantia como ficou conhecida, ao tempo em que impedia qualquer intervenção do governo central nos Estados federados, acorrentava os integrantes da Federação nesse magnífico conjunto<sup>113</sup>.

O artigo 4º, secção IV, da Constituição dos Estados Unidos da América assim estabelece as bases da intervenção federal:

Os Estados Unidos garantem a todos os estados da União a forma republicana de governo e comprometem-se a protegê-los contra alguma invasão ou, a instâncias das respectivas assembléias legislativas (ou, na sua falta, das autoridades executivas), contra qualquer situação de violência interna<sup>114</sup>.

### 3.3 Formas de intervenção

Duas são as maneiras apontadas por Carlos Maximiliano para intervir: uma franca, descoberta, embora na maioria das vezes ilegal; outra, sorrateira, manhosa, difícil de apurar. Neste caso, explica o saudoso magistrado que o chefe do executivo exerce coação sobre os políticos dominantes de modo a os levar à aceitação de um aspirante ao governo de um Estado decorando-o com o título ilusório de representante de conciliação, ou designa para os pontos estratégicos, militares simpatizantes das oposições que por sua vez recebem total liberdade para espalhar toda espécie de arbitrariedades<sup>115</sup>.

De fato a intervenção federal foi ao longo de décadas um instrumento de vingança nas mãos de alguns Presidentes que a utilizaram como se fosse a espada de Dâmocles. Vários governantes sofreram intervenções estapafúrdias em seus Estados<sup>116</sup>, tudo sob o pretexto de estar agindo para assegurar o *vinculum foederis*.

Porém como é do pacto federativo que a soberania é exercida com exclusividade pela União Federal, a Constituição da República, organizando jurídica e politicamente a Federação, estatuiu preceitos assecuratórios no sentido de se

<sup>113</sup> LEME, **A intervenção...**, p. 23.

<sup>114</sup> MIRANDA, Jorge (Org.). **Textos históricos do direito constitucional**. Lisboa: Imprensa Nacional-Casa da Moeda, 1980, p. 49.

<sup>115</sup> MAXIMILIANO, **Comentários...**, p. 161.

<sup>116</sup> Podemos citar como exemplo os Estados do Mato Grosso, Amazonas, Ceará, Rio Grande do Sul, Rio de Janeiro (1910, 1914 e 1922), Espírito Santo, Goiás, Sergipe, Pernambuco e Bahia. Ver JACQUES, **Curso...**, p. 131-132; FERREIRA, **Curso...**, v. 1, p. 110 e LEWANDOWSKI, **Pressupostos...**, p. 68.

garantir o exercício dessas prerrogativas. Assim é que, inspirada nos preceitos da legislação suíça, americana e argentina, criou o instituto da intervenção federal<sup>117</sup>.

Ademais, a intervenção federal como bem esclarece Pedro Calmon não é um direito da União e sim um dever de correção e assistência que a onera, como um permanente imperativo de sua justiça ou de sua força, e que a autonomia dos Estados, sem a intervenção, levaria à secessão<sup>118</sup>.

### 3.4 A Intervenção Federal nas Constituições brasileiras

Registramos de início que todas as Constituições republicanas cuidaram da intervenção federal, umas dando maior amplitude outras com menos, no entanto, nenhuma deixou de cuidar do instituto da intervenção, se bem que a de 1937, resultado de um golpe de estado esfacelou os moldes do instituto em questão, principalmente devido à supressão da autonomia dos Estados-membros. A forma lacônica conforme foi outorgada, conferiu à União poderes praticamente ilimitados<sup>119</sup>.

#### 3.4.1 A intervenção na Constituição de 1891

O surgimento da intervenção federal no Brasil se deu concomitantemente com o nascimento da república federativa por força do Decreto nº 01, de 15 de novembro de 1889, que estabeleceu no artigo 6º o seguinte preceito:

Em qualquer dos Estados, onde a ordem pública for perturbada e onde faltarem ao governo meios eficazes para reprimir as desordens e assegurar a paz e tranqüilidade públicas, **efetuará o Governo Provisório a intervenção necessária para, com o apoio da força pública, assegurar o livre exercício dos direitos dos cidadãos e a livre ação das**

---

<sup>117</sup> FREITAS, Herculano. Intervenção federal nos estados. **Revista dos Tribunais**, São Paulo, v. 12, n. 253, jul. 1923, p. 65.

<sup>118</sup> CALMON, **Intervenção...**, p. 5-6.

<sup>119</sup> LEWANDOWSKI, **Pressupostos...**, p. 75.

autoridades constituídas<sup>120</sup>. (Sic). Os grifos e negritos não constam do original.

Com o advento da Constituição de 24 de fevereiro de 1891 que contou com a participação efetiva do grande intelectual Rui Barbosa que apresentou emenda ao anteprojeto da comissão de juristas, o instituto da intervenção ficou assim assentado:

Art. 6º – O Governo Federal não poderá intervir em negócios peculiares aos Estados, salvo:

- 1º – para repelir invasão estrangeira ou de outro Estado;
- 2º – para manter a forma republicana federativa;
- 3º – para estabelecer a ordem e a tranqüilidade nos Estados, à requisição dos respectivos governos;
- 4º – para assegurar a execução das leis e sentenças federais.

A emenda Bernardes, de 07 de setembro de 1926, modificou acentuadamente o instituto da intervenção federal. Além de ampliar os casos de intervenção, especificou minudentemente os princípios constitucionais a serem obedecidos, num total de doze. A redação do artigo 6º firmou-se nos seguintes termos:

O Governo Federal não poderá intervir em negócios peculiares aos Estados, salvo:

- I) para repelir invasão estrangeira ou de um Estado em outro;
- II) para assegurar a integridade nacional e o respeito aos seguintes princípios constitucionais:
  - a) a forma republicana;
  - b) o regime representativo;
  - c) o governo presidencial;
  - d) a independência e a harmonia dos poderes;
  - e) a temporariedade das funções eletivas e a responsabilidade dos funcionários;
  - f) a autonomia dos municípios;
  - g) a capacidade para ser eleitor ou elegível nos termos da Constituição;
  - h) um regime eleitoral que permita a representação das minorias;
  - i) a inamovibilidade e vitaliciedade dos magistrados e a irredutibilidade dos seus vencimentos;
  - j) os direitos políticos e individuais assegurados pela Constituição;
  - k) a não-reeleição dos Presidentes e Governadores;
  - l) a possibilidade de reforma constitucional e a competência do Poder Legislativo para decretá-la;
- III) para garantir o livre exercício de qualquer dos poderes públicos estaduais, por solicitação dos seus legítimos representantes, e para, independente de solicitação, respeitada a existência dos mesmos, pôr termo a guerra civil;
- IV) para assegurar a execução das leis e sentenças federais e reorganizar as finanças do Estado, cuja incapacidade para a vida autônoma se

<sup>120</sup> MELLO, Humberto Haydt de Souza. A intervenção federal nos negócios peculiares aos estados-membros. **Revista de Informação Legislativa**, Brasília, n. 4, dez. 1964, p. 101-102.

demonstrar pela cessação de pagamentos de sua dívida fundada, por mais de dois anos.

Na vigência da Constituição de 1891 cabia privativamente ao Congresso Nacional decretar a intervenção federal no Estado-membro quando houvesse violação a algum dos princípios constitucionais (inciso II). Com o advento da Constituição de 1934 esta atribuição passou para a esfera privativa do Procurador-Geral da República, a teor do disposto no parágrafo segundo do artigo 12.

Durante a vigência da Constituição de 1891 foram interpostos vários pedidos de intervenção federal<sup>121</sup>. Inúmeros pontos referentes ao instituto foram questionados, dentre os mais polêmicos podemos citar a interpretação do significado da expressão “Governo Federal”, que para uns equivalia unicamente ao Poder Executivo<sup>122</sup>, ao passo que para outros, ao conjunto dos três Poderes da União, entendimento este que, afinal preponderou<sup>123</sup>; o que se entendia por “forma republicana federativa” constante no item 2º do art. 6º<sup>124</sup>; qual dos Poderes deveria intervir<sup>125</sup>, além de outros dispositivos pouco transparentes, criados pelo laconismo e generalidade do preceito constitucional<sup>126</sup>.

---

<sup>121</sup> As mais drásticas foram indubitavelmente a intervenção decretada no Estado da Bahia a pedido do governador J. J. Seabra, em 1920, visando a restabelecer a ordem em razão do movimento dos coronéis (ver FERREIRA, **Curso...**, p. 110); a outra foi a lamentável deposição do Governador do Rio de Janeiro, Raul Fernandes, em 1922, pelo Presidente Artur Bernardes, por razões puramente políticas. (ver COSTA, Edgar. **Os grandes julgamentos do Supremo Tribunal Federal**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1964, v. 1, p. 303-325, HC nº 8.800, rel. Min. Guimarães Natal).

<sup>122</sup> Aristides A. Milton (in A Constituição do Brasil) alinhava juntamente com outros não menos ilustres juristas, dos quais apontamos, Manoel de Queiroz, Chagas Lobato, José Mariano, Arthur Orlando, Buarque Guimarães, Pinto Lima, Cândido Mota e Gonçalves Maia). apud LEME, **A intervenção...**, p. 52.

<sup>123</sup> O senador Coelho e Campos sustentou esta tese em discurso no Senado, em 1895, sendo ela consagrada no 1º Congresso Jurídico Brasileiro, de 1908. Seguiram-na, dentre outros, João Barbalho, Rui Barbosa, Viveiros de Castro e João Luís Alves. apud JACQUES, **Curso...**, p. 131.

<sup>124</sup> Usando a tribuna, no discurso mencionado na nota anterior, o senador Gonçalves Chaves conceituou-o como sendo: “o vínculo federativo, o princípio representativo e a autonomia dos Municípios”, opinião essa que veio a se firmar na doutrina de então. apud *Ibid.*, p. 131.

<sup>125</sup> O senador Coelho e Campos, em discurso no Senado (1895), defendeu que a intervenção federal não era privativa de nenhum Poder, podendo qualquer um deles, conforme as circunstâncias, colaborar com ela (intervenção), tese essa mais uma vez vencedora. apud *Ibid.*, p. 131.

<sup>126</sup> BARROSO, **Direito...**, p. 102.

### 3.4.2 A intervenção na Constituição de 1934

O movimento revolucionário de 1930, capitaneado por Getúlio Vargas, instituiu o Governo Provisório por força do Decreto nº 19.398, de 11 de novembro, também chamado Código dos Interventores, ocasião em que ficaram suspensas todas as garantias constitucionais (art. 5º).

Procurando não cometer os mesmos defeitos e omissões da primeira Constituição republicana, a Constitucional de 1934 destinou à intervenção federal o artigo 12 com sete incisos e oito parágrafos, restabelecendo assim as garantias constitucionais na nova ordem política. O instituto da intervenção federal restou vazado nos seguintes termos:

- A União não intervirá em negócios peculiares aos Estados, salvo:
- I) – para manter a integridade nacional;
  - II) – para repelir invasão estrangeira ou de um Estado em outro;
  - III) – para pôr termo à guerra civil;
  - IV) – para garantir o livre exercício de qualquer dos poderes públicos estaduais;
  - V) – para assegurar a observância dos princípios constitucionais especificados nas letras “a” a “h” do art. 7º, nº I, e a execução das leis federais;
  - VI) – para reorganizar as finanças do Estado que, sem motivo de força maior, suspender, por mais de dois anos consecutivos, o serviço da sua dívida fundada;
  - VII) – para a execução de ordens e decisões dos juízes e tribunais federais.

A enumeração dos casos e a discriminação da competência de cada um dos Poderes para decretá-la, requisitá-la e executá-la chegaram a tantas minúcias ao ponto de, segundo alguns, dos quais Paulino Jacques, a “complicar dita técnica”<sup>127</sup>.

A nova ordem constitucional retirou do Congresso Nacional os poderes para decretação da intervenção federal em caso de inobservância aos princípios constitucionais (art. 7º, nº 1), ao mesmo tempo em que atribuiu legitimidade exclusiva ao Procurador-Geral da República para tal mister, mediante representação perante o Supremo Tribunal Federal (§ 2º).

Desse modo, a intervenção federal nos casos de violação a algum destes princípios constitucionais só se efetivaria caso a Suprema Corte, mediante

<sup>127</sup> JACQUES, *Direito...*, p. 134.

provocação (representação) do Procurador-Geral da República, declarasse constitucional a lei que tenha decretado a precitada intervenção.

Esta medida, outrossim, deu novos rumos ao controle de constitucionalidade das leis, já que instituiu no ordenamento jurídico brasileiro o primeiro instrumento de controle de constitucionalidade através de ação direta<sup>128</sup>.

É importante frisar que, ao passo que o inciso II do art. 6º da magna carta de 1891, com suas alterações produzidas pela emenda constitucional de 1926 contemplava os princípios que, se transgredidos, culminavam com o processo de intervenção, a nova ordem aludiu-se aos mesmos em seu art. 7º, como de obediência inevitável pelos Estados-membros, em sua auto-organização<sup>129</sup>.

Como principais novidades, podemos apontar: a obrigatoriedade da submissão do ato do Presidente da República decretando a intervenção à aprovação do Poder Legislativo (em qualquer hipótese contemplada na alínea “b”, do parágrafo 6º, do art. 12); criação da figura do interventor, eleito pela Câmara dos Deputados (art. 12, § 1º) ou nomeado pelo Presidente da República (art. 12, § 7º); a independência e coordenação dos poderes; a representação profissional; e a ampliação do conteúdo do dispositivo anterior, que se utilizava da expressão “sentenças federais”, substituindo-a por “ordens e decisões dos juízes e tribunais federais” (art. 12, VII).

É de se registrar, outrossim, e isto foi detidamente focalizado pelo saudoso Pontes de Miranda que, o constituinte de 1934, ao especificar a competência interventiva, o fez observando um completo sistema de repartição de poderes, conforme se verifica dos enunciados descritos no art. 12<sup>130</sup>.

Em face de sua vida curta (a aludida constituição vigeu apenas três anos), o instituto da intervenção federal não foi testado durante esse período.

---

<sup>128</sup> MENDES, Gilmar Ferreira. **Controle de constitucionalidade**: aspectos jurídicos e políticos. São Paulo: Saraiva, 1990, p. 182.

<sup>129</sup> LEWANDOWSKI, **Pressupostos...**, p. 73.

<sup>130</sup> MIRANDA, Pontes de. **Comentários à Constituição de 1946**. 2. ed. rev. e atual. São Paulo: Max Limonad, 1953, v. 1, p. 483-485.

### 3.4.3 A intervenção federal na Constituição de 1937

A Constituição de 1937, fruto de um golpe de Estado comandado por Getúlio Vargas, como era de se esperar, deu novo formato ao instituto da intervenção federal. Dentre as mudanças podemos apontar a substituição da expressão tradicional “O Governo Federal não poderá intervir” para “O Governo Federal intervirá”, tal como estabelecia a Constituição argentina, de 1853-1860. Pela nova redação, observa-se que a medida tirou o caráter de excepcionalidade que a tradição constitucional brasileira lhe havia outorgado. As disposições da Carta mantiveram-se nos seguintes termos:

Art. 9º - O Governo Federal intervirá nos Estados mediante a nomeação, pelo Presidente da República, 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 República:

- 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 assegurados na Constituição;
- f) para assegurar a execução das leis e sentenças federais.

Outra alteração se verificou com a substituição da expressão “guerra civil”, também de longa tradição em nosso direito, por “ordem gravemente alterada” (alínea b).

Restabeleceu o termo restrito “sentenças federais” da Constituição de 1891 (criado pela Emenda Bernardes) e o inseriu entre os princípios constitucionais a serem respeitados pelos Estados-membros. Acresceu ainda duas hipóteses que se violadas ensejariam a imediata intervenção: a) invasão iminente (letra a) e b) falta de resgate de empréstimo contraído com a União, até um ano após o vencimento (alínea d).

No que concerne à competência, essa Constituição procurou seguir basicamente o sistema de 1926 e 1934, com uma leve tendência ao primeiro, porquanto dispensava a aprovação da Câmara dos Deputados na intervenção decretada pelo Presidente da República (art. 9º, parágrafo único). Como também não podia deixar de ser, restaurou o regime da “intervenção permanente” (art. 176, parágrafo único) que vigorou nos idos de 1930-1934, o qual foi regulamentado pelo 2º Código de Interventores (Dec.-lei nº 1.202, de 08/04/1939)<sup>131</sup>.

Posteriormente, a Lei constitucional nº 9, de 28 de fevereiro de 1945, por força do art. 3º, deu nova redação ao art. 9º da Carta de 1937 que passou a vigorar com a seguinte redação:

O Governo Federal intervirá nos Estados, mediante a nomeação pelo Presidente da República, 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 República:

- 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) 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 assegurar a execução dos seguintes princípios constitucionais:
  - 1 – forma republicana e representativa de governo;
  - 2 – governo presidencial;
  - 3 – direitos e garantias assegurados na Constituição;
- e) para assegurar a execução das leis e sentenças federais.

Parágrafo único – A competência para decretar a intervenção será do Presidente da República, nos casos das letras *a*, *b* e *c*; da Câmara dos Deputados, no caso da letra *d*; do Presidente da República, mediante requisição do Supremo Tribunal Federal, no caso da letra *e*.

O art. 74 dessa Constituição estabelecia:

Art. 74 – Compete privativamente ao Presidente da República:  
j) – intervir nos Estados e neles executar a intervenção, nos termos constitucionais;

Esse artigo teve nova alteração por lei constitucional, redação que não modificou a letra *j* acima transcrita.

O art. 92, que, em sua redação original, proibia aos juízes, ainda que em disponibilidade, exercerem qualquer outra função pública, teve nova redação pela

<sup>131</sup> JACQUES, **Curso...**, p. 135.

Lei constitucional nº 10, de 26 de maio de 1945, que permitia aos juízes, em disponibilidade, exercerem função pública em serviços eleitorais. A Lei constitucional nº 11, de 30 de outubro de 1945, novamente emendou o art. 92 e, desta vez, permitindo que o juiz em disponibilidade exercesse, além das funções públicas já permitidas, as de confiança direta do Presidente da República ou de interventor federal nos Estados.

Apesar dessas observações, no entanto, o instituto da intervenção sob a vigência da Constituição de 1937 carece de qualquer análise mais detida, tanto pelo fato de sua existência jurídica nesse período, como pelas particularidades oriundas do “Estado Novo”, que em face da supressão da autonomia estadual, instituiu, na prática, uma forma de intervenção constante em todos os entes federados conforme aludido anteriormente<sup>132</sup>.

#### *3.4.4 A intervenção federal na Constituição de 1946*

O grande objetivo dos constituintes de 1946 era restabelecer o Estado de Direito destruído pelo golpe de 1937. E, de fato, essa tendência restauradora foi marcante no texto que veio a ser promulgado com bastante veemência no dia 18 de setembro de 1946.

Embora tenha restaurado a nossa tradição, nem por isso deixou de lançar no sistema da intervenção federal abundantes inovações, tanto de forma, quanto de substância. No que tange às primeiras, inseriu oito artigos tratando do assunto (7 *usque* 14), minudenciando-o o mais possível. No tocante às demais, submeteu, à sanção presidencial, e, por via de conseqüência, a veto, o decreto de intervenção nos casos de competência do Congresso, contrariamente à Constituição de 1934, que afastava a contribuição do Presidente da República.

A nova Carta alterou também o processo de intervenção federal. Com efeito, no caso de violação dos princípios constitucionais, o ato argüido de inconstitucionalidade será submetido pelo Procurador-Geral da República ao exame do Supremo Tribunal Federal, e, se este o declarar será decretada a intervenção

---

<sup>132</sup> BARROSO, *Direito...*, p. 103.

(art. 8º, parágrafo único). A Constituição de 1934 estabelecia que a apreciação do Supremo Tribunal Federal ocorria *a posteriori*. Demais disso, a declaração se prendia à constitucionalidade da lei autorizadora da intervenção (art. 12, parágrafo segundo). Assim, conforme se verifica dos enunciados, o processo de intervenção no direito constitucional brasileiro mudou de paradigma, porque o objeto a ser perseguido agora já não é mais a verificação da constitucionalidade da lei interventiva e sim o ato argüido de inconstitucionalidade.

O instituto da intervenção federal nos Estados-membros fez parte do Título I, Capítulo I, artigo 7º, e seu conteúdo restou configurado nos seguintes termos:

O Governo Federal não intervirá nos Estados, salvo para:

I – manter a integridade nacional;

II – repetir invasão estrangeira ou a de um Estado em outro;

III – por 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 sobrevivência 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 período imediato;

e) autonomia municipal;

f) prestação de contas da administração;

g) garantias do Poder Judiciário.

Art. 8º – A intervenção será decretada por lei federal nos casos dos nºs VI e VII do artigo anterior.

Parágrafo único – No caso do nº VII, o ato argüido de inconstitucionalidade será submetido pelo Procurador-Geral da República ao exame do Supremo Tribunal Federal, e, se este a declarar, será decretada a intervenção.

Pelo sistema adotado na Constituição de 46, portanto, o processo de intervenção federal funciona da seguinte forma: ao Presidente da República compete declarar e executar a intervenção, independentemente de qualquer solicitação, nos casos inseridos nos incisos I, II e III, do art. 7º, “por serem de alta gravidade e urgentes”<sup>133</sup>, submetendo seu ato ao referendo do Congresso, que, se estiver de recesso, será convocado extraordinariamente para tal fim. Caso o Congresso entenda desaprová-lo, o presidente será chamado à responsabilidade

<sup>133</sup> JACQUES, *Curso...*, p. 136.

através de um *impeachment*. Cabe, ainda, ao presidente, porém mediante requisição ou solicitação, decretar a intervenção, e executá-la, para garantir o livre exercício de qualquer dos poderes estaduais e assegurar a execução de ordem ou decisão judiciária (art. 7º, IV e V), precedendo, neste último caso bem como no de coação contra o Judiciário, de requisição do Supremo Tribunal ou do Tribunal Superior Eleitoral (art. 9º, § 1º, I e II), sendo certo também que no caso de coação contra o Executivo ou Legislativo estaduais, prévia solicitação destes Poderes (art. 9º, § 1º, II). Ao Congresso compete, com sanção do Presidente da República, decretar a intervenção para reorganizar as finanças do Estado e assegurar a observância dos princípios constitucionais (art. 7º, incisos VI e VII), sendo o ato executório de atribuição do Presidente da República, podendo este ainda nomear o interventor (art. 12). Em todos os casos, o decreto de intervenção fixará a amplitude, a duração e as condições de sua execução (art. 11). Em razão do autoritarismo do interventor, este sempre foi visto com reserva pelo Estado intervindo, o que ensejou ter sido a medida recebida com bastante louvor pela doutrina<sup>134</sup>. Cessados os motivos determinantes da intervenção, as autoridades afastadas retornarão aos seus cargos, caso, obviamente, tenham sido julgados e inocentados (art. 14).

### 3.4.5 A intervenção federal na Constituição de 1967

A nossa sexta constituição, a quinta republicana, buscou legalizar a ditadura militar objeto do golpe de 31 de março de 1964. A intervenção federal foi tratada no artigo 10 e sua redação ficou assim:

A União não intervirá nos Estados, salvo para:

I – manter a integridade nacional;

II – repelir invasão estrangeira ou a de um Estado em outro;

III – por termo a perturbação da ordem ou ameaça de sua irrupção ou a corrupção no poder público estadual;

IV – assegurar o livre exercício de qualquer dos Poderes estaduais;

V – reorganizar as finanças do Estado que:

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

b) deixar de entregar aos Municípios as quotas tributárias a eles destinados;

e

c) adotar medidas ou executar planos econômicos ou financeiros que

<sup>134</sup> JACQUES, **Curso...**, p. 136.

contrariem as diretrizes estabelecidas em lei federal;  
 VI – prover à execução de lei federal, ordem ou decisão judiciária; e  
 VII – exigir a observância dos seguintes princípios:  
 a) forma republicana representativa;  
 b) temporariedade dos mandatos eletivos cuja duração não excederá a dos mandatos federais correspondentes;  
 c) independência e harmonia dos 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 itens I e II do artigo 34, salvo a função de Secretário de Estado.

Art. 11 – Compete ao Presidente da República decretar a intervenção.

§ 1º - A decretação da intervenção dependerá:

a)  
 b)  
 c) do provimento, pelo Supremo Tribunal Federal, de representação do Procurador-Geral da República, no caso do item VI, assim como nos do item VII, ambos do artigo 10, quando se tratar de execução de lei federal.

§ 2º - Nos casos dos itens VI e VII do artigo 10, o decreto do Presidente da República limitar-se-á a suspender a execução do ato impugnado, se essa medida tiver eficácia.

Art. 12 – O decreto de intervenção, que será submetido à apreciação do Congresso Nacional, dentro de cinco dias, especificará a sua amplitude, prazo e condições de execução e, se couber, nomeará o interventor.

§ 1º Se não estiver funcionando, o Congresso Nacional será convocado, dentro do mesmo prazo de cinco dias, para apreciar o ato do Presidente da República.

§ 2º Nos casos do § 2º do artigo anterior, ficará dispensada a apreciação do decreto do Presidente da República pelo Congresso Nacional, se a suspensão do ato houver produzido os seus efeitos.

§ 3º Cessados os motivos da intervenção, as autoridades afastadas de seus cargos a eles voltarão, salvo impedimento legal.

A Constituição de 1967 além de introduzir novos casos de intervenção, modificou o processo de sua decretação. Assim, estabelece o remédio jurídico, também nas hipóteses seguintes: **a)** quando o Estado deixar de entregar aos Municípios as cotas tributárias a eles destinadas (art. 10, V, letra b); **b)** quando o Estado adotar medidas ou executar planos econômicos ou financeiros que contrariem as diretrizes estabelecidas pela União através de lei (letra c); **c)** para prover à execução de lei federal (art. 10, VI). Este dispositivo fez parte das Constituições de 1891 e 1934, tendo sido, porém, suprimido da Carta de 1946. A intervenção federal para pôr termo à guerra civil (que teve sua origem na Carta de 1934, art. 12, III) e mantida pela Constituição de 1946 (art. 7º, III), foi, neste texto, ampliada com as locuções “grave perturbação da ordem” e “ou ameaça de sua irrupção” de compreensão mais lata<sup>135</sup>.

<sup>135</sup> JACQUES, *Curso...*, p. 137.

No que se refere ao processo de decretação, apontamos as seguintes modificações: a) cabe sempre ao Presidente da República decretar a intervenção, não obstante, nos casos de coação a qualquer dos Poderes estaduais (art. 10, IV), dependa de prévia solicitação ou requisição dos mesmos (art. 11, § 1º, letra a), e nos de provimento à execução de lei federal, ordem ou decisão judiciária, de requisição do Supremo Tribunal Federal ou do Tribunal Superior Eleitoral, conforme a matéria (alínea b, § 1º do art. 11), bem como de representação do Procurador-Geral da República, provida pelo STF, nas hipóteses contempladas nos incisos VI e VII do art. 10 (letra c); b) o decreto de intervenção será submetido à apreciação do Congresso Nacional, dentro de cinco dias, devendo ser convocado extraordinariamente, caso não esteja reunido (art. 12 e §§).

#### *3.4.6 A intervenção federal na Constituição de 1969*

A Constituição de 1969 foi objeto de uma emenda decretada por uma junta militar no exercício da Presidência da República, em razão da doença do general Costa e Silva. Especialistas a consideram uma nova constituição, em que pese ter sido outorgada e ser resultado de uma emenda constitucional conforme dito em linhas volvidas.

O aludido texto regulou os casos de intervenção federal nos artigos 10 a 12. As várias hipóteses que ensejam a aplicação do instituto, bem como as regras procedimentais são simples repetição da Constituição de 1967. Modificações apenas de forma (art. 12 e §§).

No caput do artigo 10 verifica-se a mudança da expressão “Governo Federal”, utilizada nas Constituições de 1891, 1937 e 1946, pelo termo “União”, o que aliás já havia constado na Constituição de 67. O jurista Luís Roberto Barroso assevera que dois foram os motivos a observar na regulamentação do instituto: “o alargamento do poder de intervenção da União e o relevo conferido à figura do Presidente da República”<sup>136</sup>.

---

<sup>136</sup> BARROSO, *Direito...*, p. 104.

### 3.4.7 A intervenção federal na Constituição de 1988

A Carta Magna de 1988 regulou o instituto da intervenção nos artigos 34 *usque* 36, estabelecendo que “a União não intervirá nos Estados nem no Distrito Federal...”<sup>137</sup>.

Registra-se mais uma vez cuidar-se de medida excepcional, e isto se revela em face do pacto federativo adotado pelo Brasil. Portanto, ante esse caráter que lhe é imprimido, deve sempre a intervenção ser utilizada com rigorosa parcimônia, notadamente, para que ela mesma ao ser decretada não venha a agravar os males que se pretende remediar<sup>138</sup>.

É assim cabível a intervenção federal para:

- I – manter a integridade nacional;
- II – repelir invasão estrangeira ou a 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.

Através da Emenda Constitucional nº 14, de 12 de setembro de 1996 incluiu-se na Carta Cidadã de 1988, como princípio constitucional, o dispositivo da alínea “e”, à exceção da parte “e nas ações e serviços públicos de saúde” que foi incorporada ao texto por força da Emenda Constitucional nº 29, de 13 de setembro de 2000.

<sup>137</sup> Art. 34, *caput*.

<sup>138</sup> SIMÕES, Sandro Alex de Souza et al. (Org.). **Ensaio sobre direito constitucional**: estudos em homenagem ao Professor Orlando Bitar. Belém: Cesupa, 2003, p. 181-182.

A intervenção nada mais é do que uma intromissão da União, que age em nome da Federação, na administração de um Estado-membro, afastando temporariamente sua autonomia, buscando salvaguardar o todo contra qualquer desagregação, conforme já asseverado anteriormente.

Desse modo, sempre que um fato de gravidade indisfarçável colocar em perigo a unidade nacional (art. 34, I e II), a ordem constitucional (art. 34, VII), a ordem pública (art. 34, III e IV), a ordem jurídica (art. 34, VI) e as finanças estaduais (art. 34, V), caberá a intervenção federal como remédio heróico pacificador da unidade federativa.

Ultimada a intervenção, compete ao Presidente da República decretá-la através de ato de sua lavra, nos termos do artigo 84, inciso X da Constituição Federal, embora seja de natureza diversa, dependendo da hipótese que a fundamente.

Cuidando-se de intervenção para o fim de prover a execução de lei federal, ordem ou decisão judiciária ou ainda garantir o livre exercício do Judiciário estadual, tem-se que a competência nesses casos é vinculada, já que incumbe ao Presidente da República apenas a formalização de um decisório tomado por órgão judiciário<sup>139</sup>.

Nos casos de ameaça à integridade nacional, invasão estrangeira, ou de Estado em outro, perturbação grave da ordem e reorganização financeira do Estado-membro, a decisão é discricionária. Ressalta-se, outrossim, que nestes casos (de intervenção espontânea), o Presidente da República, antes da decretação de intervenção no Estado-membro, ouvirá os Conselhos da República (CF, art. 90, I) e o de Defesa Nacional (CF, 91, § 1º, II), que opinarão a respeito<sup>140</sup>. Porém, como é dever do Presidente da República salvaguardar a ordem constitucional, tem ele a incumbência de fazê-lo, sempre que, de forma inequívoca, verificar a violação de algum dos casos elencados na Constituição Federal, ressaltando-se que nessas hipóteses o decreto de intervenção é obrigatório<sup>141</sup>, mesmo porque poderá em caso de omissão incidir em crime de responsabilidade<sup>142</sup>. Tratando-se de garantir o livre exercício de qualquer dos Poderes nas unidades da Federação, a intervenção poderá ser solicitada por algum dos poderes que eventualmente estiverem sofrendo

---

<sup>139</sup> FERREIRA FILHO, **Curso...**, p. 64.

<sup>140</sup> MORAES, Alexandre de. **Constituição do Brasil interpretada e legislação constitucional**. São Paulo: Atlas, 2002, p. 766.

<sup>141</sup> FERREIRA FILHO, op. cit., p. 65.

<sup>142</sup> Lei nº 1.079, de 10 de abril de 1950.

a coação, medida esta que deverá ser formalizada ao Presidente da República, ou ao Supremo Tribunal Federal caso a coação seja exercida contra o Poder Judiciário local<sup>143</sup>.

Cuidando-se, entretanto, de intervenção por violação dos princípios constitucionais (art. 34, VII), embora seja esta também decretada pelo Presidente da República, somente é cabível depois que o Supremo Tribunal Federal declarar a inconstitucionalidade do ato impugnado, através de representação do Procurador-Geral da República (art. 36, III), ressaltando, ainda, que se a suspensão do ato declarado inconstitucional bastar para o restabelecimento da ordem no Estado a intervenção não será decretada (art. 36, § 3º, última parte).

De outra banda, não podemos perder de vista que a intervenção federal – à exceção dos casos de requisição judiciária – deve ser aprovada pelo Congresso Nacional (art. 49, IV). Caso não esteja reunido, deverá ser convocado extraordinariamente para tal mister, a teor do que dispõe o inciso primeiro do parágrafo sexto do artigo 57. Adverte o professor Manoel Gonçalves Ferreira Filho que a recusa de aprovação equivale à suspensão da medida, sendo seus efeitos *ex nunc*<sup>144</sup>. Cabe ainda ao Presidente da República nomear o interventor para executar o decreto interventivo<sup>145</sup>.

Por derradeiro, registramos que cessada a intervenção serão as autoridades estaduais porventura afastadas reintegradas ao exercício de seus cargos, exceto se impedidas por outro motivo (art. 36, § 4º).

Trataremos a seguir do controle de constitucionalidade das leis no Brasil, assunto que desperta discussões no seio da comunidade jurídica, tamanho é sua relevância no Direito Constitucional.

---

<sup>143</sup> MORAES, op. cit., p. 764-765.

<sup>144</sup> FERREIRA FILHO, **Curso...**, p. 65.

<sup>145</sup> MORAES, **Constituição...**, p. 765.

## 4 CONTROLE DE CONSTITUCIONALIDADE DAS LEIS

A história do controle da constitucionalidade no Brasil se confunde com a própria história do Supremo Tribunal Federal. Suas raízes encontram eco na primeira constituição republicana a qual adotou como modelo de controle o difuso, por via de “exceção”.

A escolha por este modelo de controle deve-se às idéias impulsionadas dos Estados Unidos da América, com destaque para o trabalho de Rui Barbosa que muito contribuiu para a implantação do instituto<sup>146</sup>.

Assim, faremos uma abordagem desde a sua implantação na Constituição de 1891 até os dias atuais, não se olvidando de focar o tratamento dispensado ao assunto por todas as constituições ao longo da história brasileira.

Estruturaremos o assunto em três capítulos, sendo o primeiro dedicado à história do STF: seus antecedentes, composição, estrutura, forma de escolha e atributos pessoais exigíveis para compor a referida corte, duração do mandato, garantias, incompatibilidades e competências. No segundo trataremos do controle de constitucionalidade e sua evolução no direito brasileiro, sendo o terceiro dedicado à conclusão.

### 4.1 Supremo Tribunal Federal

#### 4.1.1 Antecedentes Históricos

No período colonial<sup>147</sup>, a instância máxima do Poder Judiciário era a Casa de Suplicação do Brasil, instituída por força do Alvará Régio de 10 de maio de 1808, da lavra do Príncipe D. João VI.

---

<sup>146</sup> BARBI, Celso Agrícola. Evolução do controle da constitucionalidade das leis no Brasil. São Paulo: **Revista de Direito Público**, São Paulo, v. 4, abr./jun. 1968, p. 37.

<sup>147</sup> “O período colonial apresenta três fases distintas. A primeira corresponde à época dos donatários. Iniciando a colonização, D. João III dividiu o Brasil em doze capitanias que entregou a doze donatários, a título perpétuo e hereditário. Por força das cartas forais de doação, exerciam os donatários ampla jurisdição criminal, abrangendo, inclusive, a aplicação das penas de morte e de

Durante aproximadamente 60 anos de regência da Justiça no Brasil colônia, os recursos – agravos e apelações – das decisões de primeiro grau eram julgados na corte portuguesa<sup>148</sup>. Com a vinda da Corte portuguesa para o Brasil, fugida do exército de Napoleão que invadira aquelas terras, D. João decidiu transformar a Relação<sup>149</sup> do Rio de Janeiro em Casa da Suplicação do Brasil<sup>150</sup>.

No auge do Império, inspirada no constitucionalismo inglês, surgiu a nossa primeira Carta Política, outorgada em 25 de março de 1824 por D. Pedro I, contemplando esta no artigo 163 que, na Capital, além da Relação, haveria também um tribunal com a denominação de Supremo Tribunal de Justiça<sup>151</sup>.

No entanto, somente em 18 de setembro de 1828 D. Pedro I sancionou a lei criando o precitado tribunal<sup>152</sup>, tendo sido instalado em 29 de janeiro de 1829<sup>153</sup>, sob a presidência do Ministro José Albano Fragoso, nomeado pelo Imperador<sup>154</sup>.

degreo. Nas causas cíveis, quando de valor além de cem mil reis, admitia-se o direito de apelação aos tribunais da Corte. A administração dessa Justiça, de feitio tipicamente feudal, fazia-se por intermédio de juizes ordinários, almotacés, vereadores e outros funcionários, todos nomeados pelo donatário, competindo à autoridade pessoal deste o reexame das decisões em grau de recurso.

A segunda fase do período colonial é a das governorias gerais, quando a organização judiciária do Brasil regulava-se pelas Ordenações Filipinas. Havia os ouvidores-gerais, corregedores, ouvidores de comarca, provedores, juizes de fora, juizes ordinários, juizes de órfãos, juizes de vintena, almotacés, alcaides, vereadores e outros funcionários, uns nomeados em nome do rei e outros eleitos pelos homens bons do povo. Esse corpo de funcionários dos serviços da Justiça constituía a primeira instância de processo e julgamento. Para o julgamento dos recursos foram instalados Tribunais de Relações, um na Bahia e outro no Rio de Janeiro. Nas de valor acima de um conto e duzentos mil réis, admitia-se recurso para o Desembargo do Poço de Lisboa. Essa apelação, porém, como nos relata o historiador Armitage, raras vezes aproveitava ao apelante que não tivesse bons patronos na Corte ou que não pudesse oferecer mais valioso suborno que o seu antagonista. Com maior desenvolvimento da Colônia foram criadas ainda as Juntas das Capitãncias, como tribunais irrecorríveis no julgamento dos crimes contra a paz pública.

A terceira fase do período colonial corresponde à época da transmigração da corte de D. João VI, em 1808, quando o Brasil foi elevado à categoria de Reino Unido ao de Portugal e Algarves. [...]”. MALUF, **Direito...**, p. 301-302.

<sup>148</sup> Os processos seguiam para Portugal em caravanas, único meio de transporte e de comunicação à época. A prestação jurisdicional por conta disso se tornava demasiadamente difícil e lenta.

<sup>149</sup> Relação significa a antiga denominação comum aos tribunais de segunda instância.

<sup>150</sup> A Casa de Suplicação de Lisboa era o mais elevado órgão do Poder Judiciário de então, razão essa da transformação aludida. Os demais tribunais eram os seguintes: Desembargo do Paço e a Mesa da Consciência e Ordens.

<sup>151</sup> NOGUEIRA, Octaciano. **Constituições brasileiras: 1824**. 2. ed. Brasília: Senado Federal, Ministério da Ciência e Tecnologia, Centro de Estudos Estratégicos, 2001, v. 1, p. 100.

<sup>152</sup> O Supremo Tribunal de Justiça compunha-se de dezessete magistrados (intitulados de Conselheiros) e realizou sua última sessão em 21 de fevereiro de 1891.

<sup>153</sup> A competência do Supremo Tribunal de Justiça consistia em conceder ou negar revista às causas julgadas pelas Relações, nos casos de manifesta nulidade ou injustiça notória; conhecer dos delitos e erros de ofício cometidos por seus Ministros, membros das Relações, empregados do Corpo Diplomático e Presidentes das Províncias. NOGUEIRA, op. cit., art. 164, p. 100.

<sup>154</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Galeria dos Ministros do Supremo Tribunal Federal**. Disponível em: <<http://www.stf.gov.br/institucional/ministros/Breve.asp>>. Acesso em: 12 jul. 2005.

A Constituição imperial não contemplou o instituto do controle jurisdicional de constitucionalidade das leis. Tal incumbência ficou por conta do próprio Poder Legislativo<sup>155</sup>, influenciado notadamente no constitucionalismo francês que sempre conferiu o exercício do controle de constitucionalidade a ente político e de forma preventiva<sup>156</sup>.

A Carta Política Republicana, inspirada no ideário liberalista vindo da América do Norte, instituiu um novo paradigma de Poder Judiciário<sup>157</sup>. Com a criação do sistema federativo que tem no Judiciário seu principal instrumento de sustentação, adquiriu este Poder o verdadeiro lugar que lhe cabe na ordem constitucional. Tornou-se, com isso, estruturado de fato para assegurar o exercício dos direitos individuais, mesmo quando igualados em face dos primordiais interesses do Executivo<sup>158</sup>.

Proclamada a República, no mandato do Presidente Marechal Deodoro da Fonseca, cogitou-se a criação e composição do Supremo Tribunal Federal (Decreto nº 510, de 22 de junho de 1890)<sup>159</sup>, no entanto, somente pouco menos de um mês depois é que o Decreto nº 848, de 11 de outubro, transformou o Supremo Tribunal de Justiça no Supremo Tribunal Federal<sup>160</sup>.

Enfim, com a promulgação da Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil, de 24 de fevereiro de 1891, o Supremo Tribunal Federal é definitivamente instalado, em 28 de fevereiro<sup>161</sup>, com a composição de 15 ministros, a maioria oriunda do Supremo Tribunal de Justiça<sup>162</sup>, com poderes expressos de declarar a inconstitucionalidade das leis<sup>163</sup>.

---

<sup>155</sup> Art. 15, incisos VIII e IX. NOGUEIRA, **Constituições...**, v.1, p. 82.

<sup>156</sup> ROCHA, Fernando Luiz Ximenes. O Supremo Tribunal Federal como corte constitucional. **Revista de Informação Legislativa**, Brasília, v. 34, n. 135 jul./set. 1997, p. 185.

<sup>157</sup> A Constituição de 1891, "instituiu o regime federativo, bipartindo a Justiça federal e estadual, num sistema de dualidade que permanece até hoje". SIFUENTES, Mônica Jacqueline. **O poder judiciário no Brasil e em Portugal: reflexões e perspectivas**. Disponível em: <<http://www.cjf.gov.br/revista/numero9/artigo11.htm>>. Acesso em: 12 jul. 2005.

<sup>158</sup> MALUF, **Direito...**, p. 303.

<sup>159</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Galeria...**

<sup>160</sup> FERREIRA, Megbel Abdala Tanus. **500 anos da justiça brasileira**. Disponível em: <<http://www.tj.ma.gov.br/Artigos/artigos04.pdf>> .Acesso em: 25 jul. 2005.

<sup>161</sup> [...] sob a presidência interina do Visconde de Sabará, João Evangelista de Negreiros Sayão Lobato, quando foi eleito Presidente o Ministro João Antonio de Araújo Freitas Henriques. (UMA VISITA ao Supremo Tribunal Federal. Disponível em: <<http://www.stf.gov.br/institucional/visitaSTF/>>. Acesso em: 12 jun. 2005).

<sup>162</sup> FERREIRA, M. A. T., op. cit.

<sup>163</sup> "Além do Supremo Tribunal Federal, cúpula do Poder Judiciário brasileiro, colocado no ápice da pirâmide judiciária, hoje, composto por 11 Ministros, temos 04 Tribunais Superiores: o Superior Tribunal de Justiça – STJ, composto de, no mínimo, 33 Ministros (um terço dentre juízes dos TRFs, um terço dentre desembargadores dos TJs e um terço, em partes iguais, dentre advogados

Conforme se verifica, os tribunais de última instância da justiça brasileira se resumem em três, sintetizados na brilhante pesquisa elaborada pelo Ministro Celso de Mello, da seguinte maneira:

Os órgãos de cúpula da Justiça no Brasil, em ordem sucessiva, considerada a sua precedência histórica, foram (1) a Casa da Suplicação do Brasil (instituída pelo Príncipe Regente D. João, mediante Alvará Régio de 10/05/1808), 2) o Supremo Tribunal de Justiça (Império) e 3) o Supremo Tribunal Federal (República). Esses órgãos de cúpula, ao longo de nosso processo histórico, desde a fase colonial (Casa da Suplicação do Brasil), passando pelo regime monárquico (Supremo Tribunal de Justiça) e chegando à República (Supremo Tribunal Federal), abrangem um período de 195 anos (10/05/1808 até o presente ano de 2003)<sup>164</sup>.

Ao longo da história republicana, o Supremo Tribunal Federal sofreu algumas alterações em sua nomenclatura. Com efeito, a Constituição de 1891 consagrou o órgão de cúpula com a denominação de Supremo Tribunal Federal<sup>165</sup>. A Constituição de 1934, no entanto, mudou seu nome para Corte Suprema<sup>166</sup>. A Carta de 1937 restabeleceu o nome tradicional, ou seja, Supremo Tribunal Federal<sup>167</sup>. A

---

e membros do Ministério Público Federal, Estadual e do Distrito Federal); o Tribunal Superior Eleitoral – TSE, com 07 Ministros (03 do STF, 02 do STJ e 02 advogados); o Tribunal Superior do Trabalho – TST, com 17 Ministros (11 juízes dos TRTs, 03 dentre advogados e 03 dentre membros do Ministério Público do Trabalho); e o Superior Tribunal Militar – STM, com 15 Ministros (03 oficiais-generais da Marinha, 04 oficiais-generais do Exército, 03 oficiais-generais da Aeronáutica, todos da ativa e do posto mais elevado da carreira, mais 05 civis, sendo 03 advogados e 02, por escolha paritária, dentre juízes auditores e Membros do Ministério Público da Justiça Militar). Quanto aos Tribunais de 2º grau, temos: 1º) A Justiça da União: composta por 05 Tribunais Regionais Federais; 27 Tribunais Regionais do Trabalho (certo que haverá um em cada Estado e um no Distrito Federal); 27 Tribunais Regionais Eleitorais (devendo ter um em cada Estado e um no Distrito Federal). 2º) A Justiça Estadual: compõe-se de 26 Tribunais de Justiça (temos mais um no Distrito Federal); 03 Tribunais de Justiça Militar estadual (Minas Gerais, São Paulo e Rio Grande do Sul). Alguns Estados, até pouco tempo, ainda mantinham Tribunais de Alçada que eram em número de 08, a saber: 03 em São Paulo: 02 cíveis e 01 criminal; 02 no Rio de Janeiro: 01 cível e 01 criminal, 01 em Minas Gerais, 01 no Paraná e 01 no Rio Grande do Sul). A Carta Política de 1988 estabeleceu que a União, no Distrito Federal e nos Territórios, e os Estados criarão: Juizados Especiais, providos por juízes togados, ou togados e leigos, competentes para a conciliação, o julgamento e a execução de causas civis de menor complexidade e infrações penais de menor potencial ofensivo, mediante os procedimentos oral e sumário, permitidos, nas hipóteses previstas em lei, a transcrição e o julgamento de recursos por turmas de juízes de 1º grau, bem assim, criarão Justiça de Paz composta de cidadãos eleitos, com competência para celebrar casamento e exercer atribuições conciliatórias, sem caráter jurisdicional, além de outras previstas em lei”. (FERREIRA, M. A. T., **500 anos**).

<sup>164</sup> VELLOSO, Carlos Mário da Silva. **Discurso proferido por ocasião dos 175 anos da lei que criou o Supremo Tribunal Federal**. Disponível em: <[http://www.stf.gov.br/noticias/imprensa/palavra\\_dos\\_ministros/ler.asp](http://www.stf.gov.br/noticias/imprensa/palavra_dos_ministros/ler.asp)>. Acesso em: 12 jul. 2005.

<sup>165</sup> BALEEIRO, **Constituições...**, v. 2, art. 55 “caput”, p. 92.

<sup>166</sup> POLETTI, Ronaldo. **Constituições brasileiras: 1934**. 2. ed. Brasília: Senado Federal, Ministério da Ciência e Tecnologia, Centro de Estudos Estratégicos, 2001, v. 3, art. 73 “caput”, p. 141.

<sup>167</sup> PORTO, Walter Costa. **Constituições brasileiras: 1937**. 2. ed. Brasília: Senado Federal, Ministério da Ciência e Tecnologia, Centro de Estudos Estratégicos, 2001, v. 4, art. 97 “caput”, p. 93.

Constituição de 1946, conservou, neste particular, o nome do órgão máximo do Poder Judiciário conforme se verifica do artigo 98<sup>168</sup>.

A Constituição de 1967<sup>169</sup>, a Emenda Constitucional nº 01, de 17 de outubro de 1969<sup>170</sup> e a Magna Carta de 1988<sup>171</sup>, mantiveram intocáveis a denominação de Supremo Tribunal Federal como órgão maior do Poder Judiciário brasileiro.

Após breve incursão acerca dos antecedentes históricos, faz-se necessária a abordagem da composição do Pretório Excelso.

#### 4.1.2 Composição

Atualmente o Supremo Tribunal Federal é composto de 11(onze) ministros. Esse número, no entanto, tem suportado modificação ao longo dos cento e quatorze anos de república. Na primeira Constituição republicana, era ele composto de quinze ministros. Aliás, esta Constituição não fez senão reproduzir o preceito insculpido no Decreto nº 848, de 11 de outubro de 1890, que transformou o Supremo Tribunal de Justiça no Supremo Tribunal Federal<sup>172</sup>. A Carta de 1934 o previu com onze<sup>173</sup>, assim como fez a de 1946. O Ato Institucional nº 2, de 27 de outubro de 1965, elevou-o para dezesseis, número esse repetido no texto constitucional de 1967. O Ato Institucional nº 6, de 1º de fevereiro de 1969, reduziu-o novamente a onze, sendo esse número mantido tanto pela Emenda Constitucional nº 1, como pela Carta Política de 1988<sup>174</sup>.

É de se ressaltar que a fixação do número de integrantes da mais elevada corte de justiça é de extrema importância, porquanto evita que por interesses

---

<sup>168</sup> LIMA SOBRINO, Barbosa et al. **Constituições brasileiras**: 1946. 2. ed. Brasília: Senado Federal, Ministério da Ciência e Tecnologia, Centro de Estudos Estratégicos, 2001, v. 5, p. 87.

<sup>169</sup> CAVALCANTI, Themístocles Brandão et al. **Constituições brasileiras**: 1967. Brasília: Senado Federal, Ministério da Ciência e Tecnologia, Centro de Estudos Estratégicos, 2001, v. 6, art. 118 “caput”, p. 142.

<sup>170</sup> EMENDAS constitucionais. In: CONSTITUIÇÕES brasileiras: 1969. 2. ed. Brasília: Senado Federal, Ministério da Ciência e Tecnologia, Centro de Estudos Estratégicos, 2001, v. 6a, art. 118 “caput”, p. 59.

<sup>171</sup> TÁCITO, Caio. **Constituições brasileiras**: 1988. 2. ed. Brasília: Senado Federal, Ministério da Ciência e Tecnologia, Centro de Estudos Estratégicos, 2001, v. 7, art. 101 “caput”, p. 147.

<sup>172</sup> JACQUES, **Curso...**, p. 243.

<sup>173</sup> A Constituição de 1934, entretanto, facultou a elevação de ministros por lei, até dezesseis, mediante proposta do tribunal, sendo, em qualquer caso, irreduzível (§ 1º, do art. 73).

<sup>174</sup> FERREIRA FILHO, **Curso...**, p. 268.

ocasionais ou para satisfação de ambições açodadas, ou prêmio a ministros de Estado que vão deixar os cargos, eleve-se ou, para obtenção de maioria segura, diminua-se<sup>175</sup>.

Sempre foi da tradição de nosso direito a previsão constitucional do número de membros do Supremo Tribunal, existindo desde a primeira Constituição Republicana, sendo, inclusive, saudada por Rui Barbosa como uma “superioridade” em relação à Constituição americana (fonte de inspiração da nossa Carta republicana), em defesa das garantias da magistratura<sup>176</sup>.

Idêntica comparação é feita pelo professor Manoel Gonçalves Ferreira Filho, ao afirmar que “entendeu o constituinte ser necessário impedir que essa composição fosse ampliada por motivos políticos”<sup>177</sup>.

O Ministro do STF, Carlos Mário da Silva Velloso, em palestra proferida no Seminário de Direito Constitucional, promovido pelo Tribunal de Contas do Município de São Paulo, instado a responder uma indagação sobre o tema, assim se manifestou:

Eu penso que aumentar o número de membros do Tribunal é a solução mais fácil para se resolver o problema, mas não é a melhor. Eu acho que, como Corte Constitucional, não pode o Supremo ter ampliado o número de seus juízes. É que a Corte decide, em Plenário, a questão constitucional. Ora, se a Corte for muito grande, as decisões serão obtidas com maior dificuldade. De outro lado, uma Corte menor será mais uniforme, será menos heterogênea, as questões podem ser discutidas com mais profundidade.[...]<sup>178</sup>.

Como se percebe, o aumento do número de membros do STF não é visto com bons olhos nem mesmo por seus próprios ministros. Apesar da resistência, entretanto, na esteira da reforma do Poder Judiciário, várias propostas, dentre outras a elaborada pela Ordem dos Advogados do Brasil, mais precisamente pela Comissão de Acompanhamento da Reforma do Judiciário, que teve como Presidente Reginaldo Oscar de Castro, como Coordenador Sérgio Ferraz e membros Ada Pelegrini Grinover, Antônio Nabor Areias Bulhões, José Eduardo Rangel Alckmim e

<sup>175</sup> MALUF, **Direito...**, p. 313.

<sup>176</sup> BARBOSA, Rui. **Comentários à Constituição Federal Brasileira**. São Paulo: Saraiva, 1933, v. 4, p. 7-9.

<sup>177</sup> FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. **Comentários à Constituição Brasileira**. 6. ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 1986, p. 465.

<sup>178</sup> VELLOSO, Carlos Mário da Silva. O Supremo Tribunal Federal, Corte Constitucional: uma proposta que visa a tornar efetiva a sua missão precípua de Guarda da Constituição. **Revista Trimestral de Direito Público**, São Paulo, n. 4, 1993, p. 235-236.

Roberto de Figueiredo Caldas, a qual propugnava pela transformação do Supremo em Corte Constitucional composta de quinze Ministros, escolhidos dentre brasileiros natos com mais de quarenta e menos de sessenta e dois anos de idade, de notável saber jurídico e reputação ilibada, para o exercício de oito anos, vedada a recondução<sup>179</sup>.

A composição do sodalício com certeza ainda renderá muitas discussões acaloradas no mundo jurídico. Enquanto isso, mister se faz apresentar sua estrutura, o que será objeto do capítulo seguinte.

#### 4.1.3 Estrutura

O Supremo Tribunal Federal sempre funcionou unicameralmente, como sendo um só corpo ou um só ente. O Decreto nº 10.956, de 1931, baixado pelo governo provisório revolucionário de 1930, o dividiu em duas turmas de cinco ministros cada uma, tendo o Decreto-lei nº 6, de 1937, confirmado tal fórmula<sup>180</sup>.

A Carta Magna de 1934 apenas permitiu a divisão do tribunal em câmaras ou turmas, distribuindo entre elas o julgamento dos feitos, com recursos ou não para o plenário (art. 73, § 2º), tendo a de 1946 silenciado neste particular.

O governo ditatorial de 1964, através do Ato Institucional nº 2, de 27 de outubro de 1965, que elevou para dezesseis o número de ministros do Supremo Tribunal Federal, como dito anteriormente, desdobrou, por conta disso, em três turmas de cinco ministros cada uma (art. 6º), patamar esse incorporado ao texto originário da Carta de 1967 (§ 2º, do art. 119). O Ato Institucional nº 6, de 1º de fevereiro de 1969, e, posteriormente, a Emenda Constitucional nº 1, de 17 de outubro de 1969, mantiveram o funcionamento do Supremo dividido em turmas (art. 120).

A nova ordem constitucional não cuidou explicitamente desse assunto, pressupondo-se que o silêncio se deveu ao fato de ele já se encontrar disciplinado no Regimento Interno da Corte.

---

<sup>179</sup> DANTAS, Francisco Wildo Lacerda. Tribunal Constitucional do Brasil: novo paradigma do poder moderador. **Revista ESMAFE**, n. 7, ago. 2004, p. 123.

<sup>180</sup> MALUF, **Curso...**, p. 314.

#### 4.1.4 Forma de Escolha e Atributos Pessoais Exigíveis

A seleção dos Ministros do Supremo Tribunal Federal não guarda qualquer semelhança com a forma eleita pelo Tribunal Constitucional espanhol, por exemplo, ou com outro tribunal constitucional europeu.

Com efeito, os membros da nossa Corte Constitucional sempre foram escolhidos livremente pelo Presidente da República, embora restando tal nomeação condicionada à aprovação pelo Senado Federal (art. 101, parágrafo único da CF/88). A exigência insculpida no texto constitucional, por sinal de tradição secular, visa a impedir que o chefe do Poder Executivo escolha para tão nobilitante cargo pessoas inexperientes, inexpressivas ou politicamente comprometidas<sup>181</sup>.

A indicação, como visto, não recai sobre qualquer pessoa. Para fazer parte do seletivo quadro de Ministros do STF o candidato ou candidata tem que preencher alguns requisitos indispensáveis. A Magna Carta de 1988 estabelece no artigo 101 que a pessoa indicada para o cargo de Ministro deve ter mais de trinta e cinco e menos de sessenta e cinco anos de idade; ser possuidor de notável saber jurídico e reputação ilibada.

A Constituição de 1891 estabeleceu que a escolha seria feita dentre cidadãos de notável saber e reputação, com os mesmos predicados de elegibilidade para o Senado (artigo 56). Sobre o tema, assevera o saudoso Pedro Lessa que, dada a função dos juízes, o saber reclamado no texto constitucional evidentemente fundava-se no conhecimento dos vários ramos do direito<sup>182</sup>.

Porém, essa não era a interpretação seguida por nossos governantes, especialmente pelo segundo Presidente da República Marechal Floriano Peixoto, de sorte que, não obstante a literalidade do texto que exigia notável saber e reputação, ainda assim, fizeram parte da Suprema Corte um médico – Cândido Barata Ribeiro – e dois generais do exército – Raimundo Ewerton Quadros e Inocêncio Galvão de Queirós –, que nenhuma competência revelaram em assuntos jurídicos, como anota o mestre e jurista mineiro.

A partir de 1934, todas as Constituições enfatizaram como requisitos imprescindíveis, o notável saber jurídico e reputação ilibada, sendo o saber jurídico para renomados constitucionalistas como Manoel Gonçalves Ferreira Filho, Pedro

---

<sup>181</sup> FERREIRA FILHO, **Comentários...**, p. 466.

<sup>182</sup> LESSA, Pedro. **Do poder judiciário**. Brasília: Senado Federal, 2003, p. 28.

Lessa e Michel Temer, entendido como aquele graduado em Direito<sup>183</sup>, corrigindo-se com isso as indicações de pessoas sem formação em ciências jurídicas, como ocorrera no passado.

Outrossim, em virtude dos interesses nacionais o legislador constituinte reservou com exclusividade o cargo de Ministro do Supremo Tribunal Federal somente a brasileiro nato (art. 12, § 3º da CF/88). Exige-se também estar em pleno gozo dos direitos políticos.

#### 4.1.5 Duração do Mandato

Os Ministros do Supremo Tribunal Federal não cumprem mandato. O cargo é vitalício, podendo nele permanecerem até os setenta anos de idade, quando então são compulsoriamente aposentados<sup>184</sup>.

As Constituições pretéritas, entretanto, trataram a idade máxima para aposentadoria compulsória ora majorando-a, ora reduzindo-a. A CF de 1934 estabeleceu a idade máxima de 75 anos de idade (art. 74, alínea “a”). A de 1937 em 68 anos (art. 91, letra “a”). A de 1946, 1967 e 1969, estabeleceu a idade em parâmetros semelhantes à de 1988, ou seja, em 70 anos (artigos 95, § 1º; 113, § 2º e 113, § 1º, respectivamente).

O assunto está novamente em pauta no Congresso Nacional através de um projeto de emenda à constituição, onde os parlamentares discutem a alteração do artigo 40, § 1º, inciso II, do atual texto constitucional. A proposta objetiva autorizar, desde a sua promulgação, que os membros do Supremo Tribunal Federal e dos tribunais superiores, além dos membros do Tribunal de Contas da União, possam se aposentar compulsoriamente aos 75 anos de idade<sup>185</sup>. A proposta, todavia, vem recebendo críticas de vários seguimentos da sociedade – v.g. CUT –; da Associação dos Magistrados Brasileiros(AMB), da Associação dos Juízes Federais (AJUFE) e da Associação dos Magistrados do Trabalho (ANAMATRA).

---

<sup>183</sup> FERREIRA FILHO, **Comentários...**, p. 466. TEMER, Michel. **Elementos de direito constitucional**. 7. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1990, p. 175.

<sup>184</sup> Art. 40, § 1º, inciso II, da Constituição Federal de 1988.

<sup>185</sup> O assunto é objeto da PEC 457/2005.

Existe entre os jovens juízes e procuradores brasileiros uma resistência à aprovação da matéria. O cerne da oposição é que a elevação da idade retardará a renovação da jurisprudência e dos quadros da Justiça, já que a média de idade dos juízes que ocupam assentos nos tribunais é de quarenta anos e, com a elevação, permanecerão ali por cerca de trinta e cinco anos. Os que resistem à mudança se apegam também no direito comparado, em especial na legislação do Tribunal Constitucional alemão, onde a idade limite é de 68 anos<sup>186</sup>.

#### 4.1.6 Tempo de Serviço

Não há um limite estabelecido para a permanência de um ministro no Supremo Tribunal. A escolha é feita dentre cidadãos com mais de trinta e cinco e menos de sessenta e cinco anos de idade, podendo o escolhido permanecer na ativa até os setenta anos de idade, ou completados trinta e cinco anos de contribuição, quando se dará a aposentadoria voluntária.

Da atual composição, o tempo de exercício do cargo de cada ministro corresponde a: Ministro José **Celso de Mello** Filho, 18 anos e 3 meses (30/06/1989); Ministro **Marco Aurélio** Mendes de Farias Mello, 17 anos e 4 meses (28/05/1990); Ministra **Ellen Gracie** Northfleet, 6 anos e 10 meses (23/11/2000); Ministro **Gilmar** Ferreira **Mendes**, 5 anos e 3 meses (20/06/2002); Ministro **Joaquim** Benedito **Barbosa** Gomes, 4 anos e 8 meses (25/01/2003); Ministro Antônio **Cezar Peluso**, 4 anos e 3 meses (05/06/2003); Ministro **Carlos** Ayres **Brito**, 4 anos e 3 meses (05/06/2003); Ministro **Eros** Roberto **Grau**, 3 ano e 3 meses (15/06/2004); Ministro Enrique **Ricardo Lewandowski**, 1 ano e 6 meses (16/03/2006); Ministra **Cármem** **Lúcia** Antunes Rocha, 1 ano e 4 meses (16/05/2006) e Carlos Alberto **Menezes** **Direito** (05/09/2007).

Oscar Dias Corrêa, analisando composições anteriores, observou que “embora não exista mandato para o exercício de Ministro do Supremo Tribunal Federal, o prazo médio de permanência no cargo não é superior a oito anos”<sup>187</sup>.

---

<sup>186</sup> HECK, Luís Afonso. **Jurisdição constitucional e legislação pertinente no direito comparado**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2006, p. 68 (§ 4. (3)).

<sup>187</sup> CORRÊA, Oscar Dias. **O Supremo Tribunal Federal: corte constitucional no Brasil**. Rio de Janeiro: Forense, 1987, p. 70-71.

Salvo alguns casos que podem se aproximar de duas décadas, como *v.g.* o tempo de exercício dos ministros Sepúlveda Pertence, Celso de Mello e Marco Aurélio, oito anos é uma boa média para a permanência no cargo, notadamente se levarmos em consideração a duração do mandato dos juízes do Tribunal Constitucional alemão, que é de doze anos<sup>188</sup>, ou do Tribunal Constitucional espanhol, que é de nove anos<sup>189</sup>.

#### 4.1.7 Garantias

Aos ministros do Supremo Tribunal Federal aplicam-se as mesmas garantias dos demais integrantes do Poder Judiciário, insculpidas na Constituição Federal. Destarte, nos termos do artigo 95 da Carta Magna, os ministros do Supremo Tribunal possuem as garantias da *vitaliciedade*, *inamovibilidade* e *irredutibilidade de subsídio*.

A *vitaliciedade* (que, no primeiro grau, só se adquire após dois anos de exercício, ou seja, depois da homologação do estágio probatório) dos Ministros do Supremo Tribunal Federal, é adquirida no momento da posse<sup>190</sup> e consiste no privilégio de não poder perder o magistrado o cargo senão por força de decisão judicial, permitindo-lhe, com isso, mais liberdade, independência, autonomia, imparcialidade e segurança no seu mister.

A *inamovibilidade* se traduz na garantia de o magistrado não poder ser removido de sua sede jurisdicional sem o seu prévio consentimento. Isso não impede, entretanto, em caso de interesse público, que o magistrado seja removido pelo voto de dois terços dos membros efetivos do tribunal.

Finalmente, não pode o magistrado, como forma de pressão ao livre exercício de suas competências, sofrer redução em seus subsídios.

Lembramos, outrossim, que as garantias conferidas aos magistrados não se caracterizam como privilégio pessoal, senão como meio de assegurar o seu livre desempenho, de forma a revelar a autonomia do Poder Judiciário<sup>191</sup>.

---

<sup>188</sup> HECK, **Jurisdição...**, p. 68.

<sup>189</sup> ESTEBAN, Jorge de. **Las constituciones de Espana**. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 1998, p. 400.

<sup>190</sup> MORAES, **Constituição...**, p. 1303.

<sup>191</sup> TEMER, **Elementos...**, p. 175.

#### 4.1.8 Incompatibilidades

Não basta para assegurar a imparcialidade dos magistrados protegê-los contra pressões. Necessário também se faz impedir que eles estabeleçam elos a interesses outros que não o da judicatura, comprometendo, por conta disso, a sua isenção.

São a esses fatos que visam as proibições elencadas no parágrafo único do artigo 95 da Constituição Federal: a) – *exercício de outra atividade*: a Constituição brasileira proíbe que o magistrado exerça qualquer outro cargo ou função, exceto uma de magistério, assim mesmo desde que haja compatibilidade de horário, nos termos do art. 37, XVI; b) – *receber percentagens*: obviamente se o magistrado tivesse direito a qualquer vantagem nos processos em que atua, com certeza passaria a ter interesse pessoal na decisão. Isso o levaria à situação de parcialidade, fator extremamente comprometedor à boa administração da Justiça; c) – *atividade político-partidária*: a intenção do legislador com a presente vedação é assegurar a total isenção de ânimos ao Judiciário para decidir questões de cunho partidário, comprometendo a independência e a imparcialidade dos magistrados. As vedações ao juiz atendem às exigências da ordem ética<sup>192</sup>.

#### 4.1.9 Competências

Como é sabido, a nossa Suprema Corte se espelhou na Corte norte-americana que tem jurisdição originária e jurisdição apelada<sup>193</sup>.

A doutrina brasileira diverge quanto à divisão da competência do Supremo Tribunal Federal. Para uns ela se divide em duas partes: *originária* e *recursal*<sup>194</sup>. Outros já afirmam sê-la quádrupla: *originária*, *ordinária*, *extraordinária* e *revisional*<sup>195</sup>.

---

<sup>192</sup> MALUF, **Direito**..., p. 311.

<sup>193</sup> FERREIRA, **Curso**..., v. 2, p. 375.

<sup>194</sup> MORAES, Alexandre. **Direito Constitucional**. 13ª edição. São Paulo: Editora Atlas S/A, 2003, 466..

<sup>195</sup> JACQUES, **Curso**..., p. 244; FERREIRA, **Curso**..., v. 2, p. 375.

Para a maioria, no entanto, ela é tripartite: *originária, recursal ordinária e recursal extraordinária*<sup>196</sup>.

A Constituição Federal estabelece no artigo 102 as matérias de competência do Supremo Tribunal Federal. Ei-las:

#### 4.1.9.1 Competências originárias

As alíneas de “a” a “q” do inciso I estão elencadas as competências originárias. A primeira delas, inserida na letra “a”, é para muitos, a mais importante, eis que lhe compete processar e julgar, originariamente, a ação direta de inconstitucionalidade de lei ou ato normativo federal ou estadual. Ora! Sendo o Supremo Tribunal Federal o guardião da Constituição brasileira, não resta dúvida ser esta competência a maior e mais essencial de todas. Aliás, para o Ministro Carlos Velloso, apenas essa poria o Supremo Tribunal Federal em pé de igualdade com tribunais constitucionais europeus, como v.g. o Tribunal Constitucional espanhol e Tribunal Constitucional alemão, dois dos mais renomados na atualidade<sup>197</sup>.

Para o ministro, é a mais importante, porque é mediante o julgamento da ação direta de inconstitucionalidade que o STF realiza o controle concentrado<sup>198</sup>.

Na alínea “b” e “c”, estabelece-se a competência para o processo e julgamento, originariamente, nas infrações penais comuns, o Presidente da República, o Vice-Presidente, os membros do Congresso Nacional, seus próprios Ministros e o Procurador-Geral da República, e nas infrações comuns e nos crimes de responsabilidade, os Ministros de Estado e os Comandantes da Marinha, do Exército e da Aeronáutica, ressalvado o disposto no art. 52, I, os membros dos Tribunais Superiores, os do Tribunal de Contas da União e os chefes de missão diplomática de caráter permanente.

Ainda, originariamente, segue-se na alínea “d” a competência para julgar o *habeas corpus*, sendo paciente qualquer das pessoas referidas nas alíneas “b” e “c”;

---

<sup>196</sup> SILVA, J. A., **Curso...**, p. 485; MALUF, **Direito...**, p. 316; RUSSOMANO, Rosah. **Curso de direito constitucional**. São Paulo: Saraiva, 1970, p. 301-302; VELLOSO, O Supremo Tribunal Federal..., p. 218.

<sup>197</sup> *Ibid.*, p. 218.

<sup>198</sup> *Ibid.*, p. 218

o *mandado de segurança* e o *habeas data* contra atos do Presidente da República, das mesas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, do Tribunal de Contas da União, do Procurador-Geral da República e do próprio Supremo Tribunal Federal.

As alíneas “e” e “f” cuidam da competência para o processo e julgamento dos litígios entre Estado estrangeiro ou organismo internacional e a União, o Estado, o Distrito Federal ou o Território e 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.

A letra “g” trata da competência para o julgamento da extradição solicitada por Estado estrangeiro, esclarecendo que a alínea em comento deverá ser interpretada em conjunto com o que disciplina os incisos LI e LII do artigo 5º da Constituição, que estabelecem que nenhum brasileiro será extraditado, salvo o naturalizado, em caso de crime comum, praticado antes da naturalização, ou de comprovado envolvimento em tráfico ilícito de entorpecentes e drogas afins, na forma da lei, e que não será concedida extradição de estrangeiro por crime político ou de opinião. No plano infraconstitucional, a extradição está regulada na Lei nº 6.815/80, com a redação da Lei nº 6.964/81.

A alínea “i” estabelece que compete ao Supremo Tribunal Federal julgar, originariamente, o *habeas corpus*, quando o coator for Tribunal Superior ou quando o coator ou o paciente for autoridade ou funcionário, cujos atos estejam sujeitos diretamente à jurisdição do Supremo, ou se trate de crime sujeito à mesma jurisdição em uma única instância. Tratando-se, no entanto, de Tribunal de Justiça, Tribunal Regional Federal ou Tribunal Militar de Estado-membro, a competência não é do STF e sim do STJ<sup>199</sup>.

A letra “j” firma a competência do STF para o julgamento da revisão criminal e a ação rescisória de seus julgados, ou seja, de todos os julgados, tanto dos relatores como do plenário e das turmas.

A alínea “l” consagra que ao STF compete julgar a reclamação para a preservação de sua competência e garantia de autoridade de suas decisões.

A alínea “m” firma a competência originária do STF para a execução de sentença nas causas de sua competência originária, facultada a delegação de atribuições para a prática de atos processuais.

---

<sup>199</sup> VELLOSO, O Supremo Tribunal Federal..., p. 218.

A letra “n” confere a competência ao STF para julgar a ação em que todos os membros da Magistratura sejam direta ou indiretamente interessados, e aquela em que mais da metade dos membros do tribunal de origem estejam impedidos ou sejam direta ou indiretamente interessados. Trata-se de atribuição nova, ressaltando-se que o STF tem interpretado a disposição em tela de maneira a restringir a competência aos casos em que a intervenção do Tribunal se torne efetivamente necessária. Em suma, quando o objeto da causa contemple uma vantagem ou um direito peculiar, próprio da Magistratura.

A alínea “o” preceitua que compete ao STF processar e julgar os conflitos de competência entre o Superior Tribunal de Justiça e quaisquer tribunais, entre Tribunais Superiores, ou entre estes e qualquer outro Tribunal. A regra portanto é: o conflito de competência entre o STJ e qualquer outro Tribunal, entre Tribunais Superiores (STJ, TSE, STM e TST) e entre Tribunais Superiores e qualquer outro Tribunal será julgado pelo STF.

A alínea “p” confere ao STF competência para processar e julgar medida cautelar nas ações diretas de inconstitucionalidade. Como se vê, a Constituição autoriza o STF suspender a eficácia de lei ou ato normativo federal ou estadual objeto de ação direta. Registre-se que essa competência, o STF a exercita pelo seu Plenário (RISTF, arts. 5º, X e 169 e ss.).

A letra “q” prescreve a competência do STF para processar e julgar o mandado de injunção, quando a elaboração da norma regulamentadora for atribuição do Presidente da República, do Congresso Nacional, da Câmara dos Deputados, do Senado Federal, das Mesas de uma dessas Casas Legislativas, do Tribunal de Contas da União, de um dos Tribunais Superiores, ou do próprio Supremo Tribunal Federal.

Por derradeiro, estabelece a alínea “r” ser da competência do Supremo Tribunal julgar as ações contra o Conselho Nacional de Justiça (CNJ)<sup>200</sup> e contra o Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP)<sup>201</sup>.

---

<sup>200</sup> O CNJ é órgão do Poder Judiciário encarregado de controlar a atuação administrativa e financeira dos demais órgãos daquele poder, bem como de supervisionar o cumprimento dos deveres funcionais dos juizes. Foi criado pela EC nº 45, de 30 de dezembro de 2004.

<sup>201</sup> O CNMP é órgão externo de fiscalização da administração do Ministério Público da União e dos Ministérios Públicos dos Estados e do Distrito Federal. Foi criado pela EC nº 45, de 30 de dezembro de 2004 (art. 130-A, da CF/88).

#### 4.1.9.2 Competência recursal ordinária

Estabelece o inciso II, do art. 102 da CF/88 competência ao STF para julgar, também, em recurso ordinário, o *habeas corpus*, o mandado de segurança, o *habeas data* e o mandado de injunção decididos em única instância pelos Tribunais Superiores, se denegatória a decisão – alínea “a” –, bem como o crime político – alínea “b”. Aqui apontamos uma grande anomalia no preceito constitucional em epígrafe. Segundo preceitua o inciso IV, do artigo 109, compete aos juízes federais processar e julgar os crimes políticos. Desse modo, o recurso deveria ser para o Tribunal Regional Federal, com recurso especial para o STJ e recurso extraordinário, se presentes os pressupostos constitucionais de admissibilidade, para o STF.

#### 4.1.9.3 Competência recursal extraordinária

Estabelece o inciso III, do artigo 102 da Constituição federal, competir ao STF julgar, mediante recurso extraordinário, as causas decididas em única ou última instância, quando a decisão recorrida: a) contrariar disposição desta Constituição; b) declarar a inconstitucionalidade de tratado ou lei federal; c) julgar válida lei ou ato de governo local contestado em face desta Constituição e d) julgar válida lei local contestada em face de lei federal<sup>202</sup>.

A Constituição de 1967, no entanto, tratava o assunto de forma diferente. No sistema anterior à Carta Política de 1988 se estabelecia que o recurso extraordinário era cabível nas decisões proferidas por outros Tribunais (art. 119, III). O novo texto constitucional, como se verifica, não exige que a decisão seja oriunda de Tribunal e, assim, com a supressão do nome tribunal, surgiu a possibilidade de impetração de recurso extraordinário contra decisão de juiz de primeiro grau. Essa dedução se fortalece ante o confronto do art. 102, III, que trata do recurso extraordinário, e do art. 105, III, que cuida do recurso especial. No sentido da exposição, aliás, foi o voto do Min. Carlos Velloso, no RE 136.154-DF.

---

<sup>202</sup> Dispositivo aprovado na Emenda Constitucional nº 45, de 30 de dezembro de 2004.

Como restou demonstrado, o Supremo Tribunal Federal além de guardião da Carta Magna detém uma gama de atribuições originárias e recursais, sobrecarregando demasiadamente seus integrantes que sem algumas delas se dedicariam melhor nas tarefas afetas ao controle de constitucionalidade.

Com estas considerações damos por encerrado o primeiro capítulo, passando assim à abordagem do controle de constitucionalidade.

## 4.2 Conceito e Antecedentes Históricos do Controle de Constitucionalidade

Na lição do renomado professor Manoel Gonçalves Ferreira Filho, controle de constitucionalidade é a verificação da adequação de um ato jurídico (particularmente da lei) à Constituição.<sup>203</sup> “Envolve tanto a verificação ‘externa’ da lei, isto é, dos requisitos constitucionais formais do ato (por exemplo, sua conformidade com o procedimento legislativo constitucionalmente estabelecido), como a dos requisitos substanciais ou materiais (exemplificando, conteúdo compatível com a disposição constitucional)”<sup>204</sup>.

O controle de constitucionalidade tem por finalidade garantir a supremacia da Constituição, porquanto sendo esta pressuposto de validade e da eficácia de toda a ordem normativa instituída pelo Estado, a sua primazia deve ser tornada realidade. Daí a necessidade de uma permanente vigilância para que a Lei Suprema não tenha seus preceitos comprometidos por uma lei ou ato normativo inconstitucional.

É através da jurisdição constitucional que se busca assegurar a supremacia constitucional, supremacia que, constitui, segundo abalizados constitucionalistas, Pinto Ferreira, por exemplo, a pedra angular, em que assenta o edifício do moderno direito político<sup>205</sup>. Jurisdição constitucional que no dizer de José Afonso da Silva, consiste (no sentido estrito) na entrega, aos órgãos do poder judiciário, da missão de solucionar os conflitos entre as normas jurídicas ordinárias (e complementares) e a

---

<sup>203</sup> FERREIRA FILHO, **Curso...**, p. 30.

<sup>204</sup> FERRAZ, Anna Candida da Cunha. Apontamentos sobre o controle de constitucionalidade. **Revista da Procuradoria Geral do Estado de São Paulo**, São Paulo, n. 34, dez. 1990, p. 27.

<sup>205</sup> FERREIRA, **Princípios...**, v. 1, p. 90.

constituição<sup>206</sup>. Para Kelsen, jurisdição constitucional é a garantia jurisdicional da Constituição<sup>207</sup>.

O controle de constitucionalidade embora possa ser encontrado dois séculos antes, com Lorde Coke (em 1607)<sup>208</sup>, foi introduzido nos Estados Unidos por construção jurisprudencial da Suprema Corte americana em 1803, em decisão célebre do Chief Justice Marshall, no caso “Marbury v. Madison”<sup>209</sup>. Para grande parte da doutrina a certidão de nascimento do controle de constitucionalidade é sem dúvida essa famosa decisão.

Assim, a partir da precitada decisão, restou construído na doutrina clássica que todo ato contrário à constituição é nulo e não produz efeito algum, ressaltando, outrossim, que a nulidade declarada tem por escopo fulminar a norma *ex tunc*. O modelo de controle de constitucionalidade consagrado pelos Estados Unidos, destarte, é o difuso, segundo o qual, cada juiz ou Tribunal, de qualquer instância, cabe apreciar a alegação de inconstitucionalidade diante do caso concreto.

Posteriormente, já no século XX, o modelo norte-americano, denominado difuso, como já referido, passou a coexistir com o sistema concentrado, manifestado na Europa continental, a partir de projetos basicamente delineados por Hans Kelsen

---

<sup>206</sup> SILVA, José Afonso da. Tribunais constitucionais e jurisdição constitucional. **Revista Brasileira de Estudos Políticos**, n. 60/61, jan./jul. 1985, p. 504.

<sup>207</sup> KELSEN, Hans. **Jurisdição constitucional**. São Paulo: Martins Fontes, 2003, p. 123.

<sup>208</sup> VIEIRA, Oscar Vilhena. **Supremo Tribunal Federal: jurisprudência política**. 2. ed. São Paulo: Malheiros, 2002, p. 50.

<sup>209</sup> O caso Marbury versus Madison aconteceu em 1803 nos Estados Unidos da América e se tornou referência no Controle de Constitucionalidade através da célebre decisão do Chief Justice da Suprema Corte americana John Marshall: Derrotado por Thomas Jefferson na eleição presidencial, o então presidente John Adams nomeou diversos de seus correligionários do Partido Federalista como juízes federais, entre os quais se encontrava William Marbury, para o cargo de Juiz de Paz, no condado de Washington, no Distrito de Columbia. O próprio Marshall, Secretário de Estado de Adams, havia sido nomeado, com aprovação do Senado, Chief Justice da Suprema Corte, algum tempo antes. O título de nomeação de Marbury não lhe foi entregue a tempo, sendo sua nomeação suspensa por determinação do novo Presidente Thomas Jefferson ao seu Secretário de Estado James Madison. Marbury acionou Madison exigindo informações, num primeiro momento. Não sendo fornecida nenhuma explicação, impetrou uma nova ação, *writ mandamus*, com o objetivo de alcançar a nomeação. A Suprema Corte, no entanto, adiou por mais de dois anos a decisão, o que gerou uma forte reação contra os juízes. Depois de muitos protestos o juiz Marshall finalmente decidiu o caso nos seguintes termos: Jefferson não tinha o direito de negar posse a Marbury. Porém a Suprema Corte não poderia conceder o *writ mandamus*, requerido por Marbury, pois esta competência que lhe havia sido atribuída pela seção 13 do *Judiciary Act*, de 1789, era contrária à Constituição, na medida em que alargava as competências constitucionais originariamente estabelecidas para a Suprema Corte. A Corte não poderia se utilizar de uma atribuição, ainda que conferida pelo parlamento, quando incompatível com a Constituição. De acordo com a Constituição de 1787 as competências originárias da Suprema Corte são muito restritas, referindo-se basicamente ao julgamento de autoridades estrangeiras, e estas competências não poderiam ser ampliadas senão por emenda à Constituição. apud *Ibid.*, p. 63; POLETTI, Ronaldo. **Controle da constitucionalidade das leis**. Rio de Janeiro: Forense, 2001, p. 31-33.

e, sob sua condução, introduzidos na Constituição austríaca de 1920, precursora ao adotar tal sistema.

A competência para julgar a questão de constitucionalidade na jurisdição concentrada (ou controle concentrado) é atribuída a um único órgão, ou seja, a uma corte ou tribunal especializado (Corte Constitucional) ou mesmo a uma corte de cúpula do poder judiciário comum.

O controle de constitucionalidade alcançou extraordinário desenvolvimento – o que Mauro Cappelletti denomina “magnífico florescimento” – nos países europeus, após a 2ª Guerra mundial, verificando-se a sua consolidação e alargamento, onde já se introduzira, e a sua adoção onde ainda não existia<sup>210</sup>.

O renascimento do constitucionalismo após a Segunda Guerra; a redescoberta da idéia de Constituição como breviário de um povo livre e a necessidade de proteger e guardar a Constituição, foram indubitavelmente as principais razões desse magnífico florescimento. É que os povos do velho mundo tinham se esquecido da Constituição. Como enfatizado no início do trabalho, sofreram, na própria carne, os desmandos do Estado autoritário: o nazismo na Alemanha, o fascismo na Itália, o franquismo na Espanha e o salazarismo em Portugal.

Este foi indiscutivelmente o marco da jurisdição constitucional no mundo contemporâneo. Depois da reabertura da Corte Constitucional Austríaca em 1945, inúmeras outras foram constituídas. O sistema de controle concentrado e abstrato de constitucionalidade ganhou a simpatia quase generalizada não apenas dos países capitalistas mais ricos ou tradicionais, como a Áustria que ressurgiu das cinzas de 1945 e da supressão do seu original Tribunal Constitucional pelos nazistas em 1938, conforme asseverado anteriormente, a Alemanha de 1949, a Itália de 1948/1956, a Espanha de 1978, a Bélgica de 1989 e Luxemburgo de 1996, mas também daqueles de economia marginal na Europa, como Chipre de 1960, a Turquia de 1961, Malta de 1964 e a América Latina, a exemplo da Guatemala de 1965 e do Chile de 1970/1980, Bolívia com a Emenda de 1994, Colômbia de 1991 e Peru de 1993; ou de alguns países socialistas, como a Iugoslávia de 1963, a Checoslováquia de 1968 e a Polônia de 1982/1985; e ex-socialistas a partir da queda do muro de Berlim, como a Albânia de 1998, Bulgária de 1991, Bósnia-Herzegovina de

---

<sup>210</sup> CAPPELLETTI, Mauro apud FERRAZ, Apontamentos..., p. 28.

1995, Croácia de 1990, Eslovênia de 1991, Hungria de 1989, Iugoslávia de 1992, Macedônia de 1991, Polônia de 1997, Romênia de 1991, República Checa de 1993 e República Eslovaca de 1992; além das Repúblicas que se formaram com a desintegração da União Soviética: Armênia de 1995, Azerbaijão de 1995, Bielorrússia de 1992, Chechênia de 1992, Estônia de 1992, Letônia de 1991, Lituânia de 1992, a Rússia e Uzbequistão de 1993. Encontramos também na Síria em 1973, Tailândia de 1997 e Taiwan de 1994. No continente africano, podemos registrar a África do Sul de 1997, Angola de 1992, Madagascar de 1992 e Ruanda de 1991<sup>211</sup>.

Repetindo, hodiernamente verificam-se basicamente dois modelos de controle jurisdicional de constitucionalidade: o modelo americano (difuso) e o austríaco (concentrado), ressaltando-se que todas as Cortes Constitucionais acima mencionadas exercem controle de constitucionalidade concentrado.

### 4.3 Controle de constitucionalidade no Brasil

Inspirando-se no modelo norte-americano, adotou o constituinte de 1891 o controle jurisdicional difuso, passando, assim, o STF a realizar aquilo que o Imperador de certa forma desejava: relata a historiadora Lêda Boechat Rodrigues, que, “em julho de 1889, indo Salvador de Mendonça, acompanhado de Lafayette Rodrigues Pereira, despedir-se de D. Pedro II, a fim de cumprir missão oficial nos Estados Unidos, ouviu do Imperador as seguintes palavras: ‘Estudem com todo o cuidado a organização do Supremo Tribunal de Justiça de Washington. Creio que nas funções da Corte Suprema está o segredo do bom funcionamento da Constituição norte-americana. Quando voltarem, haveremos de ter uma conferência a esse respeito. Entre nós as coisas não vão bem, e parece-me que se pudéssemos criar aqui um tribunal igual ao norte-americano, e transferir para ele as atribuições do Poder Moderador da nossa Constituição, ficaria esta melhor. Dêem toda a atenção a este ponto”<sup>212</sup>. Salvador de Mendonça e Lafayette Rodrigues Pereira não tiveram tempo de trazer ao Imperador as suas observações: quatro meses depois o

<sup>211</sup> SAMPAIO, José Adércio Leite. **A constituição reinventada pela jurisdição constitucional**. Belo Horizonte: DelRey, 2002, p. 39.

<sup>212</sup> RODRIGUES, Lêda Boechat. **História do Supremo Tribunal Federal**. 2. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1991, v. 1: (1891 –1898). Defesa das Liberdades Cívicas, p. 1.

Imperador era deposto. A idéia, no entanto, anota Lêda Boechat Rodrigues, “parecia estar na consciência de outros”, porque a Constituição de 1891, conforme já abordado anteriormente, “outorgou expressamente ao Supremo Tribunal Federal o poder de declarar a inconstitucionalidade das leis”<sup>213</sup>.

Com a Constituição de 1934, vão despontar no sistema de controle de constitucionalidade brasileiro duas importantes e expressivas inovações que demonstram influências do modelo austríaco. É que, ao lado do controle difuso, introduz-se, agora, a “ação direta interventiva”, modalidade de controle de constitucionalidade que se aproxima do modelo concentrado, vez que o único foro competente para julgá-la era o Supremo Tribunal Federal, por decisão da maioria absoluta de seus membros, cuja decisão representava um *prius* para a intervenção federal no Estado-membro<sup>214</sup>. O único legitimado para propor essa ação era – atualmente continua sendo exclusividade sua – o Procurador-Geral da República, que tinha como objetivo restrito a declaração de constitucionalidade como se extrai do parágrafo segundo do art. 12. Vale lembrar, todavia, que a Constituição de 1946 mudou o paradigma dessa análise, posto que agora, em casos de representação interventiva, já não seja mais a constitucionalidade da lei que a decretou que será objeto de estudo pelo STF, e sim a declaração de inconstitucionalidade o ato impugnado, a teor do disposto no parágrafo único, do art. 8º da CF/46.

Surgiu, também, com a Constituição de 34, outro instrumento inovador, consistindo este na atribuição ao Senado Federal, competência para suspender a execução, no todo ou em parte, de qualquer lei ou ato, deliberação ou regulamento, quando hajam sido declarados inconstitucionais pelo Poder Judiciário (art. 91, IV).

Outra novidade contemplada na aludida Carta foi a que estabeleceu quórum especial para a declaração de inconstitucionalidade pelos tribunais, segundo se verifica do art. 179. Prescreveu o dispositivo em questão que só pela maioria absoluta de seus juízes, poderiam os tribunais declarar a inconstitucionalidade de lei ou de ato do Poder Público. A disposição deu o que falar, chegando-se até a se admitir que a regra incerta no texto constitucional tirara a competência dos magistrados de primeiro grau para declararem inconstitucional lei ou ato normativo. Porém a interpretação desses publicistas não vingou, e os juízes singulares continuaram a declarar a inconstitucionalidade das leis, com o respaldo dos

---

<sup>213</sup> RODRIGUES, **História...**

<sup>214</sup> FERRAZ, Apontamentos..., p. 33.

Tribunais, que por sua vez, orientavam-se na jurisprudência pacífica que já vinha da Constituição de 1891<sup>215</sup>.

A Constituição de 1937, marcada pela ditadura Vargas, trouxe retrocesso, inclusive com a abolição da Justiça Federal de 1ª Instância. Apesar disso, manteve-se silente quanto ao disposto no artigo 81, alínea “a” da Constituição de 1934 que estabelecia competência à Justiça Federal de primeiro grau para julgar as causas em que a União fosse interessada. Porém, como o assunto não está no foco da presente dissertação, deixaremos de tecer outras considerações a respeito do mesmo.

Um dispositivo no âmbito do controle da constitucionalidade (parágrafo único do art. 96), no entanto, causou grande polêmica. Este dizia respeito à possibilidade de o Presidente da República submeter ao exame do Congresso uma lei declarada inconstitucional por um tribunal e que, a seu juízo, entendesse necessária ao bem-estar do povo, à promoção ou defesa de interesse nacional de alta monta. O preceito será, no entanto, melhor analisado mais adiante, quando da abordagem da representação interventiva.

A Constituição de 1946 além de restabelecer o estado democrático de direito, restaurou o controle de constitucionalidade e conservou as inovações introduzidas pela Constituição de 1934.

A Emenda Constitucional nº 16, de 06 de dezembro 1965, criou a ação direta genérica ou ação direta de inconstitucionalidade, de competência concentrada do Supremo Tribunal Federal e legitimação exclusiva do Procurador-Geral da República. A presente ação tinha como alvo o controle, em tese, de lei ou ato normativo federal ou estadual. Com tal criação passa o STF a funcionar como verdadeira corte constitucional. Passamos a contar a partir deste marco com os dois tipos de controle de constitucionalidade: o difuso e o concentrado, em abstrato. A Constituição de 1967 e a Emenda Constitucional nº 01/69 mantiveram os dois tipos de controle.

A Magna Carta de 1988 reproduz os modelos consagrados nas constituições anteriores e cria a ação direta de inconstitucionalidade por omissão, inspirada no Direito Português (art. 103, § 2º) e institui a arguição de descumprimento de preceito fundamental (art. 102, § 1º). Além das introduções mencionadas no presente tópico,

---

<sup>215</sup> MELLO, Oswaldo Aranha Bandeira de. **A teoria das constituições rígidas**. 2. ed. São Paulo: José Bushatsky, 1980, p. 160-161.

o constituinte de 1988 ampliou, destarte, a legitimação ativa para a ação direta de inconstitucionalidade, consoante se verifica do artigo 103 “caput”.

Finalmente, a Emenda Constitucional nº 3, de 1993 criou a Ação Declaratória de Constitucionalidade, ampliando e fortalecendo o controle concentrado<sup>216</sup>. Essa EC legitimou também os mesmos entes da ADIN para a propositura da ADC, sendo, certo, ainda, que a EC nº 45/04 ampliou o rol dos legitimados para ajuizamento das ações acima mencionadas, incluindo na lista, a mesa da Câmara Legislativa e o Governador, ambos do Distrito Federal (incisos IV e V, respectivamente, do art. 103, da CF).

Adotamos, portanto, no Direito Constitucional brasileiro, um sistema bastante híbrido e que denota ser inovador em relação aos adotados por outras Nações, porquanto possuímos no sistema constitucional o controle difuso e o concentrado, ambos de caráter jurisdicional. Atualmente dispomos na terminologia do Prof. Cezar Saldanha as seguintes ações no âmbito do controle de constitucionalidade: REDIN (Representação Direta de Inconstitucionalidade), subdividida em: REDINFE (Representação Direta de Inconstitucionalidade Federal, para a intervenção Federal nos Estados – art. 36, III e Lei nº 4.337/64) e a REDINES (Representação Direta de Inconstitucionalidade Estadual, para intervenção Estadual nos Municípios – art. 35, IV e Lei nº 5.778/72); ADIN (Ação Direta de Inconstitucionalidade), subdividida em: ADINFE (Ação Direta de Inconstitucionalidade Federal, perante o STF, como guardião da CF – art. 102, I, “a”, primeira parte) e a ADINES (Ação Direta de Inconstitucionalidade Estadual, perante os Tribunais de Justiça dos estados, como guardas das respectivas Constituições estaduais – art. 125, § 2º, da CF); AIPO (Ação de Inconstitucionalidade por Omissão – art. 103, § 2º, da CF); ADC (Ação Declaratória de Constitucionalidade, perante o STF – art. 102, I, “a”, segunda parte, da CF e Lei nº 9.868/99) e finalmente a ADPF (Ação de Descumprimento de Preceito Fundamental, perante o STF – art. 102, § 1º, da CF e Lei nº 9.882/99).

No controle difuso, conforme ventilado alhures, repetimos: qualquer juiz ou tribunal pode apreciar a alegação de inconstitucionalidade, incidentalmente, isto é, como alegação de defesa, como se depreende do caso *Marbury versus Madison*. Em tais casos, a decisão só produz efeito entre as partes, lembrando, também, que a norma atacada continua valendo para as pessoas estranhas ao litígio. No controle

---

<sup>216</sup> VELLOSO, Carlos Mário da Silva. A renovação do Supremo Tribunal Federal. Rio de Janeiro: **Revista de Direito Administrativo**, Rio de Janeiro, v. 231, jan./mar. 2003, p. 300.

concentrado, a competência é exclusiva da Corte Constitucional, no sistema brasileiro é reservado ao STF. Este controle por ação direta é dito controle principal.

As declarações de constitucionalidade ou inconstitucionalidade são tomadas pela maioria absoluta dos membros do Supremo Tribunal Federal em sessão plenária (arts. 173 do Regimento Interno e 23 da Lei nº 9.868/99).

#### **4.4 Suspensão da execução da lei declarada inconstitucional**

Disciplina a Carta Magna de 1988 competir ao Senado Federal “suspender a execução, no todo ou em parte, de lei declarada inconstitucional por decisão definitiva do Supremo Tribunal Federal”<sup>217</sup>.

O assunto tem despertado polêmica nos bancos acadêmicos, bem como no meio dos operadores do direito e parlamentares. Embora alguns insistam em afirmar que não é dever do Senado Federal suspender a eficácia do ato inconstitucional, doutrinadores renomados, dos quais o professor Manoel Gonçalves Ferreira Filho<sup>218</sup> preleciona ser obrigação da Câmara Alta fazer cessar a execução do ato, nas hipóteses de controle difuso, isto porque, no controle concentrado – ação direta –, ainda segundo o festejado lente, a jurisprudência do STF entende desnecessária nestes casos.

Tramita, entretanto, no Senado Federal um projeto de resolução de autoria do senador Marco Maciel, no mínimo polêmico e que, se aprovado, pode causar mais uma crise entre os poderes Legislativo e Judiciário.

O projeto dá nova redação ao artigo 388 do Regimento Interno do Senado, com o objetivo de enfatizar o caráter discricionário da atuação da casa no processo de suspensão da execução de leis consideradas inconstitucionais pelo Supremo Tribunal Federal. Na prática, a proposta pretende que o Senado analise a conveniência ou não de suspender leis cuja inconstitucionalidade já foi declarada pelo STF. A redação atual do artigo 388 é a seguinte:

---

<sup>217</sup> Art. 52, X, da CF/88.

<sup>218</sup> FERREIRA FILHO, **Curso...**, p. 43.

Lida em plenário a comunicação ou representação será encaminhada à Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania, que formulará projeto de resolução suspendendo a execução da lei, no todo ou em parte<sup>219</sup>.

Pela redação almejada no projeto de resolução do aludido parlamentar – que desde o dia 23 de agosto passado encontra-se na CCJ para apreciação de sua constitucionalidade – o artigo 388 passa a ter esta redação:

Lida em plenário, a comunicação ou representação encaminhada à Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania, que, se julgar conveniente e oportuno, formulará projeto de resolução suspendendo a execução da lei, no todo ou em parte<sup>220</sup>.

Segundo o jurista Oscar Vilhena Vieira, o que se quer é conferir ao Senado um poder discricionário que ele não tem. O assunto como visto, promete render acaloradas discussões, até porque, hoje, somente o STF pode declarar incidentalmente a inconstitucionalidade de uma lei.

#### 4.5 Conclusão

Finda a presente abordagem restou manifesto que o perfil dos Tribunais Constitucionais nos dias atuais não é o de resolver os conflitos particulares e sim definir o sentido e o modo de aplicação das regras constitucionais, de sorte que, a idéia de uma Corte Constitucional do tipo europeu, no lugar do atual Supremo Tribunal Federal parece triunfar.

Vozes levantam-se a favor e contra. O Professor José Luiz Quadros de Magalhães, da Universidade Federal de Minas Gerais, leciona:

que o Brasil tem hoje um dos sistemas de controle de constitucionalidade e de jurisdição constitucional mais sofisticados e democráticos do mundo, juntando a herança européia de controle concentrado hoje bastante questionável e a herança norte-americana de controle difuso e jurisdição constitucional difusa<sup>221</sup>.

---

<sup>219</sup> REGIMENTO Interno do Senado Federal: Resolução Nº 93, de 1970. Brasília, 2007. Disponível em: <<http://www.senado.gov.br>>

<sup>220</sup> PROJETO de Resolução Nº 70, de 2005. Disponível em: <<http://www.senado.gov.br>>

<sup>221</sup> MAGALHÃES, José Luiz Quadros de apud VELLOSO, A renovação..., p. 301.

Para o Ministro Carlos Velloso, a criação de uma Corte Constitucional, segundo o modelo europeu, representaria um lamentável retrocesso. Para o Ministro, a solução viável seria retirar competências do STF, “competências que não podem mais estar ali, porque hoje o Supremo é, essencialmente, Corte Constitucional<sup>222</sup>”.

O jurista Dalmo Dallari destaca que ao ser elaborada a atual Constituição foi proposta à Assembléia Nacional Constituinte a criação de um Tribunal Constitucional, reduzido ao controle de constitucionalidade das leis e atos de autoridades públicas, bem como a promoção da responsabilidade dos que praticassem atos contrários à Constituição, porém, destaca o autor que o STF se manifestou contrariamente à aludida criação, sob a alegação de que perderia grande parte do prestígio de que goza desde sua instituição em 1891 e, por conta disso, fez oposição cerrada junto aos constituintes, conseguindo, impedir a criação do precitado tribunal<sup>223</sup>. Aliás, a idéia de criação de uma Corte Constitucional inspirada no modelo de jurisdição constitucional defendido por Kelsen, já data de algum tempo. Com efeito, por ocasião da Constituinte de 1934 o Deputado Federal fluminense Nilo Alvarenga apresentou proposta de criação de uma Corte Constitucional, tendo ele justificado, por ocasião da discussão do projeto em Plenário, que para tal iniciativa se louvara na opinião de Hans Kelsen<sup>224</sup>.

O não menos renomado jurista José Afonso da Silva também não concebe o STF como verdadeira Corte Constitucional, uma por não ser ele o único órgão jurisdicional competente para o exercício da jurisdição constitucional, e outra porque o modo de recrutamento de seus membros denuncia que o exame da questão constitucional obedece sempre um critério técnico-jurídico<sup>225</sup>.

José Wilson Ferreira Sobrinho, professor de Direito da Universidade Federal de Juiz de Fora – MG, além de defender a criação de uma Corte Constitucional brasileira, a constitui de doze membros, sendo quatro do Poder Executivo, quatro do

---

<sup>222</sup> VELLOSO, O Supremo Tribunal Federal..., p. 236; no mesmo sentido, DALLARI, Dalmo de Abreu. **O poder dos juízes**. 2. ed. rev. São Paulo: Saraiva, 2002, p. 113 e DANTAS, Francisco Wildo Lacerda. Tribunal Constitucional do Brasil: novo paradigma do poder moderador. **Revista da Escola de Magistratura Federal da 5ª região**, 7, ago. 2004, p. 117.

<sup>223</sup> DALLARI, **O poder**..., p. 112-113.

<sup>224</sup> MENDES, Gilmar Ferreira. **Direitos fundamentais e controle de constitucionalidade**: estudos de direito constitucional. 3. ed. rev. e ampl. São Paulo: Saraiva, 2004, p. 218-220.

<sup>225</sup> SILVA, J. A., **Curso**..., p. 484.

Poder Legislativo e quatro do Poder Judiciário, com mandato de três anos, vedada a recondução<sup>226</sup>.

Conjectura-se, no entanto, que o grande problema do STF, afora o incrível crescimento de processos recebidos – v.g. 105.307 feitos em 2000, contra 18.564 em 1990, 9.555 em 1980 e 6.367 em 1970<sup>227</sup> – é que dos casos ali aportados mais de 90% são recursos extraordinários e agravos de instrumentos. Num levantamento feito pelo professor Oscar Vilhena Vieira aponta que somente em 2001, os agravos de instrumento constituíram 70% das causas apreciadas pelo Supremo Tribunal Federal, ou seja, nesses casos o que se discute simplesmente é se deve ou não o Tribunal analisar as questões a ele submetidas<sup>228</sup>.

Ainda, segundo o citado mestre, espera-se que com a inclusão da ação declaratória de constitucionalidade na ordem constitucional, a regulamentação da súmula vinculante, o incidente de inconstitucionalidade e as novas regras para edição das medidas provisórias (estas reduzindo sobremaneira a produção de atos inclinados a serem considerados inconstitucionais), possam limitar o número de recursos que chegam ao STF, desafogando-o de muitos feitos protelatórios que ali se avolumam, colocando verdadeiramente nos trilhos o sistema de controle de constitucionalidade tão almejado por grande parcela dos operadores do direito.

Mas, a argüição de relevância<sup>229</sup> (regulamentada pela Lei nº 11.418, de 19 de dezembro de 2006) que o recorrente deverá demonstrar doravante no recurso extraordinário, é apontada como a maior inovação em matéria de controle de constitucionalidade nas últimas décadas. O jovem e dinâmico professor de Direito Constitucional da Universidade Federal do Rio Grande do Sul, José Levi Mello do Amaral Júnior, tem lançado considerações sensatas a respeito desse instituto, demonstrando inclusive de maneira pragmática a importância da repercussão geral no desafogamento dos milhares e milhares de processos que se avolumam nas

---

<sup>226</sup> FERREIRA SOBRINHO, José Wilson. Por um Tribunal Constitucional. **Revista de Informação Legislativa**, Brasília, v. 32, n. 128, out./dez. 1995, p. 155; no mesmo sentido, GUERRA FILHO, Willis Santiago. Da necessidade de transformação do Supremo Tribunal Federal em Corte Constitucional. Disponível em: <<http://mundojuridico.adv.br/artigos/documentos/texto337.htm>>. Acesso em: 15 jun. 2005 e GOMES, Ivo Ferreira. Jurisdição e Tribunal Constitucional. **PENSAR**, Revista do Curso de Direito da Universidade de Fortaleza, v. 3, n.º 3, jan. 1995, p. 86-87.

<sup>227</sup> VIEIRA, **Supremo Tribunal Federal...**, p. 220.

<sup>228</sup> *Ibid.*, p. 221.

<sup>229</sup> Criada pela EC nº 45, de 30 de dezembro de 2004 que acrescentou o parágrafo 3º ao art. 102 da CF/88.

prateleiras do STF, e assim na qualidade de Corte Constitucional, decidir as causas que vai ou não julgar<sup>230</sup>.

Finalmente, no que diz respeito às críticas lançadas ao Supremo Tribunal Federal – de que ele, como guardião da Constituição se prende demasiadamente ao formalismo jurisdicional – podemos além de contestá-las veementemente, afirmar ser hoje o órgão em questão apontado indiscutivelmente como um órgão político, dado o caráter e o impacto que suas decisões têm refletido na conduta dos demais Poderes e da população como um todo, decisões essas prolatadas logicamente a partir de uma vontade fiel pré-estabelecida pela Carta Magna<sup>231</sup>. E aqui, invoca-se ainda a lição de José Levi Amaral, ao alertar que “sendo a Constituição um texto marcadamente político, é natural que as decisões do STF tenham, também, caráter político”, arrematando que isto, todavia, “não significa decisões ideológicas ou partidárias, mas, sim, decisões que concretizam os valores e os fins da *Constituição*”<sup>232</sup>. Identicamente é o entendimento esposado pelo ex-ministro da Corte brasileira Aliomar Baleeiro<sup>233</sup>.

---

<sup>230</sup> AMARAL JÚNIOR, José Levi Mello. Arguição de (ir)relevância, Revista Consultor Jurídico, 12 de janeiro de 2005. Disponível em: <<http://conjur.estado.com.br/static/text/32358,1>>. Acesso em: 26/09/2007.

<sup>231</sup> VIEIRA, Oscar Vilhena. Supremo Tribunal Federal: Jurisprudência Política. 2ª edição. São Paulo: Malheiros Editores, 2002, p. 228.

<sup>232</sup> *Ibidem*.

<sup>233</sup> BALEEIRO, Aliomar. O Supremo Tribunal Federal, Esse outro Desconhecido. 1ª edição. Rio de Janeiro: Forense, 1968, p. 102.

## 5 REPRESENTAÇÃO INTERVENTIVA

O direito brasileiro conforme já asseverado anteriormente adotou inicialmente como instrumento de controle de constitucionalidade das leis o modelo difuso, por via de exceção, de origem estadunidense, registrando a história seu nascedouro concomitantemente com a República, na Constituição de 1891<sup>234</sup>.

Durante algum tempo o ordenamento constitucional pátrio só admitiu o exame sobre a constitucionalidade de uma lei ou ato do Poder Público por exceção, ou seja, através de questionamento incidental, igualmente como se deduz do célebre caso *Marbury versus Madison*.

Todavia, apesar de ter optado pelo controle difuso de origem americana, é interessante assinalar que, já entre os congressistas de 91 havia uma tendência para instituir um sistema de controle de constitucionalidade, mediante ação direta. Isto aparece nitidamente na comissão Constitucional do Congresso que discutia o projeto do Governo Provisório, quando João Pinheiro e Julio de Castilhos apresentaram propostas de disposições que atribuíam ao Supremo Tribunal Federal competência para apreciar os casos de violação pelos Estados-membros das regras de organização, bem como dos princípios constitucionais insculpidos na Carta Magna.

A proposta de João Pinheiro acrescentava ao art. 62 o parágrafo único, com a seguinte disposição<sup>235</sup>:

A inobservância de uma ou mais das regras do artigo anterior, reconhecida e declarada pelo Supremo Tribunal Federal, importará na suspensão da disposição constitucional que a contiver, até a definitiva decisão do Congresso.

Ainda mais abrangente era a proposta de Julio de Castilhos<sup>236</sup>. Ei-la:

Quando quaisquer leis de um dos Estados infringirem qualquer princípio cardeal da Constituição, ao Governo da União caberá suspender a

<sup>234</sup> Se bem que a Constituição Provisória de 1890 (Decreto 510, de 22 de junho), atribuiu ao Judiciário idêntica competência, o mesmo ocorrendo com o Decreto nº 848, de 11 de outubro do mesmo ano, que instituiu a Justiça Federal. A inconstitucionalidade foi disciplinada no art. 9º, “a” e “b”, do aludido Decreto. A lei federal nº 221, de 20 de novembro de 1894, definiu melhor o modelo ao estabelecer no art. 13, § 10 que “os juízes e tribunais apreciarão a validade das leis e regulamentos e deixarão de aplicar aos casos ocorrentes as leis manifestamente inconstitucionais e os regulamentos manifestamente incompatíveis com as leis ou com a Constituição”.

<sup>235</sup> MENDES, **Controle...**, p. 174.

<sup>236</sup> *Ibid.*, p. 174.

respectiva execução na parte relativa a infração, competindo ao Supremo Tribunal a decisão final do conflito.

As duas sugestões, no entanto, foram sucumbidas pela maioria da comissão, sendo vitoriosa a emenda de autoria de Lauro Sodré, e aquiescida por outros parlamentares, a qual se converteu no art. 63 da Carta de 1891<sup>237</sup>, porquanto melhor se atendia aos ideais da autonomia dos Estados, pensavam seus idealizadores<sup>238</sup>.

Apesar da derrota, o pensamento daqueles que defendiam a implantação do controle da constitucionalidade das leis por meio da ação direta continuou vivo e ardente, e seus defensores pareciam enxergar uma saída no instituto da intervenção federal, quando violado algum princípio constitucional.

Mas, a Constituição de 1891 apesar de ter deixado expresso que os Estados federados ao se organizarem deviam respeitar os princípios constitucionais da União sob pena de intervenção, não os definiu explicitamente. Isto causou grandes discussões, sendo a principal delas a forma vaga com que tratou este instituto tão delicado, isto porque pelo teor do art. 6º autorizava-se ao Governo Federal intervir nos negócios peculiares do Estado para: repelir invasão estrangeira, ou de um Estado em outro; manter a forma republicana federativa; restabelecer a ordem e a tranqüilidade nos Estados, à requisição dos respectivos governos e assegurar a execução das leis e sentenças federais.

Discutia-se, então, se os princípios constitucionais a serem observados pelos Estados-membros se consubstanciavam a manter a forma republicana federativa, ou abrangiam todos aqueles que derivassem da Constituição.

Para reparar as distorções, a reforma de 1926 explicitou como princípios constitucionais sensíveis a serem observados pelos Estados federados os seguintes: a) – forma republicana; b) – regime representativo; c) governo presidencial; d) – independência e harmonia dos Poderes; e) – temporariedade das funções eletivas e a responsabilidade dos funcionários; f) – autonomia dos municípios; g) – capacidade para ser eleitor ou elegível nos termos da Constituição; h) – regime eleitoral que permitisse a representação das minorias; i) – inamovibilidade e vitaliciedade dos magistrados e a irredutibilidade dos seus vencimentos; j) – direitos políticos e individuais, assegurados pela Constituição; k) – não reeleição dos Presidentes e

---

<sup>237</sup> Art. 63: “Cada Estado reger-se-á pela Constituição e pelas leis que adotar, respeitados os princípios constitucionais da União”.

<sup>238</sup> LEME, **A intervenção...**, p. 90-91.

Governadores I) – possibilidade de reforma constitucional e competência do Poder Legislativo para decretá-la<sup>239</sup>.

A aludida reforma efetuou algumas alterações relevantes, sem modificar, contudo, a essência do modelo de controle da constitucionalidade das leis estabelecido na Carta de 1891. Deu mais transparência aos dispositivos que cuidavam da competência do Supremo Tribunal Federal e do recurso extraordinário, porém, sem alterar o instrumento do *judicial review*.

Com o advento da Constituição de 1934, o assunto voltou à tona mais uma vez. Agora, exatamente através da representação interventiva a qual se corporificou também como ação direta interventiva, despontando-se, destarte, como a primeira ferramenta de controle concentrado de constitucionalidade existente no direito brasileiro<sup>240</sup>.

Embora não se cuidasse de mecanismo abstrato de fiscalização da constitucionalidade propriamente dito, já que o julgamento da aludida representação constituía apenas pressuposto para o processo interventivo, não se remete, no entanto, à configuração do controle incidental. Ficava a meio termo entre a fiscalização da lei *in thesi* e aquela realizada *in casu*<sup>241</sup>.

Além da contribuição marcante para o controle da constitucionalidade já mencionado, o constituinte de 1934 procurando imprimir maior eficiência ao novo modelo de ação, eis que conferiu ao Procurador-Geral da República legitimidade exclusiva para provocar o Supremo Tribunal Federal quando violado algum dos princípios constitucionais sensíveis<sup>242</sup>, conforme dispõe o parágrafo segundo, do art. 12<sup>243</sup>. Assim, ao tomar conhecimento da lei federal interventiva por violação a algum princípio constitucional sensível por parte do Estado federado, o PGR, mediante provocação (representação), submetia a referida lei ao Supremo Tribunal Federal, *motu proprio*, ou por determinação do Presidente da República, ao qual estava subordinado<sup>244</sup>, e caso o STF a declarasse sua constitucionalidade, decretar-se-ia a intervenção federal no Estado infrator, cabendo ao Presidente a execução da dita

<sup>239</sup> MELLO, O. A. B., **A teoria...**, p. 171-172.

<sup>240</sup> BARROSO, Luís Roberto. **O controle de constitucionalidade no direito brasileiro**. São Paulo: Saraiva, 2006, p. 282.

<sup>241</sup> CLÈVE, Clèmerson Merlin. **A fiscalização abstrata de constitucionalidade no direito brasileiro**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1995, p. 99.

<sup>242</sup> A terminologia é de Miranda, P., **Comentários à Constituição de 1946**, v. 1, p. 473.

<sup>243</sup> CAVALCANTI, Themistocles Brandão. **Do controle da constitucionalidade**. Rio de Janeiro: Forense, 1966, p. 104.

<sup>244</sup> MELLO, O. A. B., **A teoria...**, p. 187-188.

intervenção, bem como a nomeação do interventor, caso autorizado pela Câmara dos Deputados (§ 1º do art. 12).

Com o fim das turbulências do Estado Novo e o começo do período conhecido como República Nova ou República de 46 que se iniciou com a renúncia forçada de Getúlio Vargas, em outubro de 1945, renasceram as esperanças por um país mais democrático e menos desigual. Surge então a Constituição Federal de 1946 trazendo em seu bojo a ação direta interventiva – ou ação direta de inconstitucionalidade como também ficou conhecida – com novo figurino. É que a partir da Constituição de 1946 o ponto convergente da ação interventiva passou a ser o pronunciamento do ato impugnado de inconstitucional, e não mais da lei que a decretava como fluía do texto de 1934<sup>245</sup>.

Portanto, com o advento da Constituição de 46 restaura-se o controle de constitucionalidade no direito pátrio, e já não era sem tempo, porque, conforme já enfatizado anteriormente, a Carta de 1937 andou na contramão da história. Com efeito, muito embora não tenha inserido qualquer modificação no modelo tradicionalmente adotado, a aludida Constituição além de ter silenciado quanto ao instituto da representação interventiva, aboliu a prerrogativa do Senado de suspender dispositivo declarado inconstitucional pelo Supremo Tribunal Federal. A Carta “Polaca”<sup>246</sup> manteve, também, a exigência de quorum especial para a declaração de inconstitucionalidade (art. 96).

O referido texto, fruto de uma ditadura perpetrada por Vargas, sob o pretexto da necessidade de um regime forte para combater uma revolução comunista iminente<sup>247</sup>, rompendo ainda com a tradição brasileira consagrou inusitadamente no parágrafo único do artigo 96, condição segundo a qual, no caso de ser declarada a inconstitucionalidade de uma lei que, a juízo do Presidente da República, fosse necessária ao bem-estar do povo, à promoção ou defesa de interesse nacional de alta monta, poderia o chefe do Executivo, submetê-la novamente à apreciação do Parlamento. Confirmada a validade da lei por dois terços em cada uma das Câmaras, tornava-se insubsistente a decisão do Tribunal, estabelecendo-se, com isso, uma peculiar modalidade de revisão constitucional, pois como anotado por

---

<sup>245</sup> MELLO, O. A. B., **A teoria...**, p. 188.

<sup>246</sup> SILVA, Francisco de Assis; BASTOS, Pedro Ivo de Assis. **História do Brasil**. 2. ed. rev. e ampl. São Paulo: Moderna, 1984, p. 265.

<sup>247</sup> KOSHIBA, Luiz; PEREIRA, Denise Manzi Frayze. **História do Brasil**. 5. ed. rev. e ampl. São Paulo: Atual, 1987, p. 310.

Celso Ribeiro Bastos, a norma anteriormente fulminada passava a ter, na verdade, a força de uma emenda à Constituição<sup>248</sup>.

É certo que o novel regulamento não agasalhou somente manifestações de repulsa. Alfredo Buzaid, por exemplo, referia-se ao instituto nos seguintes termos:

Este dispositivo, a despeito das críticas feitas ao caráter totalitário da Carta Constitucional, tinha a virtude de devolver ao Parlamento a competência para apreciar a conveniência de manter a lei declarada inconstitucional. Resolvia-se o equilíbrio dos poderes, não pela supremacia do judiciário, cuja decisão era acatada, mas pela devolução ao Congresso, a fim de manifestar se, para atender ao interesse nacional, a lei devia ser revalidada<sup>249</sup>.

No mesmo sentido, expressaram-se Cândido Mota Filho<sup>250</sup>, Francisco Campos (o próprio redator do projeto)<sup>251</sup>, Carlos Alberto Lúcio Bittencourt<sup>252</sup> e Genésio de Almeida Moura<sup>253</sup>.

Contudo, a grande maioria dos juristas pátrios que se pronunciaram a respeito do tema, dos quais podemos destacar Celso Agrícola Barbi<sup>254</sup>, Oswaldo Aranha Bandeira de Mello<sup>255</sup>, Celso Ribeiro Bastos<sup>256</sup> e Castro Nunes<sup>257</sup>, foram indiscutivelmente contra esse lamentável retrocesso.

O Constituinte de 1946, destarte, mostrando-se irresignado com essa intromissão, já que em nada se assemelha aos freios e contrapesos idealizado por Montesquieu<sup>258</sup>, não perdeu tempo em extirpá-lo do texto constitucional.

A Constituição de 46, de outro lado, além de ter restabelecido o controle da constitucionalidade no direito brasileiro, interrompido na Constituição de 1937 como já asseverado em linhas volvidas, emprestou à ação interventiva a configuração que

<sup>248</sup> BASTOS, Celso Ribeiro. **Curso de direito constitucional**. 3. ed. atual. São Paulo: Saraiva, 1980, p. 63.

<sup>249</sup> BUZOID, Alfredo. **Da ação direta de declaração de inconstitucionalidade no direito brasileiro**. São Paulo: Saraiva, 1958, p. 32.

<sup>250</sup> MOTA FILHO, Cândido. A evolução do controle da constitucionalidade das leis no Brasil. **Revista Forense**, Rio de Janeiro, maio, 1941, p. 277.

<sup>251</sup> CAMPOS, Francisco. Diretrizes constitucionais do novo estado brasileiro. **Revista Forense**, Rio de Janeiro, v. 35, fev. 1938, p. 246.

<sup>252</sup> BITTENCOURT, Carlos Alberto Lúcio. **O controle jurisdicional da constitucionalidade das leis**. Rio de Janeiro: Forense, 1968, p. 30.

<sup>253</sup> MOURA, Genésio de Almeida. Inconstitucionalidade das Leis. **Revista da Faculdade de Direito**, São Paulo, v. 37, 1942, p. 161.

<sup>254</sup> BARBI, Evolução..., p. 39.

<sup>255</sup> MELLO, O. A. B., **A teoria...**, p. 177.

<sup>256</sup> BASTOS, Celso Ribeiro. **Elementos de direito constitucional**. São Paulo: Saraiva, 1975, p. 36.

<sup>257</sup> NUNES, José de Castro. **Teoria e prática do poder judiciário**. Rio de Janeiro: Forense, 1943, p. 593, nota nº 25.

<sup>258</sup> MONTESQUIEU. **O espírito das leis**. Tradução Pedro Vieira Mota. 5. ed. São Paulo: Saraiva, 1998, p. 25-26.

ela guarda até hoje, salvo pequenas mudanças, perpassando, inclusive, pelas Constituições de 1967 e 1969.

Agora, pelo novo texto (de 1946), o Procurador-Geral da República, em face de petição de terceiro, com o seu pronunciamento a favor ou contra, submete ao crivo do STF não mais a lei federal interventiva como ocorria na vigência de 34, e sim o ato argüido de inconstitucionalidade, sendo que, declarado inconstitucional pelo órgão judicante, cumpre ao Congresso Nacional decretar a intervenção. Antes de o Presidente da República executá-la, porém, limitar-se-á o Congresso a suspender a execução do ato eivado de inconstitucionalidade, se essa medida bastar para o restabelecimento da normalidade no Estado<sup>259</sup>.

Para o prof. Antonio de Sampaio Dória, declarada a inconstitucionalidade do ato pelo Supremo Tribunal Federal, cabe ao Congresso Nacional decretar a intervenção no Estado federado. Esse constitucionalista fundamenta sua argumentação na parte final do parágrafo único do artigo 8º, em que preceitua: “e, se este a declarar, será decretada a intervenção”. Na interpretação do precitado mestre a disposição tem força imperativa, ou seja, será não tem o mesmo sentido que poderá ser. Desse modo, defende que julgando o STF procedente a representação, “a intervenção se segue, como o efeito à causa: será decretada”<sup>260</sup>.

Para Alfredo Buzaid, no entanto, a interpretação dada por Dória não assiste razão, eis que a exegese não pode se ater precisamente ao sentido literal do dispositivo comentado, isto porque, segundo ele, a interpretação do mencionado dispositivo deve ser conciliada com o art. 13 da Constituição Federal, que aduz: “Nos casos do art. 7º, VII, observado o disposto no art. 8º, parágrafo único, o Congresso Nacional se limitará a suspender a execução do ato argüido de inconstitucionalidade, se esta medida bastar para o restabelecimento da normalidade no Estado”<sup>261</sup>.

Ainda para Buzaid, pensa Sampaio Dória que:

No decretar obrigatoriamente a intervenção, quando o Supremo Tribunal Federal acorde na argüição de inconstitucionalidade, o congresso nacional se vê diante de duas perspectivas: ou a suspensão do ato inconstitucional basta, ou não basta a restabelecer a normalidade no estado.

<sup>259</sup> MELLO, O. A. B., **A teoria...**, p. 188.

<sup>260</sup> DÓRIA, A. de Sampaio. **Direito constitucional**: os direitos do homem. 3. ed. São Paulo: Nacional, 1953, v. 2, p. 62.

<sup>261</sup> BUZAID, Alfredo. **Da Ação Direta de Declaração de Inconstitucionalidade no Direito Brasileiro**. São Paulo: Saraiva, 1958, p. 116.

Daí, no decretar a intervenção, limitar-se a suspender o ato inconstitucional, ou, não se limitando a esta suspensão, autorizar o Presidente da República a tornar efetiva a intervenção [...]<sup>262</sup>.

Porém, na opinião daquele, a hermenêutica apregoadá pelo saudoso professor não parece autêntica. Para ele, nos casos de violação dos princípios constitucionais elencados no art. 7º, VII, a regra a ser seguida é a intervenção no Estado. Entretanto, se o Congresso Nacional suspender a execução do ato e essa medida bastar para o restabelecimento da normalidade, não haverá como se decretar a intervenção almejada. A decretação da intervenção fica ainda condicionada à existência de um estado de anormalidade, em conseqüência de perturbação da ordem ou da tranqüilidade pública. Finaliza o insigne publicista afirmando que: “não havendo necessidade de restabelecer a normalidade na vida do Estado, é vedado ao Congresso decretar a intervenção”<sup>263</sup>.

Oswaldo Aranha preleciona que, não obstante o forte argumento de Buzaid a razão está efetivamente com o professor Dória, posto que a “intervenção decretada só se concretizaria por ação do Executivo, se a suspensão pelo Congresso Nacional do ato argüido de inconstitucionalidade não bastasse para o restabelecimento da normalidade do Estado federado”<sup>264</sup>.

Como defesa de sua tese sustenta o insigne publicista que a suspensão, pelo Congresso Nacional, de atos praticados por órgão legítimo do Estado federado, consiste efetivamente em intervenção federal, nos seus negócios internos, fundando-se este ato na primeira fase da intervenção, de natureza jurídica. Se, entretanto, a suspensão não bastar para o restabelecimento da normalidade no Estado-membro, aí sim, seguir-se-á a execução, de natureza material, pelo Executivo<sup>265</sup>.

Apesar da força punitiva do instituto e de encontrarmos nos arquivos do Supremo Tribunal Federal registros com tinta indelével, de memoráveis discussões em diversas representações ajuizadas pelo Procurador-Geral da República, das quais destacamos as de nºs 93<sup>266</sup>, 94<sup>267</sup>, 95<sup>268</sup>, 96<sup>269</sup> e 97<sup>270</sup> (todas de 1947), é

<sup>262</sup> DÓRIA, **Direito...**, 3. ed., p. 63.

<sup>263</sup> BUZAID, **Da ação...**, p. 116-117.

<sup>264</sup> MELLO, O. A. B., **A teoria...**, p. 196.

<sup>265</sup> *Ibid.*, p. 196.

<sup>266</sup> Em 7 de julho de 1947, o Procurador-Geral da República, Dr. Themístocles Brandão Cavalcanti, apresentou ao Supremo Tribunal Federal uma representação sobre grave conflito de poderes originado da aprovação pela Assembléia do Ceará de dispositivos da Constituição do Estado, promulgada em 23 de junho, cuja vigência, em face da Constituição Federal, mereceu por parte do

importante salientar que ao longo dos dezessete anos de vigência da Carta Política de 1946, não houve qualquer episódio em que possamos mencionar o afastamento de autoridades estaduais ou a intimidação de Governadores designados pelo Presidente da República<sup>271</sup>.

---

Poder Executivo decidida impugnação, entendendo serem inconstitucionais: 1) o que atribuía à Assembléia a eleição do primeiro vice-governador do Estado; 2) o que sujeitava à aprovação da Assembléia Legislativa a nomeação do Secretariado do Governo; 3) o que subordinava também à mesma aprovação a nomeação dos prefeitos. Rel. Min. Aníbal Freire e a representação foi julgada na sessão de 16 de julho, presidida pelo Min. José Linhares. O Tribunal julgou-a procedente em parte, para declarar, por maioria de votos, constitucional o art. 1º das Disposições Transitórias (A Assembléia Legislativa elegerá, no dia imediato ao da promulgação deste Ato, o Vice-Governador do estado para o primeiro período constitucional), e inconstitucionais, unanimemente, o art. 17, inciso XXII (aprovar ou rejeitar, por maioria absoluta dos seus membros, a nomeação, feita pelo Governador, dos Secretários de Estado, bem como dos Prefeitos da sua escolha, do Procurador Geral do Estado, dos Sub Procuradores, dos Ministros do Tribunal de Contas e dos membros dos Conselhos Técnicos) e, por maioria de votos, o art. 59 das Disposições Transitórias (Publicado este ato e até que se verifique a posse dos prefeitos eleitos, os prefeitos municipais serão nomeados pelo Governador do Estado, mediante prévia aprovação da Assembléia Legislativa, por maioria absoluta dos seus membros). (COSTA, **Os grandes...**, v. 24-A, p. 91-135).

<sup>267</sup> Em 7 de julho de 1947, o Procurador-Geral da República, Dr. Themístocles Brandão Cavalcanti, apresentou ao Supremo Tribunal Federal uma representação sobre a situação criada pela aprovação da Constituição do Estado do Rio Grande do Sul, que estruturou seus poderes políticos e o funcionamento dos órgãos que o constituem sobre bases (parlamentaristas) cuja vitalidade em face à Constituição Federal, merece, em grande parte, a mais legítima impugnação. Rel. Min. Castro Nunes, e a representação foi julgada na sessão de 17 de julho. O Tribunal julgou-a procedente, declarando à unanimidade, inconstitucionais os arts. 76, 77, 78, 81, 82, 83, 84, 85, 86, 87 e 89, bem assim os artigos das suas Disposições Transitórias a que aqueles se referem. (Ibid., p. 136-184).

<sup>268</sup> Em 22 de julho de 1947, o Procurador-Geral da República, Dr. Themístocles Brandão Cavalcanti, apresentou ao Supremo Tribunal Federal uma representação sobre a disposição constante do art. 2º do ato das disposições transitórias da Constituição do estado de Pernambuco que, assim estabelecia: "Se após a promulgação desta Constituição não houver sido diplomado o Governador, assumirá o governo do Estado o Presidente da Assembléia Legislativa". Rel. Min. Orosimbo Nonato, e a representação foi julgada na sessão de 30 de julho. O Tribunal conheceu da representação, contra o voto do Min. Edgar Costa, que entendia que a espécie envolvia antes uma consulta do que uma arguição formal de inconstitucionalidade, e à unanimidade julgou constitucional o preceito questionado. (Ibid., p. 185-224).

<sup>269</sup> Em 03 de setembro de 1947, o Procurador-Geral da República, Dr. Themístocles Brandão Cavalcanti, apresentou ao Supremo Tribunal Federal uma representação em que se argüi a inconstitucionalidade de inúmeros dispositivos da Constituição do Estado de São Paulo. Rel. Min. Goulart de Oliveira, e a representação foi julgada na sessão de 3 de outubro. O Tribunal, preliminarmente, e por maioria de votos, conheceu de todas as arguições submetidas ao seu exame, ainda aquelas sobre cuja inconstitucionalidade não tenha opinado o Dr. Procurador-Geral, e por unanimidade de votos, declarou inconstitucionais os arts. 21, letra i, 43, letra d, 44 e 45 da Constituição e, por maioria, os arts. 6º; 16, § 2º; 21, letra m, 1ª parte; 37, letra d; 65, letra a, b, c e d; 66; 77, § 1º; 85; 87 e 146, e arts. 3º, n. I (quanto a prefeitos); 28 e 30, letra f, do Ato das Disposições transitórias. (Ibid., p. 239-339).

<sup>270</sup> Em 3 de outubro de 1947, o Procurador-Geral da República, Dr. Themístocles Brandão Cavalcanti, apresentou ao Supremo Tribunal Federal uma representação feita pelo Governador do Estado do Piauí, argüindo de inconstitucionalidade 13 artigos da Constituição daquele Estado. Rel. Min. Edgar Costa, e a representação foi julgada na sessão de 12 de novembro. O Tribunal, à unanimidade, julgou inconstitucional o art. 67, § 1º; art. 120 nº 3, por 9 votos; art. 83 nºs 2 e 3, por 7 votos e art. 53, § 3º do Ato das Disposições Transitórias por 9 votos. (Ibid., p. 341-432).

<sup>271</sup> LEWANDOWSKI, **Pressupostos...**, p. 78.

Mais um golpe de estado desmantela as bases democráticas no país e com ele são editados vários atos institucionais. Foram duas décadas de total repressão militar. Nesse período tivemos duas Constituições (1967 e 1969), havendo muito pouco para se comentar sobre o instituto da intervenção, até mesmo porque tudo era decidido conforme os ditames das forças armadas.

Após vários governos militares, surge, contudo, a Constituição de 1988, tendo esta mais uma vez, no entanto, alterado o rol dos princípios constitucionais sensíveis. A disposição no texto de 1988 é esta: 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 (inciso VII, do art. 34). Recapitulando, por força da Emenda Constitucional nº 14, de 12 de setembro de 1996, incluiu-se na Carta Cidadã de 1988, como princípio constitucional, o dispositivo da alínea “e”, à exceção da parte “e nas ações e serviços públicos de saúde” que foi incorporada ao texto por força da Emenda Constitucional nº 29, de 13 de setembro de 2000.

Pelo texto atual o Procurador-Geral da República, mediante representação, submete o ato eivado de inconstitucionalidade à apreciação do STF que lhe dando provimento decretar-se-á a intervenção no Estado-membro (art. 36, III). A medida continua sendo executada pelo Presidente da República, ou dependendo do caso (art. 35) pelo governador do Estado.

A redação do parágrafo terceiro do artigo 36, que faz o balizamento da atribuição do Poder Legislativo, vem, entretanto, causando dúvidas quanto ao exame do aludido órgão nos feitos em questão. Preceitua o citado dispositivo:

Nos casos do art. 34, VI e VII, ou do art. 35, IV, dispensada a apreciação pelo Congresso Nacional ou pela Assembléia Legislativa, o decreto limitar-se-á a suspender a execução do ato impugnado, se essa medida bastar ao restabelecimento da normalidade.

A pergunta é: Esta regra se aplica quando a intervenção federal se origina de violação a princípio sensível e ou recusa à execução de lei federal? Há quem diga que não. A posição sustentada por Rogério Tadeu Romanó é de que nos casos de

representação interventiva por violação a princípio sensível, e bem assim no caso de recusa à execução de Lei Federal, desnecessário se torna, atualmente, a sua apreciação pelo Congresso Nacional<sup>272</sup>.

Adverte, porém, o professor Manoel Gonçalves Ferreira Filho, que o Congresso – ou a Assembléia – só estará dispensado de apreciar o decreto interventivo se o Presidente da República ou o governador do Estado, dependendo da situação, limitar a suspender a execução do ato impugnado, porquanto do contrário, ou seja, se o ato de suspensão não vingar, ou melhor, não atingir seu objetivo, aí sim, a intervenção será, agora, decretada, em novo ato, devendo este ser levado ao crivo do Legislativo<sup>273</sup>.

Havendo necessidade, outrossim, de interventor, o presidente – ou se for o caso o governador<sup>274</sup> – fará sua nomeação no próprio decreto interventivo<sup>275</sup>.

Lembramos mais uma vez, que ao analisar a representação do Procurador-Geral da República, o Supremo Tribunal Federal não tem o condão de decretar efetivamente a intervenção federal no Estado. Constatando a inobservância de algum dos princípios constitucionais insculpidos no texto maior, a Corte Suprema pronuncia-se acerca da violação irrogada, constituindo o aresto em pressuposto motivador ou *conditio juris* da intervenção federal, cabendo ao Chefe do Executivo a decretação e execução da intervenção propriamente dita (art. 84, X) ou a suspensão do ato impugnado, se essa medida bastar ao restabelecimento da normalidade.

Registre-se, outrossim, que se julgada a representação procedente, ou como prefere a Constituição, se lhe for dado provimento, torna-se a intervenção obrigatória, sendo o ato do Presidente da República (ao contrário do que ocorre em outras hipóteses do art. 34 da Constituição, em que a intervenção é vista como competência política discricionária) vinculado, não havendo lugar para que manifeste juízo de conveniência e oportunidade<sup>276</sup>.

---

<sup>272</sup> ROMANÓ, Rogério Tadeu. A representação interventiva federal no direito brasileiro. **Revista da Procuradoria-Geral da República**, Brasília, n. 4, 1993, p. 138.

<sup>273</sup> FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. **Comentários à Constituição Brasileira de 1988**. São Paulo: Saraiva, 1990, v. 1 (Arts. 1º a 43), p. 242.

<sup>274</sup> Segundo o prof. Manoel Gonçalves Ferreira Filho apesar do constituinte ter cometido um grave pecado de técnica, o parágrafo em alusão se aplica também à intervenção do Estado em Município. (Ibid., p. 241).

<sup>275</sup> PINTO FILHO, Francisco Bilac Moreira. **A intervenção federal e o federalismo brasileiro**. Rio de Janeiro: Forense, 2002, p. 409.

<sup>276</sup> SIMÕES et al., **Ensaio...** p. 187.

## 5.1 Natureza da Representação

A natureza da representação interventiva sempre despertou nos hermeneutas profundas reflexões, e isso se deve principalmente em razão de sua característica *sui generis*, o que dificulta sobremaneira sua classificação.

De início devemos ressaltar, a título de ilustração, que as Constituições de 1934 e 1946 não deram qualquer denominação ao termo representação, sendo este objeto de construção doutrinária<sup>277</sup>. O instituto em questão foi pela primeira vez regulado normativamente na Lei nº 2.271, de 22 de julho de 1954, no parágrafo único do art. 1º, e, posteriormente, na Lei nº 4.337, de 1º de junho de 1964, em seu art. 2º. As Constituições de 1967<sup>278</sup> e 1969<sup>279</sup>, bem como a Carta Cidadã<sup>280</sup>, foram as únicas a contemplar o tema em seus textos tal como aqui analisado.

A questão da discussão como se vê é saber se a representação interventiva ou ação direta interventiva cuida-se essencialmente de ação<sup>281</sup>, ou de representação<sup>282</sup>.

Esse foi, aliás, um dos grandes problemas enfrentado pelo Supremo Tribunal Federal nos feitos a ele submetidos até fins da década de quarenta, dada a ausência de regulamentação específica, tendo os Senhores Ministros optado pela representação, por ser esta dentre os processos de competência da Corte, a que melhor se ajustava às finalidades do aludido procedimento<sup>283</sup>.

Embora seja esse o posicionamento encontrado nas lições do então Procurador-Geral da República, Themistocles Brandão Cavalcanti, bem como do abalizado Pontes de Miranda<sup>284</sup>, para Merlin Clève, entretanto, a “direta interventiva”,

<sup>277</sup> BUZAID, **Da ação...**, p. 102.

<sup>278</sup> Art. 11, § 1º, alínea “c”.

<sup>279</sup> Art. 11, § 1º, alínea “c”.

<sup>280</sup> Art. 36, III.

<sup>281</sup> Ação é o direito subjetivo público de deduzir uma pretensão em juízo, ou, simplesmente, como aduz Moacyr Amaral, “*o direito de invocar o exercício da função jurisdicional*”. (SANTOS, Moacyr Amaral. **Primeiras linhas de direito processual civil**. 9. ed. atual. São Paulo: Saraiva, 1981, v. 1, p. 162).

<sup>282</sup> Representação, em ampla significação jurídica, calcada no conceito etimológico do vocábulo, significa reprodução, ato de estar presente, apresentação à vista, e, nesta significação, não somente traduz o conceito de delegação, ou mandato, que se atribui à pessoa, para que atue em seu nome e em lugar de outrem, mas para praticar os atos ou agir conforme é apoderado. (SILVA, De Plácido e. **Vocabulário jurídico**. 8ª edição. Rio de Janeiro: Forense, 1984, v. 4, p. 103).

<sup>283</sup> CAVALCANTI, **Do controle...**, p. 112.

<sup>284</sup> MIRANDA, P., **Comentários à Constituição de 1967**, v. 1, p. 253.

cuida-se de verdadeira ação<sup>285</sup>. Outro não é o entendimento de Gilmar Mendes, com a ressalva, apenas, de que, para ele, o PGR, atua como representante judicial da União:

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 (CF 1967/1969, art. 119, I), 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 constitucionalmente impostos ao ente federado (Lei nº 4.337/64, arts. 1º, 2º e 3º; RISTF, atrs. 169 e 170)<sup>286</sup>.

Alfredo Buzaid, de outra parte, comunga também deste mesmo entendimento. Na defesa de sua tese sustenta o autor que o instituto guarda todas as características de uma ação, tanto é que na estrutura dialética do processo exige-se, que intervenha como réu na ação, o órgão de que emanou o ato inquinado de inconstitucionalidade (arts. 2º da Lei 2.271/54 e 3º da Lei nº 4.337/64)<sup>287</sup>.

Outro forte argumento apresentado pelo preclaro jurista é no tocante à aplicação do rito do processo do mandado de segurança aos feitos em questão, de cuja decisão, inclusive, reporta a legislação, o cabimento de embargos, caso não haja unanimidade.

Do enunciado conclui-se que sendo a sucumbência um dos pressupostos recursais, da qual surge o interesse direto da parte vencida, na modificação da decisão, forçoso é concluir que na ação interventiva o PGR é o autor da ação, o qual opera como substituto processual (para Alfredo Buzaid), que por sua vez submete ao STF a decisão de um caso concreto, sem que antes intervenha, como réu, o órgão ou órgãos que tiveram elaborado ou expedido o ato argüido de inconstitucionalidade<sup>288</sup>.

Por derradeiro, respondendo a indagação a qual espécie (declaratória, constitutiva, condenatória ou mandamental) pertence a ação direta de inconstitucionalidade intentada pelo Procurador-Geral da República perante o

---

<sup>285</sup> CLÈVE, Clèmerson Merlin. **A fiscalização abstrata de constitucionalidade no direito brasileiro**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1995, p. 101.

<sup>286</sup> MENDES, **Controle...**, p. 232-233.

<sup>287</sup> BUZAID, **Da ação...**, p. 107.

<sup>288</sup> *Ibid.*, p. 108-109.

Supremo Tribunal Federal, esclarece o autor que muito embora desconheça estudo no Brasil a respeito do assunto, a mesma é declaratória, já que o Supremo Tribunal limita-se a declarar a inconstitucionalidade do ato, cabendo ao poder legislativo, a decretação da intervenção no estado, se o exigir o restabelecimento da ordem e da tranqüilidade públicas<sup>289</sup>.

## 5.2 Medida Cautelar

Relativamente à concessão de liminar em sede de ação direta interventiva, explica Clèmerson Merlin ter sido esta medida deferida inúmeras vezes quando vigente a Lei nº 2.271/54<sup>290</sup>. Estas concessões causaram, entretanto, grandes repercussões no seio da comunidade jurídica, inclusive no Supremo Tribunal Federal dada a incompatibilidade do instituto interventivo com a tutela cautelar, principalmente pela impossibilidade de se antecipar qualquer tipo de efeito, já que ao STF através da representação interventiva não compete decretar a inconstitucionalidade em si mesma, e sim solver o litígio constitucional<sup>291</sup> que se estabelece entre a União e o Estado-membro. Demais disso, não podemos perder de vista que o provimento da representação pelo STF serve apenas de pressuposto – *um prius* – para a decretação da intervenção federal, esta a cargo do Presidente da República.

Este contra-senso revelou alguns questionamentos dos quais podemos destacar: Qual a finalidade da liminar? Suspende a execução do ato argüido? Ora, se não compete ao STF em sede de ação direta interventiva decidir a questão da inconstitucionalidade em tese, mas sim de compor um conflito de normas do Estado, não se vislumbram razões práticas para a concessão de tal medida.

A primeira liminar a ser deferida com fulcro na precitada legislação foi prolatada pelo Min. Victor Nunes Leal, nos autos da Representação nº 467 do Estado do Rio Grande do Norte, isto em 30 de janeiro de 1961, sendo a mesma vazada nos seguintes termos:

---

<sup>289</sup> BUZAID, **Da ação...**, p. 132-3.

<sup>290</sup> CLÈVE, **A fiscalização...**, p. 105.

<sup>291</sup> BARROSO, **O controle...**, p. 291.

O Dr. Procurador-Geral da República, na conformidade do art. 8º, parágrafo único, da Constituição Federal, e do art. 1º, caput, da Lei nº 2.271, de 22-7-54, argúi, perante o Supremo Tribunal Federal, endossando representação que lhe foi feita, ser inconstitucional, na sua totalidade, a lei 2.152 de 20-11-57, do Estado do Rio Grande do Norte, que criou o Tribunal de Contas do Estado.

Segundo entende o Dr. Procurador Geral, essa lei, que só agora se procura pôr em execução, apesar de promulgada em 1957, infringe o disposto no art. 7º, nº VII, letras b e f, da Constituição Federal, porque o art. 21 da Constituição do Rio Grande do Norte declara caber, “privativamente, à Assembléia [...] pronunciar-se a respeito das contas do Governador do Estado”. Sendo privativa essa competência da Assembléia, não pode prevalecer a lei ordinária instituidora do Tribunal de Contas, em cuja competência se inclui “dar parecer prévio [...] sobre as contas que o Governador do Estado deve anualmente prestar à Assembléia Legislativa”. Em suas informações, prestadas ao Dr. Procurador-Geral da República, o Vice-Governador do Estado, Presidente da Assembléia Legislativa, apóia o entendimento da inconstitucionalidade da referida lei.

Distribuída que foi a representação em 26 do corrente, no dia seguinte, requereu-me o Dr. Procurador Geral, com fundamento no art. 4º da lei nº 2.271, combinado com o art. 7º, da lei nº 1533, de 32-12-51, que determine “a suspensão, até o julgamento, pelo Egrégio Supremo Tribunal Federal, da arguição de inconstitucionalidade do ato estadual impugnado [...] que, segundo está informada esta Procuradoria Geral, só agora se pretende executar, no apagar das luzes do mandato do atual Exmo. Sr. Governador, com grave lesão para os cofres do Estado e da boa ordem constitucional.

A lei nº 2.271 que, nos termos de sua ementa, “provê sobre a arguição de inconstitucionalidade perante o Supremo Tribunal Federal”, dispõe no art. 4º:

“Aplica-se ao Supremo Tribunal Federal o rito do processo do mandado de segurança [...]”.

O vocábulo rito, segundo resulta dos arts. 155, parágrafo único, e 291 do Cód. Proc. Civil, é equivalente à expressão “forma do processo”. Realmente, Pedro Batista Martins usa o vocábulo rito como sinônimo de processo, ou procedimento, dando sinonímia às expressões rito ordinário e curso ordinário (Comentários ao Cód. Proc. Civil, vol. III, págs. 410 e 411). Referindo-se às particularidades das ações especiais, diz o autor do projeto da nossa lei processual:

“O Código Nacional uniformizou também o rito das ações, porque todas elas seguem o curso ordinário. É verdade que há, na lei atual, uma série de ações especiais; mas estas não se caracterizam pela diversidade de processo, pois que, verificadas certas formalidades que as peculiarizam, tomam, com raras exceções, o curso ordinário. É o que acontece com a própria ação executiva, a qual, depois de seguro o juízo por meio da penhora, segue os trâmites comuns às ações em geral” (ob. e vol. Cit., pág. 372).

Em face destas noções, que aqui relembro para armar o raciocínio, vejamos se entre as peculiaridades do processo do mandado de segurança, que o art. 4º da lei nº 2.271 manda sejam observadas na representação de inconstitucionalidade do art. 8º, parágrafo único, da Constituição, se inclui a suspensão liminar do ato impugnado.

Do mesmo modo que a penhora inicial particulariza o rito da ação executiva, como também os mandados in limine litis, o das ações possessórias, parece indiscutível que a possibilidade da suspensão liminar do ato impugnado é traço peculiar ao rito do mandado de segurança. Uns e outros são providências cautelares, de caráter executório.

Dispõe, a respeito o art. 7º, nº II, da lei nº 1533:

“Ao despachar a inicial, o juiz ordenará [...] que se suspenda o ato que deu motivo ao pedido, quando for relevante o fundamento e do ato impugnado puder resultar a ineficácia da medida, caso seja deferida”.

Em face dessa norma, são bastantes dois requisitos para a suspensão: a relevância do fundamento do pedido e o risco de ineficácia da sua eventual concessão ulterior. O § 2º do art. 324 do Cód. Proc. Civil, revogado pela legislação especial, exigia para a suspensão liminar que do ato impugnado pudesse “resultar lesão grave ou irreparável ao direito do requerido”. O texto atualmente em vigor, que se contenta com o risco de ineficácia da medida, não tem, portanto, a menor incompatibilidade com os objetivos da representação prevista no art. 8º, parágrafo único, da Constituição.

Por outro lado, na conformidade do art. 14 da lei 1533 e da prática diuturna, a suspensão liminar do mandado de segurança compete ao relator do processo, quando impetrado a algum tribunal.

Nestas condições, uma vez que se verificam os pressupostos legais, defiro o pedido do Dr. Procurador-Geral da República, para que fique suspensa a execução da lei nº 2.152, de 20-11-57, do Estado do Rio Grande do Norte, até o julgamento da representação nº 467 pelo Supremo Tribunal Federal. Comunique-se ao Sr. Governador do Estado por telegrama, resumidamente, e publique-se, na íntegra.

Brasília, 30 (segunda feira) de janeiro de 1961<sup>292</sup>.

Victor Nunes Leal

O mesmo Diário Oficial que publicou a decisão acima mencionada publicou também o segundo caso de concessão de liminar, desta feita pelo Min. Ary Franco, nos autos da Representação nº 466, do Estado da Guanabara, na qual o eminente relator suspendeu até o julgamento de mérito pelo Supremo Tribunal Federal, da argüição de inconstitucionalidade, do ato objeto do questionamento (Ato Constitucional nº 1), bem como os atos praticados, em decorrência, pelo Exmo. Senhor Governador do Estado da Guanabara (Carlos Lacerda), tal como pediu o Doutor Procurador-Geral da República (Cândido de Oliveira Neto)<sup>293</sup>.

A medida em questão contou com o apoio da maioria dos ministros da Corte. Divorciando-se, porém, de seus pares, o Ministro Luís Gallotti proferiu seu voto repleto de argumentos sólidos no sentido de afastar a compreensão meticulosa da representação com o mandado de segurança, principalmente quanto aos prazos, muito mais amplos na representação, o que segundo o magistrado afasta a aplicação extensiva da liminar às representações:

A liminar é algo que se compreende no mandado de segurança, dado o seu caráter de remédio urgente, o que não ocorre na representação.

E a prova de que, para a lei, a representação não tem esse caráter, está em que a lei dá 45 dias para informações, enquanto no mandado de segurança o prazo é de 5 dias.

Por outro lado, na representação são cabíveis embargos com efeito suspensivo, o que não ocorre no mandado de segurança.

O julgamento da representação depende de inclusão em pauta e o mandado de segurança não, determinando a lei que ele se julgue

<sup>292</sup> Diário da Justiça, v.36, n. 24, de 30 jan. 1961, segunda feira, p. 256.

<sup>293</sup> Revista Trimestral de Jurisprudência, v. 23, jan. 1963, p. 1-46.

independentemente de pauta, como acontece com o remédio sumaríssimo e urgentíssimo, que se chama 'habeas corpus'.

Assim, quando a Lei nº 2.271 de 1954, manda aplicar à representação o rito do mandado de segurança, havemos de entender implícita a cláusula costumeira, nem sempre repetida por desnecessária: 'no que for aplicável'.

Ora, a liminar é inaplicável à representação não apenas pelas razões antes invocadas, que poderiam suscitar controvérsia quanto ao seu alcance, mas por uma outra, terminante e peremptória.

É que o mandado de segurança, já o decidimos muitas vezes, não pode ser meramente declaratório, tem caráter executório, como tem caráter executório (sem o que seria inútil) a medida liminar.

E a decisão proferida na representação, mesmo quando emanada do Supremo Tribunal Federal, é, por si só, desprovida de força executória.

Deixa-o claro a Constituição ao dispor que ela só se executa mediante lei federal (arts. 7º nº VII, 8º e parágrafo único e 13), ressalvada, é claro, a hipótese de antecipar-se o Estado, tomando a iniciativa de cumprir a decisão, como tem ocorrido.

Ora, se no caso o acórdão do próprio Tribunal não, teria força de, sem a lei superveniente, compelir o Estado ao cumprimento, como poderia ter tal força o só despacho com que o Relator defere a liminar?

O eminente Ministro Relator referiu-se ao mandado de segurança contra o ato da Câmara que ordenou a publicação do inquérito do Banco do Brasil, e de que fui Relator. Mas, ali se tratava, primeiro, de mandado de segurança e, segundo, era caso de ineficácia do mandado, se não fosse dado a liminar, porque a publicação ia ser feita dois dias depois, de modo que, se não houvesse a liminar, ficaria a impetração sem objeto.

O eminente Relator trouxe um argumento novo, realmente brilhante, sutil, mas que, *data vénia*, com o respeito de sempre o digo, não me convenceu.

Argumenta-se que o fato de ter a lei mandado aplicar à representação o rito do mandado de segurança, teria importado num antecipado exame e aprovação, pelo Congresso Nacional, das decisões que nos casos concretos futuros viessem a proferir ou liminarmente os respectivos Relatores.

Mas, além de me parecer impossível atribuir tão longo alcance à só omissão daquela cláusula sempre implica ("no que for aplicável") – e claro está que uma lei ordinária, diga-o ou não, nunca poderá ser aplicável contra o que está expresso na Constituição, além disso, admitir o argumento seria tolerar uma clara delegação de atribuição do Poder Legislativo ao Poder Judiciário, com flagrante ofensa ao art. 36 § 2º da Constituição Federal [...]<sup>294</sup>.

Para corrigir as imperfeições, um projeto de autoria do Senador Milton Campos<sup>295</sup> transformou-se na lei nº 4.337, sancionada em 1º de junho de 1964, pelo Presidente da República Humberto de Alencar Castelo Branco, contemplando em seu bojo várias alterações, sendo uma delas exatamente a não admissão expressa da concessão de liminar, instrumento que provavelmente o legislador percebeu encontrar dificuldade caso estabelecesse referida concessão<sup>296</sup>.

<sup>294</sup> (Rep. Nº 466-GB. RTJ, vol. 23, janeiro, 1963, p. 40-41).

<sup>295</sup> CAVALCANTI, **Do controle...**, p. 125.

<sup>296</sup> CLÈVE, **A fiscalização...**, p. 105.

Além da impossibilidade de deferimento liminar, a nova lei apresentou aspectos de evidente superioridade sobre a Lei nº 2.271, não só sob o ponto de vista técnico, mas também porque melhor se amoldava à experiência na aplicabilidade do instituto pelo Supremo Tribunal Federal, apontou com profundo conhecimento o eminente ex-Procurador-Geral da República Themistocles Brandão Cavalcanti<sup>297</sup>.

A Lei 4.337 encurtou o prazo para o Procurador-Geral da República apresentar a argüição de inconstitucionalidade perante o Supremo Tribunal Federal, quando oriunda de representação de parte interessada. Este que era de noventa dias passou para trinta. Outra mudança substancial foi a possibilidade de o Tribunal julgar a argüição em caráter de urgência, em face de relevante interesse de ordem pública, acelerando o pronunciamento definitivo de toda a Corte, substituindo, destarte, com primazia, a liminar do sistema anterior.

A oitiva das partes que por força da Lei nº 2.771 era de atribuição do Procurador-Geral da República passou com o advento do novo texto para o comando do relator (art. 3º).

Apesar dos avanços apontados, surgiu a Lei 5.778, de 16 de maio de 1972, que dispôs sobre o processo e julgamento da representação postulada pelo Procurador-Geral de Justiça, por inobservância a princípio constitucional sensível insculpido na Constituição Estadual pelo município, a qual determinou, ainda, a aplicação da Lei 4.337/64 aos feitos em questão, e mais, incompreensivelmente, estabeleceu, expressamente, a concessão de liminar pelo relator, para o fim de suspender o ato impugnado, a teor do disposto no art. 2º.

Não obstante o preceito legal insculpido no referido diploma, parte da doutrina e da jurisprudência não recepcionaram o precitado instituto, e a concessão de liminar em representação interventiva mais uma vez voltou a ser objeto de discussão acalorada no cenário jurídico nacional<sup>298</sup>.

---

<sup>297</sup> CAVALCANTI, **Do controle...**, p. 125.

<sup>298</sup> CLÈVE, **A fiscalização...**, p. 106.

### 5.3 Ato a ser argüido

O “ato argüido de inconstitucionalidade” a que se referia o parágrafo único do art. 8º, da Constituição de 1946 e o “ato impugnado” que agora se reporta o parágrafo terceiro do art. 34 da Constituição Cidadã, para o fim de questionamento do Procurador-Geral da República, perante o Supremo Tribunal Federal, como objeto da representação interventiva, sempre causou, entre os hermeneutas, sérias dificuldades para enquadrá-lo.

Com efeito, na lição do autorizado jurista Pontes de Miranda, o ato a que o legislador se referiu é qualquer um, seja do Poder Legislativo (simples decreto, portaria, aviso, ou ainda ato não normativo), do Poder Constituinte, do Poder Judiciário ou ainda do Poder Executivo. Advertia, veementemente, que nem todo ato é lei<sup>299</sup>.

Themistocles Brandão Cavalcanti, um dos pioneiros a enfrentar a questão na qualidade de Procurador-Geral da República (1946-1947), emprestava à locução em referência um sentido ainda mais abrangente. Sustentava o jurista que: “Este ato [...], não está definido, deve compreender todas as manifestações da atividade dos órgãos do Estado que produzam efeitos jurídicos mas que venham a contrariar preceitos expressos na Constituição e mencionados em seus art. 7º, VII”<sup>300</sup>.

Já na acepção de Castro Nunes, entretanto, (Representação nº 94 do Rio Grande do Sul), não é qualquer ato de autoridade que o Procurador-Geral da República pode argüir de inconstitucionalidade perante o Supremo Tribunal Federal, para o fim de intervenção federal. O abalizado magistrado sustentava que somente os atos produzidos pela Assembléia em sua função legiferante ou constituinte, independentemente de hierarquia que exponham a perigo algum dos princípios sensíveis, podiam ser atacados através da ação direta interventiva<sup>301</sup>.

O Ministro do STF Gilmar Ferreira Mendes sustenta posicionamento parecido, já que advoga a tese de que a afronta aos princípios sensíveis há de se originar

---

<sup>299</sup> MIRANDA, P., **Comentários à Constituição de 1946**, p. 488-489.

<sup>300</sup> CAVALCANTI, **Do controle...**, p. 113.

<sup>301</sup> COSTA, **Os grandes...**, v. 24-A, p. 139. No mesmo sentido: MELLO, O. A. B. **A teoria...**, p. 188-189.

substancialmente de atos normativos dos poderes estaduais, não se incluindo nesse contexto os atos em concreto<sup>302</sup>.

#### 5.4 Legitimidade exclusiva do Ministério Público

A Constituição Federal de 1934, ao instituir a representação interventiva, lançou no direito brasileiro o modelo de controle de constitucionalidade concentrado ou por via de ação. O Constituinte atribuiu exclusividade ao Procurador-Geral da República para o ajuizamento da medida perante o Supremo Tribunal Federal, que por sua vez analisava a constitucionalidade da lei interventiva, incumbindo-se a Corte, entretanto, a partir da Constituição de 1946, a julgar diretamente o ato argüido de inconstitucionalidade, e não mais a legalidade da norma interventora como se fazia outrora.

A titularidade e a discricionariedade do Procurador-Geral da República, para a argüição de inconstitucionalidade por violação de princípio cardeal perante o Supremo Tribunal Federal, renderam memoráveis discussões ao longo da história, registrando-se nos anais, inclusive, por conta disso, a renúncia à toga de um ministro do Supremo Tribunal Federal.

Essa peculiaridade tornou-se profundamente acirrada nos debates atinentes à reclamação formulada pelo Movimento Democrático Brasileiro ao Supremo Tribunal Federal, depois de representação dirigida ao então Procurador-Geral Xavier de Albuquerque, onde se alegava a inconstitucionalidade do Decreto-Lei nº 1.077, de 26 de janeiro de 1970, que instituiu censura prévia de livros e periódicos em razão da segurança nacional.

Irresignado com o arquivamento da representação na própria Procuradoria-Geral da República, o MDB entendeu por bem ajuizar reclamação no STF, que dela conheceu, mas a julgou improcedente, em 10 de março de 1971<sup>303</sup>, vencido o

---

<sup>302</sup> MENDES, **Controle...**, 1990, p. 234.

<sup>303</sup> Reclamação nº 849-DF. Relator: Min. Adalício Nogueira. **Revista Trimestral de Jurisprudência**, v. 59, fev. 1972, p. 333-350.

Ministro Aducto Cardoso, o qual decepcionado com o resultado abandonou a magistratura, em carta publicada no Diário da Justiça de 06 de abril de 1971<sup>304</sup>.

A decisão da Suprema Corte além de cancelar o PGR como titular exclusivo da representação de inconstitucionalidade, atribuiu-lhe ainda o caráter discricionário para decidir quando e em que situações provocaria o STF a se manifestar sobre representação que lhe seja dirigida.

O Ministro Adalício Nogueira relator do caso se expressou sobre o tema em seu voto nos seguintes termos:

[...] Já se vê, pois, que a iniciativa do Procurador-Geral da República para encaminhar a representação de inconstitucionalidade ao Supremo Tribunal é insubstituível pela ação de terceiro. É essa uma atribuição sua, específica, de que ele é o órgão exclusivo. Seria inconcebível que outrem se lhe sobrepusesse nesse procedimento, maiormente quando, como no caso vertente, se pretende declarada a inconstitucionalidade de uma lei, em tese. [...] <sup>305</sup>.

A manifestação dissidente do Ministro Aducto Cardoso foi registrada com tinta indelével desta forma:

Leio o art. 2º, da L. 4.337, de 1.6.64, que declara de maneira peremptória: “Se o conhecimento da inconstitucionalidade resultar de representação que lhe seja dirigida por qualquer interessado, o Procurador-Geral da República terá o prazo de 30 (trinta) dias, a contar do recebimento da representação, para apresentar a argüição perante o Supremo Tribunal Federal”. Considero o § 1º, do art. 174, do Regimento Interno, cuja letra é a seguinte: “Provocado por autoridade ou por terceiro para exercitar a iniciativa prevista neste artigo, o Procurador-Geral, entendendo improcedente a fundamentação da súplica, poderá encaminhá-la com parecer contrário”. Tenho ouvido da parte de alguns dos eminentes desta Corte que exerceram o cargo de Procurador-Geral da República o argumento de autoridade de que sempre consideram prerrogativa deste o oferecimento da representação. É de ver-se que defendem com ênfase um ponto de vista assentado não no exercício da alta função de Chefe do Ministério Público Federal.

<sup>304</sup> A Carta foi redigida nos seguintes termos: “Prezado amigo e Presidente Aliomar Baleeiro. Venho rogar-lhe que receba e transmita ao Supremo Tribunal Federal estas minhas palavras de despedida, agora que, publicado o decreto da aposentadoria por mim requerida, deve ser consumada a nossa separação. Quero acentuar a estima em que tenho cada um dos membros dessa excelsa Côrte, não só por causa das altas virtudes que possuem, como pelo excelente convívio que com eles tive, nos meus quatro anos de exercício no Supremo Tribunal Federal. Conservarei na minha lembrança o muito que aprendi com homens do mais notável saber jurídico e darei permanente testemunho da probidade e da austera conduta com que desempenham seus cargos os dignos magistrados com os quais tive a honra de atuar no serviço da Justiça, durante esse tempo. A V. Exa., Sr. Presidente, e a todos os membros do Supremo Tribunal dos quais me orgulho de ter sido colega, apresento a minha comovida homenagem e expresso a minha profunda saudade. De seu velho amigo e companheiro. (Ass.) Aducto Cardoso.” Ano XLVI – Nº 65.

<sup>305</sup> Reclamação nº 849-DF. **Revista Trimestral de Jurisprudência**, v. 59, fev. 1972, p. 340.

Por outro lado, Sr. Presidente, a conjuntura em que nos vemos e o papel do Supremo Tribunal estão a indicar, para minha simplicidade, que o art. 2º, da L. 4.337, de 1.6.64, o que estabeleceu para o Procurador-Geral da República foi o dever de apresentar ao S.T.F., em prazo certo, a argüição de inconstitucionalidade formulada por qualquer interessado.

O nobre Dr. Procurador apreciou desde logo a representação, não para encaminhá-la, com parecer desfavorável, como lhe faculta o Regimento, mas para negar-lhe a tramitação marcada na lei e na nossa Carta Interna. Com isso, ele se substituiu ao Tribunal e declarou, ele próprio, a constitucionalidade do DI. 1.077-70<sup>306</sup>.

Se o Supremo Tribunal Federal entendeu que a titularidade da ação declaratória de inconstitucionalidade cabia única e exclusivamente ao chefe do Ministério Público Federal, e que a este competia também analisar a conveniência ou não de submeter perante a Corte Suprema as representações que lhes fossem dirigidas por qualquer interessado, parte da doutrina, no entanto, não pensou desse modo. Autores como Themistocles Brandão Cavalcanti<sup>307</sup> e Josaphat Marinho<sup>308</sup> dentre outros, sustentavam a obrigatoriedade do Procurador-Geral da República para provocar a ação em todos os casos a ele encaminhados, ainda que com parecer contrário.

O Procurador Geral, quando se trata de representação, apenas opina quando não concorda com o pedido, mas não pode subtrair ao conhecimento do Tribunal a apreciação da representação. Quem julga é o Tribunal e não o Procurador<sup>309</sup>.

O Procurador-Geral da República praticou evidente excesso de poder ao negar encaminhamento à representação do Movimento Democrático Brasileiro contra o decreto-lei que instituiu a censura prévia. O poder de negar seguimento à matéria não lhe é dado pela Constituição nem pela lei específica disciplinadora da representação sobre inconstitucionalidade.

A Constituição, em seu art. 119, fixando a competência do Supremo Tribunal Federal, estabelece que à mais alta Corte de Justiça compete processar e julgar originariamente a representação do Procurador-Geral da República, por inconstitucionalidade de lei ou ato normativo federal ou estadual.

Mais clara que a Constituição, porque prevê as diferentes hipóteses de formulação da controvérsia, é a lei n. 4.337, de 1º.6.1964. Nos termos desta lei, são duas as hipóteses ocorrentes: numa, o Procurador toma conhecimento diretamente da inconstitucionalidade verificada em lei ou ato normativo e, por ato seu, iniciativa sua, independentemente de qualquer provocação, ou seja de ofício, submete ao Supremo Tribunal Federal a apreciação da inconstitucionalidade; na outra hipótese, o Procurador é provocado, para que suscite, perante o Supremo Tribunal Federal, a inconstitucionalidade por alguém argüida.

É o que está explicitamente previsto na lei mencionada [...] <sup>310</sup>.

<sup>306</sup> Reclamação nº 849-DF. **Revista Trimestral de Jurisprudência**, v. 59, fev. 1972, p. 347-348.

<sup>307</sup> CAVALCANTI, **Do controle...**, p. 115.

<sup>308</sup> MARINHO, Josaphat. Inconstitucionalidade de lei: representação ao Supremo Tribunal Federal. **Revista de Direito Público**, São Paulo, v. 3, abr./jun. 1970, p. 150-151.

<sup>309</sup> CAVALCANTI, op. cit., p. 115.

<sup>310</sup> MARINHO, Inconstitucionalidade..., p. 150.

Outra corrente, dominante, porém, agrupada por doutrinadores não menos autorizados e abalizados como Celso Agrícola Barbi<sup>311</sup>, Alfredo Buzaid<sup>312</sup> e José Carlos Barbosa Moreira<sup>313</sup>, endossava o posicionamento majoritário do Supremo Tribunal Federal, acrescentando, ademais, ser de extrema importância a existência desse poder discricionário do Procurador-Geral da República principalmente para evitar que a Corte Suprema seja chamada a se pronunciar sobre casos que não aqueles infringentes aos princípios constitucionais sensíveis.

O eminente constitucionalista Celso Ribeiro Bastos, entretanto, apresenta uma solução intermediária. Com efeito, muito embora defenda a tese da outorga exclusiva do Procurador-Geral da República para a propositura da ação declaratória de inconstitucionalidade, para ele, a atuação do chefe do Ministério Público, ao tomar conhecimento de representação que lhe seja dirigida, sua decisão nem pode ser entendida como de absoluta vinculação, nem tão pouco de livre apreciação. Um ponto de equilíbrio há de ser encontrado para a solução do impasse.

Para ele, caso se entenda que o PGR é obrigado a encaminhar ao Supremo Tribunal Federal qualquer representação que receba, admitida estaria, no ordenamento jurídico pátrio, a ação direta de inconstitucionalidade, de iniciativa por qualquer um do povo, já que não teria diferença alguma ao autor encaminhar o seu pedido diretamente à Suprema Corte ou através do chefe do Ministério Público.

Já no tocante à livre apreciação, o juízo de valor do Procurador-Geral, esbarraria na capacidade da pessoa que lhe encaminha a representação, de modo que em se tratando de representação formulada por pessoa jurídica de direito público, terá o PGR a obrigatoriamente de encaminhá-la ao STF para sua apreciação, e a justificativa ressoa na presunção de esta estar conforme o interesse público. Tratando-se, porém, de representação oriunda de pessoa física ou de pessoa jurídica de direito privado, aí sim, exercerá o PGR com plenitude o seu poder discricionário de análise da conveniência e oportunidade de argüir perante o STF o ato tido por inconstitucional<sup>314</sup>.

A Emenda Constitucional nº 16, de 26 de novembro de 1965, que instituiu o controle de constitucionalidade de normas federais e estaduais, manteve o

---

<sup>311</sup> BARBI, *Evolução...*, p. 40.

<sup>312</sup> BUZAID, *Da ação...*, p. 101.

<sup>313</sup> MOREIRA, José Carlos Barbosa. As partes na ação declaratória de inconstitucionalidade: Estado da Guanabara. **Revista de Direito da Procuradoria Geral**, v. 13, 1964, p. 76.

<sup>314</sup> BASTOS, **Elementos...**, p. 40-50.

Procurador-Geral da República no pólo ativo da ação declaratória de inconstitucionalidade. Com o advento da Constituição de 1988, novas mudanças foram introduzidas no controle da constitucionalidade das leis e atos normativos, das quais podemos destacar a ampliação do rol dos legitimados para a propositura da ação direta de inconstitucionalidade, conforme se depreende do art. 103. Apesar das inovações contempladas na Carta Política nesse particular, o constituinte manteve, mais uma vez incólume, a titularidade exclusiva do Procurador-Geral da República, para a propositura da representação interventiva por violação aos princípios constitucionais medulares<sup>315</sup>.

Apesar de o constituinte de 1988 ter mantido o Procurador-Geral da República como titular exclusivo da representação interventiva ou ação de inconstitucionalidade interventiva, consolidando, também nesse particular, o Ministério Público como instituição de defesa do Estado Democrático de Direito e da Federação Brasileira, o propósito de estudo do capítulo seguinte é exatamente a criação de um novo paradigma tendente a ampliar o rol dos legitimados deste importante instituto. Não se pretende aqui excluir funções conquistadas ao longo de décadas, mas ampliar o rol de entes legitimados para a propositura da precitada ação, tal como ocorreu nas ações direta de inconstitucionalidade e declaratória de constitucionalidade, e com isso fortalecer as bases da Federação brasileira, ante a onipotência de um Presidente da República, que freqüentemente comete abusos, usurpa atribuições constitucionais de outros poderes e sem qualquer escrúpulo ainda intenta desvencilhar-se dos freios que a Constituição lhe entornou ao exercício de algumas funções de interesse vital para a Nação.

---

<sup>315</sup> Art. 34, VII, da CF/88.

## 6 OUTROS LEGITIMADOS

É do conhecimento de todos que o Procurador-Geral da República é escolhido pelo Presidente da República, após a aprovação de seu nome pela maioria absoluta dos membros do Senado Federal (art. 128, § 1º da CF/88), para mandato de dois anos, permitida a recondução.

Embora essa escolha recaia hoje em integrante da carreira, num passado não muito distante já se suportou a nomeação de chefes alheios aos quadros da instituição, fato que sempre causou grandes controvérsias.

Mesmo recaindo em membro da instituição, a ingerência do Poder Executivo ainda é uma constante, e isto ocorre notadamente no caso dos Procuradores Gerais de Justiça, principalmente em razão do poder de barganha dos governantes para a escolha do preferido da lista tríplice que lhe é encaminhada pela Instituição com os nomes dos três mais votados. A escolha do chefe pelos próprios membros da instituição com certeza é atualmente uma das maiores reivindicações da classe.

Discute-se muito sobre a posição do Ministério Público na Constituição Federal de 1988, chegando alguns até a considerá-lo como um quarto poder. Seja como quarto poder, ou como instituição autônoma e de defesa do regime democrático de direito, o fato é que o Ministério Público ainda guarda estreitas relações com o Poder Executivo, sendo a principal delas a nomeação do seu chefe pelo Presidente da República no âmbito federal e pelos Governadores dos Estados na esfera estadual.

Ora! Tendo o Ministério Público o dever de coibir a malversação do dinheiro público e outras mazelas que atingem diretamente o patrimônio público, parece bastante incoerente seja seu chefe escolhido pela autoridade potencialmente mais importante a ser fiscalizada pela instituição.

Se a escolha já demonstra tal preocupação, situação ainda mais delicada se mostra no tocante à sua destituição, já que no caso do Procurador-Geral da República, basta uma autorização do Senado para que o Presidente da República o destitua (art. 52, XI, CF/88), e no caso do Procurador Geral de Justiça, a própria Assembléia Legislativa já delibera se o destitui ou não (art. 128, § 4º, CF/88). No Estado onde o Governador tenha maioria na Casa Legislativa, a destituição, a nosso

ver, é fato consumado se o chefe do executivo assim o desejar, basta ser ele contrariado pelo chefe do MPE<sup>316</sup>.

Essa, portanto, é uma das razões que certamente engrossa a legião dos inconformados, que não aceitam as injustiças praticadas no País. Tecidas essas considerações, que ilustram bem o porquê da ampliação esboçada, urge que enfrentemos imediatamente o tema objeto do capítulo. Pois bem. Durante muito tempo (inclusive após a promulgação da Carta de 1988), o Procurador-Geral da República acumulou as chefias do Ministério Público e da Procuradoria da Fazenda Nacional, desempenhando, neste último, a representação judicial e extrajudicial da União, mesmo contrariando disposição da nova carta constitucional que veda expressamente o exercício da advocacia por membros do Ministério Público, bem como a representação judicial e a consultoria jurídica de entidades públicas (arts. 128, § 5º, II, alínea “b” e 129, IX, última figura).

A Lei Federal nº 9.268, de primeiro de abril de 1996, de outra parte, que deu nova redação ao artigo 51 do Código Penal, passou a considerar a multa como dívida de valor, estabelecendo também que sua cobrança obedeceria às normas da legislação relativa à dívida ativa da Fazenda Pública Estadual. Porém, mesmo admitindo que a cobrança deva ser executada em conformidade com o que prescreve a Lei de Execução Fiscal (nº 6.830/80), e promovida por Procurador da Fazenda, ainda assim, uma corrente doutrinária, sustenta não ter havido modificação na legitimação ativa para a cobrança em epígrafe, cabendo, portanto, tal atribuição, ao Promotor de Justiça com assento na Vara das Execuções Penais<sup>317</sup>.

Partindo dessa premissa, ajuizada a execução fiscal pelo Promotor de Justiça e não sendo a dívida quitada no prazo de lei, poderão ser penhorados tantos bens quantos bastem para garantir a execução. Realizada a penhora, poderão ser opostos embargos, que por sua vez comportarão a devida impugnação, esta a cargo do procurador do exequente, no caso, o Promotor de Justiça. Como se verifica, o membro do Ministério Público atua como um verdadeiro representante judicial da Fazenda Estadual. Da leitura dos postulados da Magna Carta, entretanto, não encontramos uma referência sequer atribuindo ao Ministério Público brasileiro tal

---

<sup>316</sup> A exemplo disso, no Estado do Tocantins – na era Siqueira Campos – não encontramos nos anais qualquer ação ajuizada pelo Ministério Público estadual questionando atos de seu governo.

<sup>317</sup> GRECO, Rogério. **Curso de direito penal**. 9. ed. rev., ampl. e atual. até 15 de maio de 2007. Nitetói-RJ: Impetus, 2007, v. 1, p. 556.

desiderato, pelo contrário, a defesa incumbida a ele é a da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis.

Atribuição semelhante reservou a Constituição ao Procurador-Geral da República quando o tema é a ação direta interventiva. Com efeito, ao analisarmos o papel do chefe do Ministério Público no ajuizamento do processo de controle de constitucionalidade para fins de intervenção federal, sob a ótica de alguns renomados hermeneutas, concluímos que sua atuação no pólo ativo se dá na condição de representante judicial da União, e isto se mostra ainda mais evidente quando se verifica “o interesse jurídico desta, como guardiã dos postulados federativos, na observância dos princípios constitucionais sensíveis”<sup>318</sup>.

Merlin Clève, por exemplo, além de comungar do mesmo entendimento defendido pelo ministro Gilmar Ferreira Mendes, sugere ser tal atribuição da competência do Advogado-Geral da União:

[...] O Procurador-Geral da República, portanto, não atua como substituto processual, como quer Alfredo Buzaid. Atua, sim, representando os interesses da União. O Constituinte de 1988 parece não ter compreendido isso, daí porque, mais uma vez, deixou nas mãos do Procurador-Geral da República o poder de provocar a tutela da jurisdição constitucional por meio da referida ação. Copiou na verdade, os dispositivos das Constituições anteriores sem atinar para o fato de que, agora, a União conta com um Advogado-Geral. Permanece o Procurador-Geral da República, Chefe do Ministério Público da União, exercendo tarefa exterior às funções institucionais do *parquet* [...] <sup>319</sup>.

Volvemos ao Caso Censura. O resultado da Reclamação nº 849-DF que cuidou do famoso *case* não indignou somente o ministro Adauto Lúcio Cardoso. O Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil, atendendo proposta do Conselheiro Ivan Paixão França, que sugeriu o exame da aludida questão constitucional decidida no Supremo Tribunal Federal, deliberou por maioria de votos, que era de atribuição privativa do Procurador-Geral da República, o exercício de representação ao Supremo Tribunal Federal, por inconstitucionalidade de lei ou ato normativo federal ou estadual. Deliberou também que somente através de emenda constitucional poderá fixar outros titulares da ação.

Os Conselheiros, demonstrando estreito conhecimento da matéria posta em discussão, proferiram seus votos fazendo referências amiúde à aplicação do instituto

---

<sup>318</sup> MENDES, **Controle...**, p. 217-218 e p. 233 (nota de rodapé nº 47).

<sup>319</sup> CLÈVE, **A fiscalização...**, p. 103. No mesmo sentido: MELLO, O. A. B., **A teoria...**, p. 192.

no direito comparado, com destaque para os Estados Unidos da América, precursor do controle de constitucionalidade difuso, e da Áustria do controle concentrado.

Caio Mário da Silva Pereira, voto dissidente, após tecer considerações sobre a competência da Ordem dos Advogados do Brasil para se pronunciar a respeito do tema, enfrentou o arquivamento sumário determinado pelo Procurador-Geral da República na representação do Movimento Democrático Brasileiro com muita perplexidade.

Para ele “nenhuma argüição de inconstitucionalidade pode ser sonogada ao conhecimento dos Juízes, presos estes ao conhecimento da matéria, por amor da supremacia da lei maior”. Centrou sua manifestação, portanto, na inconstitucionalidade parcial da Lei nº 4.337/64, porquanto se é a Constituição Federal que fixa a competência da Corte para conhecer da inconstitucionalidade da lei, não pode o Legislativo na elaboração de uma lei ordinária – mesmo com o intuito de regulamentar o processamento da ação direta de inconstitucionalidade – modificar o princípio. Igual pensamento se aplica ao Supremo Tribunal Federal quando este, em disposição regimental, limita sua competência<sup>320</sup>.

Para reforçar sua tese o ilustre Conselheiro trouxe à baila o ensinamento do Ministro Pedro Lessa:

Não há proposição mais evidentemente verdadeira do que esta – todo ato de uma autoridade delega, contrário aos termos da delegação em virtude da qual procedeu essa autoridade, é nulo. Conseqüentemente, nenhum ato legislativo, infringente da Constituição, pode ser válido. Negá-lo importaria em afirmar que o delegado é superior ao comitente; que o servo pode mais que o senhor; que os representantes do povo têm mais faculdades que o próprio povo; que homens que obram em virtude de poderes conferidos, podem fazer não só o que os poderes outorgados não autorizam, como o que proíbem.

Se objetarem que o congresso legislativo é o único juiz constitucional da sua competência e que a interpretação, por ele dada, é concludente para os outros poderes, podemos responder que essa não é a presunção natural, exceto se a Constituição assim preceituar em disposições especiais. Não se deve supor que a Constituição dê aos representantes do povo o direito de sobrepor a sua vontade à dos seus constituintes. É muito mais racional admitir que os tribunais foram investidos na missão de servir de corpos intermediários entre o povo e a legislatura, para, entre outros, o fim de manter a última dentro nos limites assinalados à sua autoridade. Na interpretação das leis reside a função própria e peculiar aos tribunais. Uma Constituição é na realidade, e deve ser considerada pelos juízes como uma lei fundamental. Sendo assim, aos juízes compete determinar-lhe o sentido, assim como de quaisquer leis ordinárias, emanadas do corpo legislativo. Se

---

<sup>320</sup> PEREIRA, Caio Mário da Silva. Ação Direta de Inconstitucionalidade. Processo C. nº 1.336/71. Revista da Ordem dos Advogados do Brasil. Editada pelo Conselho Federal. Ano III, Vol. III, nº 06, maio-agosto 1971, p. 262

se verificar entre os preceitos constitucionais e os das leis secundárias uma contradição absoluta, deverá ser preferida a que tem caráter obrigatório e valor superiores. É o que é natural. Em outros termos, a Constituição deve ser acatada de preferência à lei, a intenção do povo de preferência à intenção dos seus agentes<sup>321</sup>.

O art. 2º da Lei nº 4.337/64 prescreve a atuação do Procurador-Geral da República nestes termos:

Se o conhecimento da inconstitucionalidade resultar de representação que lhe seja dirigida por qualquer interessado, o Procurador-Geral da República terá o prazo de 30 dias, a contar do recebimento da representação, para apresentar a arguição perante o Supremo Tribunal Federal.

O regimento interno do STF regulamentava o procedimento assim:

Art. 174 – O Procurador-Geral da República poderá submeter ao Tribunal o exame de lei ou ato normativo federal ou estadual para que este declare a sua inconstitucionalidade.

§ 1º - Provocado por autoridade ou por terceiro, para exercitar a iniciativa prevista neste artigo, o Procurador-Geral, entendendo improcedente a fundamentação da súplica, poderá encaminhá-la com parecer contrário.

§ 2º - Proposta a representação, não se admitirá desistência, podendo, porém, o Procurador-Geral modificar o seu parecer<sup>322</sup>.

Dos dispositivos elencados – o primeiro deduzindo o processamento da representação pelo legislador e o segundo regulamentando o procedimento pela Corte – arremata Caio Mário dizendo:

Não se pode, daí, inferir que a arguição de inconstitucionalidade é julgada em instância liminar pelo Procurador-Geral, e que somente irá à Corte se o Chefe do Ministério Público entender de fazê-lo. **A lei não pode ser interpretada no sentido de que o Advogado da União se sobreponha ao Pretório Maior**, com o poder incontestável de dizer a última palavra [...]<sup>323</sup>. Os grifos e negritos não constam do original.

Finaliza o Conselheiro afirmando que “Se ao Supremo é dado o poder, pela Constituição, de apreciar a alegação de inconstitucionalidade, a lei que atribui a um

<sup>321</sup> LESSA, **Do poder...**, p. 140-141.

<sup>322</sup> O Regimento Interno do STF, atualmente trata do tema no art. 169, e os §§ 1º e 2º dispõem de nova redação: § 1º - Proposta a representação, não se admitirá desistência, ainda, que afinal o Procurador-Geral se manifeste pela sua improcedência; § 2º - Não se admitirá assistência a qualquer das partes. Art. 169 – O Procurador-Geral da República poderá submeter ao Tribunal, mediante representação, o exame de lei ou ato normativo federal ou estadual, para que seja declarada a sua inconstitucionalidade.

<sup>323</sup> Revista citada, p. 264.

outro órgão o poder de obstar que a Corte o aprecie estará limitando a atribuição desta”.

Da exposição se extrai que o nobre parecerista trata o Procurador-Geral da República como Advogado da União, sendo, portanto, este particular, o de maior relevância para entendimento da proposta de ampliação do paradigma, qual seja a busca de outros legitimados ativos para a ação direta interventiva.

Esta tese ganha ainda mais reforço quando enfrentamos o parecer do Conselheiro Raymundo Faoro no caso memorável aqui tratado já que em sua opinião a Constituição deveria “franquear a representação aos partidos políticos e a uma parcela minoritária do Congresso”<sup>324</sup>, embora por reforma constitucional, ao contrário dos demais colegas e conselheiros que se seguem, os quais defendem o mesmo alargamento, mas por meio de lei infraconstitucional.

O Conselheiro Eduardo Seabra Fagundes vê também com preocupação o monopólio da representação tal como outorgado pelo Direito Positivo vigente ao Procurador-Geral da República, porquanto sendo esta pessoa da absoluta confiança do Presidente da República, jamais argüiria a inconstitucionalidade de lei quando isto não for do agrado do Governo Federal<sup>325</sup>.

Inobstante tal assertiva o nobre advogado defende a manutenção do Procurador-Geral da República como único titular da representação, mas como ponto de simetria propõe a alteração dos textos vigentes (Lei 4.337/64 e RISTF), no sentido de que o mesmo não tenha esse poder incontestável de impedir a apreciação, pelo Supremo Tribunal Federal, de representação de inconstitucionalidade, principalmente quando tal exame se revele de interesse público<sup>326</sup>. Nestes casos sugere que o legislador poderia impor ao Procurador-Geral da República o ajuizamento da ação cuja representação fosse-lhe encaminhada, por exemplo, por um dos Poderes dos Estados; por minoria parlamentar ponderável; por partido político com determinado número de representantes no Congresso Nacional; pela Ordem dos Advogados do Brasil; e outros mais.

---

<sup>324</sup> FAORO, Raymundo. Ação direta de inconstitucionalidade: processo C. nº 1.336/71. **Revista da Ordem dos Advogados do Brasil**, Brasília, v. 3, n. 6, maio/ago. 1971, p. 269: O causídico sustenta que a titularidade da representação em tela, compete, privativamente, a uma autoridade do Poder Executivo, no caso, o Procurador-Geral da República.

<sup>325</sup> FAGUNDES, Eduardo Seabra. Ação direta de inconstitucionalidade: processo C. nº 1.336/71. **Revista da Ordem dos Advogados do Brasil**, Brasília, v. 3, n. 6, maio/ago. 1971, p. 273.

<sup>326</sup> Revista citada, p. 275.

Outro não é o posicionamento de Arnaldo Wald. Com efeito, após dissecar com brilhantismo a matéria posta, concluiu pela constitucionalidade dos textos vigentes que tratam do tema, porém como ponto de equilíbrio apresentou dois grupos de representações. No primeiro grupo inseria-se as representações encaminhadas pelas pessoas jurídicas de direito público, sendo estas: da União, dos Estados, de autarquias e de partidos políticos, todas de ajuizamento obrigatório e no segundo grupo as provenientes de direito privado (físicas ou jurídicas), sendo certo que em relação a estas, o encaminhamento ao Supremo Tribunal, dependeria de decisão do Procurador-Geral da República com recurso ao STF.

A par disso, o eminente professor chegou inclusive a elaborar uma nova redação ao artigo 2º da Lei nº 4.337, nos seguintes termos:

Art. 2º – Se o conhecimento da inconstitucionalidade resultar de representação que lhe seja dirigida por qualquer interessado, o Procurador-Geral da República terá o prazo de trinta dias, a contar do recebimento da representação para apresentar a arguição perante o Supremo Tribunal Federal.

Parágrafo 1º – Se a representação for oriunda de pessoa jurídica de direito público, não poderá o Procurador-Geral deixar de encaminhá-la sob pena de responsabilidade.

Parágrafo 2º – Se a representação for oriunda de pessoa física ou de pessoa jurídica de direito privado, o Procurador-Geral deverá, no prazo de trinta dias, encaminhá-la com parecer ao Supremo Tribunal Federal ou arquivá-la. No caso de arquivamento, caberá reclamação ao plenário do Supremo Tribunal Federal que deverá conhecer da mesma se a representação tiver fundamentação jurídica válida, avocando, em tal hipótese, o processo para julgamento na forma da presente lei<sup>327</sup>.

O tema voltou a ser objeto de discussão na VII Conferência Nacional da OAB em Curitiba, 1978, quando o advogado, ex-ministro da Alta Corte brasileira Victor Nunes Leal, apresentou a dissertação intitulada Representação de Inconstitucionalidade perante o STF: Um Aspecto Inexplorado. Nesse trabalho o aludido signatário registrou a existência de três modalidades de representações no ordenamento jurídico brasileiro: representação interventiva instituída pelo art. 8º, parágrafo único, da Constituição de 1946, tendo por objeto o confronto de atos estaduais com os princípios constitucionais do art. 7º, VII; a representação geral instituída pela EC nº 16, de 26 de novembro de 1965, para o fim de alegação de

---

<sup>327</sup> WALD, Arnaldo. Ação direta de inconstitucionalidade: processo C. nº 1.336/71. **Revista da Ordem dos Advogados do Brasil**, Brasília, v. 3, n. 6, maio/ago. 1971, p. 290-291. No mesmo sentido: Celso Ribeiro Bastos. Curso de Direito Constitucional. 3ª edição, atualizada. São Paulo: Saraiva, 1980, p. 74.

inconstitucionalidade de lei ou ato de natureza normativa, federal ou estadual (art. 101, I, k, da CF/46) e a representação interpretativa criada pela EC nº 7, de 03 de abril de 1977, visando a obter do STF a interpretação de lei ou ato normativo federal ou estadual<sup>328</sup>.

Depreende-se de tais considerações que somente por força de reforma constitucional pode ser ampliada a legitimação ativa da representação interventiva<sup>329</sup>. Quanto às modalidades remanescentes – representação geral e interpretativa – no entanto, defende o abalizado jurista o alargamento do rol para o fim de incluir outras autoridades e instituições, inclusive os partidos políticos, através de reforma regimental<sup>330</sup>.

Se bem que o posicionamento sustentado pelo referido mestre, no tocante aos partidos políticos, ainda vigia a Lei nº 5.682, de 21 de julho de 1971, que lhes atribuía a natureza de pessoas jurídicas de direito público interno<sup>331</sup>, ao passo que agora, com o advento da Constituição de 1988 (art. 17) e da Lei nº 9.096, de 19 de setembro de 1995, são tratados como pessoas jurídicas de direito privado (art. 1º). Apesar da mudança de sua natureza jurídica, não verificamos qualquer impedimento capaz de alterar a construção do jurisconsulto aludido em linhas anteriores, precipuamente dada a relevância deste ente na consolidação do regime democrático de direito. Aliás, já sustentava o professor Cezar Saldanha na década de 70 que a crise da democracia se devia principalmente à fragilidade de nossas instituições<sup>332</sup>.

---

<sup>328</sup> LEAL, Victor Nunes. **Problemas de direito público e outros problemas**. Brasília: Ministério da Justiça, 1997, v. 2, p. 205.

<sup>329</sup> Ibid., p. 211.

<sup>330</sup> Ibid., p. 219.

<sup>331</sup> Art. 2º - Os Partidos Políticos, pessoas jurídicas de direito público interno, destinam-se a assegurar, no interesse do regime democrático, a autenticidade do sistema representativo.

<sup>332</sup> SOUZA JUNIOR, Cezar Saldanha. **A crise da democracia no Brasil**. Rio de Janeiro: Forense, 1978, p. 35.

## 7 POSIÇÃO DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL

Nos precedentes da Suprema Corte não encontramos qualquer julgado no sentido da admissibilidade de ampliação da titularidade da representação interventiva. Sempre que este Sodalício foi chamado a se pronunciar sobre o tema em questão a maioria de seus integrantes se posicionaram pela legitimidade exclusiva do Procurador-Geral.

O aspecto inexplorado da representação de inconstitucionalidade perante o Supremo Tribunal Federal apontado pelo saudoso constitucionalista Victor Nunes Leal à VII Conferência Nacional da Ordem dos Advogados do Brasil em 1978 reafirma que o assunto sob esse ângulo ainda não foi dissecado na Alta Corte Constitucional<sup>333</sup>.

Segundo ainda o autorizado jurista o que explica a tendência dessa exclusividade do Procurador-Geral é a consolidação de seu prestígio edificado por interpretação finalística ao tempo em que só reinava no ordenamento jurídico constitucional a representação interventiva<sup>334</sup>.

---

<sup>333</sup> LEAL, **Problemas...**, p. 204.

<sup>334</sup> *Ibid.*, p. 204, nº 29.

## CONCLUSÃO

A representação interventiva ou ação direta interventiva, como também é conhecida doutrinariamente, foi instituída em nosso ordenamento jurídico constitucional como pressuposto para a decretação de intervenção federal quando violado algum dos princípios constitucionais sensíveis e bem assim como o primeiro modelo de controle concentrado de constitucionalidade.

Com o advento da Constituição de 1988 e com ela a adoção de outros legitimados – além do PGR – para a propositura da ação direta de inconstitucionalidade (art. 103), a representação interventiva tal como o constituinte a manteve no novo texto, passou a ocupar lugar secundário, notadamente em face das leis e atos normativos estaduais serem agora passíveis de argüição por via bem mais ampla e menos traumática<sup>335</sup>.

Outro ponto que chama a atenção da controvérsia estabelecida quanto à titularidade exclusiva do Procurador-Geral da República, para a propositura da representação interventiva, é que, sendo a intervenção federal instrumento de salvaguarda da soberania do Estado Federal, cabendo à União este papel, enquanto guardião da Federação, parece recomendável que este mister seja doravante também da atribuição do Advogado-Geral da União<sup>336</sup>, como defendem alguns expositores alhures individualizados, já que o chefe do Ministério Público não acumula mais a função de defesa dos interesses da União, estando, inclusive, os interesses daquela, devidamente regulamentados na Lei Complementar nº 73, de 10 de fevereiro de 1993, particularmente no art. 4º, III e IV, quanto ao tema em discussão.

Porém, como não é produtor para o estado democrático de direito, nem tão pouco para a Federação brasileira deixar à exclusividade de um único órgão, como v.g. a AGU, a titularidade da ação de inconstitucionalidade interventiva, merece

---

<sup>335</sup> BARROSO, **O controle...**, p. 283-284.

<sup>336</sup> CLÈVE, **A fiscalização...**, p. 131.

destaque, nesta oportunidade, a aspiração da Defensoria Pública – instituição contemplada na Constituição Cidadã como ente essencial à função jurisdicional do Estado (art. 134, CF/88) – também na sua legitimação no pólo ativo da representação interventiva, se bem que seu desiderato se restringe aos casos de violação ao regime democrático e aos direitos da pessoa humana (art. 34, VII, alíneas “a” (última figura e “b”, CF/88)<sup>337</sup>.

A busca de uma sociedade justa, um estado sólido e uma democracia plena, necessita inegavelmente de uma conjugação de esforços, bem como de instituições sem quaisquer amarras com os poderes, principalmente com o Executivo, este é o propósito lançado neste trabalho, com a ampliação dos legitimados no pólo ativo de tão importante instituto, que é a representação interventiva ou ação de inconstitucionalidade interventiva.

Se avançarmos neste particular, pelo menos teremos a certeza de que haverá outros aliados para combater a onipotência contida na órbita do executivo federal, e quiçá repetirmos a advertência de Franklin Roosevelt, no ideário do *New Deal*: “acautelem-se todos que a voracidade dos poderosos pode opor-se à ferocidade dos fracos”.

---

<sup>337</sup> SILVA, Holden Macedo da. **Nova Legitimação Ativa para o Controle Concentrado de Constitucionalidade de:** o Defensor Público-Geral da União. Disponível em: <[http://www.dpu.gov.br/artigos/artigo\\_controle\\_concentrado\\_rolden.pdf](http://www.dpu.gov.br/artigos/artigo_controle_concentrado_rolden.pdf)> Acesso em: 30 abr. 2008.

## REFERÊNCIAS

ACQUAVIVA, Marcus Cláudio. **Teoria geral do estado**. São Paulo: Saraiva, 1994.

AMARAL JÚNIOR, José Levi Mello. Argüição de (ir)relevância. **Revista Consultor Jurídico**, 12 jan. 2005. Disponível em: <http://conjur.estado.com.br/static/text/32358,1>>. Acesso em: 26 set. 2007.

AZAMBUJA, Darcy. **Teoria geral do estado**. 4. ed. Porto Alegre: Globo, 1966.

BALEEIRO, Aliomar. **Constituições Brasileiras: 1891**. 2. ed. Brasília: Senado Federal, Ministério da Ciência e Tecnologia, Centro de Estudos Estratégicos, 2001. v. 2.

\_\_\_\_\_. A crise financeira do federalismo. **Revista Brasileira de Estudos Políticos**, Brasília, n. 28, 1978.

\_\_\_\_\_. **O Supremo Tribunal Federal: êsse outro desconhecido**. Rio de Janeiro: Forense, 1968.

BARBI, Celso Agrícola. Evolução do controle da constitucionalidade das leis no Brasil. São Paulo: **Revista de Direito Público**, São Paulo, v. 4, abr./jun. 1968.

BARBOSA, Rui. **Comentários à Constituição Federal Brasileira**. São Paulo: Saraiva, 1933. v. 4.

BARROSO, Luís Roberto. **Direito constitucional brasileiro: o problema da Federação**. Rio de Janeiro: Forense, 1982.

BARROSO, Luís Roberto. **O controle de constitucionalidade no direito brasileiro**. São Paulo: Saraiva, 2006.

\_\_\_\_\_. **Curso de direito constitucional**. 3. ed. atual. São Paulo: Saraiva, 1980.

BASTOS, Celso. **Elementos de direito constitucional**. São Paulo: Saraiva, 1975.

\_\_\_\_\_. (Coord.). **Por uma nova federação**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1995.

BITTENCOURT, Carlos Alberto Lúcio. **O controle jurisdicional da constitucionalidade das leis**. Rio de Janeiro: Forense, 1968.

BONAVIDES, Paulo. **A constituição aberta**. 3. ed. São Paulo: Malheiros, 2004.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Galeria dos Ministros do Supremo Tribunal Federal**. Disponível em: <<http://www.stf.gov.br/institucional/ministros/Breve.asp>>. Acesso em: 12 jul. 2005.

BUZAID, Alfredo. **Da ação direta de declaração de inconstitucionalidade no direito brasileiro**. São Paulo: Saraiva, 1958.

CALMON, Pedro. **Curso de teoria geral do estado**. 3. ed. Rio de Janeiro: Freitas Bastos, 1949.

\_\_\_\_\_. **A federação e o Brasil**. Rio de Janeiro: Freitas Bastos, 1933.

\_\_\_\_\_. **Intervenção federal**: o art. 12 da Constituição de 1934. Rio de Janeiro: Freitas Bastos, 1936.

CAMPOS, Francisco. Diretrizes constitucionais do novo estado brasileiro. **Revista Forense**, Rio de Janeiro, v. 35, fev. 1938.

CAVALCANTI, Themistocles Brandão et al. **Constituições brasileiras**: 1967. Brasília: Senado Federal, Ministério da Ciência e Tecnologia, Centro de Estudos Estratégicos, 2001. v. 6.

\_\_\_\_\_. **Curso de direito constitucional brasileiro**. Rio de Janeiro: Freitas Bastos, 1937.

\_\_\_\_\_. **Curso de teoria geral do estado.** 3. ed. aum. Rio de Janeiro: Freitas Bastos, 1949.

\_\_\_\_\_. **Do controle da constitucionalidade.** Rio de Janeiro: Forense, 1966.

\_\_\_\_\_. **Intervenção federal:** o art. 12 da Constituição de 1934. Rio de Janeiro: Freitas Bastos, 1936.

\_\_\_\_\_. **Manual da constituição.** 2. ed. Rio de Janeiro: Zahar, 1963.

CAVALCANTI, Amaro. **Regime federativo e a república brasileira.** Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1983.

CLÈVE, Clèmerson Merlin. **A fiscalização abstrata de constitucionalidade no direito brasileiro.** São Paulo: Revista dos Tribunais, 1995.

CORRÊA, Oscar Dias. **A Constituição de 1967:** contribuição crítica. Rio de Janeiro: Forense, 1969.

\_\_\_\_\_. **O Supremo Tribunal Federal:** corte constitucional no Brasil. Rio de Janeiro: Forense, 1987.

COSTA, Edgar. **Os grandes julgamentos do Supremo Tribunal Federal.** Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1964. v. 1.

DALLARI, Dalmo de Abreu. **Elementos de teoria geral do estado.** 7. ed. São Paulo: Saraiva, 1981.

\_\_\_\_\_. **O estado federal.** São Paulo: Ática, 1986.

\_\_\_\_\_. **O poder dos juízes.** 2. ed. rev. São Paulo: Saraiva, 2002.

DANTAS, Francisco Wildo Lacerda. Tribunal Constitucional do Brasil: novo paradigma do poder moderador. **Revista ESMAFE**, n. 7, ago. 2004.

DÓRIA, A. de Sampaio. **Curso de direito constitucional:** os direitos do homem. 2. ed. rev. e ampl. São Paulo: Nacional, 1946. v. 2.

\_\_\_\_\_. **Direito constitucional: os direitos do homem.** 3. ed. São Paulo: Nacional, 1953. v. 2.

EMENDAS constitucionais. In: **CONSTITUIÇÕES brasileiras: 1969.** 2. ed. Brasília: Senado Federal, Ministério da Ciência e Tecnologia, Centro de Estudos Estratégicos, 2001. v. 6a.

ESTEBAN, Jorge de. **Las constituciones de Espana.** Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 1998.

FAGUNDES, Eduardo Seabra. Ação direta de inconstitucionalidade: processo C. nº 1.336/71. **Revista da Ordem dos Advogados do Brasil**, Brasília, v. 3, n. 6, maio/ago. 1971.

FAORO, Raymundo. Ação direta de inconstitucionalidade: processo C. nº 1.336/71. **Revista da Ordem dos Advogados do Brasil**, Brasília, v. 3, n. 6, maio/ago. 1971.

FERRAZ, Anna Candida da Cunha. Apontamentos sobre o controle de constitucionalidade. **Revista da Procuradoria Geral do Estado de São Paulo**, São Paulo, n. 34, dez. 1990.

FERREIRA, Megbel Abdala Tanus. **500 anos da justiça brasileira.** Disponível em: <<http://www.tj.ma.gov.br/Artigos/artigos04.pdf>> .Acesso em: 25 jul. 2005.

FERREIRA, Pinto. **Curso de direito constitucional.** 4. ed. ampl. e atual. São Paulo: Saraiva, 1978. 2 v.

\_\_\_\_\_. **Princípios gerais do direito constitucional moderno.** 6. ed., ampl. e atual. São Paulo: Saraiva, 1983. v. 1.

\_\_\_\_\_. **Princípios gerais do direito constitucional moderno.** 6. ed. ampl. e atual. São Paulo: Saraiva, 1983. v. 1.

\_\_\_\_\_. **Teoria geral do estado.** 3. ed. rev., ampl. e atual. São Paulo: Saraiva, 1975. 2 v.

FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. **Comentários à Constituição Brasileira.** 6. ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 1986.

\_\_\_\_\_. **Comentários à Constituição Brasileira de 1988**. São Paulo: Saraiva, 1990. v. 1 (Arts. 1º a 43).

\_\_\_\_\_. **Curso de direito constitucional**. 17. ed., rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 1989.

\_\_\_\_\_. \_\_\_\_\_. 30. ed. São Paulo: Saraiva, 2003.

FERREIRA SOBRINHO, José Wilson. Por um Tribunal Constitucional. **Revista de Informação Legislativa**, Brasília, v. 32, n. 128, out./dez. 1995.

FERRERI, Janice Helena. In: BASTOS, Celso. **Por uma nova federação**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1995.

FIUZA, Ricardo Arnaldo Malheiros. **Direito constitucional comparado**. 4. ed. rev., atual. e ampl. Belo Horizonte: DelRey, 2004.

FREITAS, Herculano. Intervenção federal nos estados. **Revista dos Tribunais**, São Paulo, v. 12, n. 253, jul. 1923.

GOMES, Ivo Ferreira. Jurisdição e Tribunal Constitucional. **PENSAR**, Revista do Curso de Direito da Universidade de Fortaleza, v. 3, n.º 3, jan. 1995.

GRECO, Rogério. **Curso de direito penal**. 9. ed. rev., ampl. e atual. até 15 de maio de 2007. Niterói-RJ: Impetus, 2007. v. 1.

GUERRA FILHO, Willis Santiago. **Da necessidade de transformação do Supremo Tribunal Federal em Corte Constitucional**. Disponível em: <<http://mundojuridico.adv.br/artigos/documentos/texto337.htm>>. Acesso em: 15 jun. 2005.

HECK, Luís Afonso. **Jurisdição constitucional e legislação pertinente no direito comparado**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2006.

JACQUES, Paulino. **Curso de direito constitucional**. 6. ed. ref. e atual. Rio de Janeiro: Forense, 1970.

KELSEN, Hans. **Jurisdição constitucional**. São Paulo: Martins Fontes, 2003.

\_\_\_\_\_. **Teoria geral do direito e do estado.** Tradução Luis Carlos Borges. São Paulo: Martins Fontes, 2005.

KOSHIBA, Luiz; PEREIRA, Denise Manzi Frayze. **História do Brasil.** 5. ed. ver. e ampl. São Paulo: Atual, 1987.

LEAL, Victor Nunes. **Problemas de direito público e outros problemas.** Brasília: Ministério da Justiça, 1997. v. 2.

LEME, Ernesto. **A intervenção federal nos estados.** São Paulo: Revista dos Tribunais, 1930.

LESSA, Pedro. **Do poder judiciário.** Brasília: Senado Federal, 2003.

LEWANDOWSKI, Enrique Ricardo. **Pressupostos materiais e formais da intervenção federal no Brasil.** São Paulo: Revista dos Tribunais, 1994.

LIMA, Eusébio de Queiroz. **Teoria do estado.** 5. ed. Rio de Janeiro: A Casa do Livro, 1947.

LIMA SOBRINO, Barbosa et al. **Constituições brasileiras: 1946.** 2. ed. Brasília: Senado Federal, Ministério da Ciência e Tecnologia, Centro de Estudos Estratégicos, 2001. v. 5.

MALUF, Sahid. **Direito constitucional.** 16. ed. São Paulo: Sugestões Literárias, 1984.

\_\_\_\_\_. **Teoria geral do estado.** 4. ed. São Paulo: Sugestões Literárias, 1967.

MARINHO, Josaphat. Inconstitucionalidade de lei: representação ao Supremo Tribunal Federal. **Revista de Direito Público**, São Paulo, v. 3, abr./jun. 1970.

MAXIMILIANO, Carlos. **Comentários à constituição brasileira.** Porto Alegre: Livraria do Globo, 1929.

MELLO, Humberto Haydt de Souza. A intervenção federal nos negócios peculiares aos estados-membros. **Revista de Informação Legislativa**, Brasília, n. 4, dez. 1964.

MELLO, José Luiz de Anhaia. **O estado federal e as suas novas perspectivas**. São Paulo: Max Limonad, 1960.

MELLO, Oswaldo Aranha Bandeira de. **A teoria das constituições rígidas**. 2. ed. São Paulo: José Bushatsky, 1980.

MENDES, Gilmar Ferreira. **Controle de constitucionalidade**: aspectos jurídicos e políticos. São Paulo: Saraiva, 1990.

\_\_\_\_\_. **Direitos fundamentais e controle de constitucionalidade**: estudos de direito constitucional. 3. ed. rev. e ampl. São Paulo: Saraiva, 2004.

MIRANDA, Jorge (Org.). **Textos históricos do direito constitucional**. Lisboa: Imprensa Nacional-Casa da Moeda, 1980.

MIRANDA, Pontes de. **Comentários à Constituição de 1946**. 2. ed. rev. e atual. São Paulo: Max Limonad, 1953. v. 1.

\_\_\_\_\_. **Comentários à Constituição de 1967 Com a Emenda nº 1, de 1969**. 2. ed. rev. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1970.

MONTESQUIEU. **O espírito das leis**. Tradução Pedro Vieira Mota. 5. ed. São Paulo: Saraiva, 1998.

MORAES, Alexandre de. **Constituição do Brasil interpretada e legislação constitucional**. São Paulo: Atlas, 2002.

MOREIRA, José Carlos Barbosa. As partes na ação declaratória de inconstitucionalidade: Estado da Guanabara. **Revista de Direito da Procuradoria Geral**, v. 13, 1964.

MOREIRA, José Carlos Barbosa. **Direito constitucional**. 13. ed. São Paulo: Atlas, 2003.

MOTA FILHO, Cândido. A evolução do controle da constitucionalidade das leis no Brasil. **Revista Forense**, Rio de Janeiro, maio, 1941.

MOURA, Genésio de Almeida. Inconstitucionalidade das Leis. **Revista da Faculdade de Direito**, São Paulo, v. 37, 1942.

NETTO, André Luiz Borges. **Competências legislativas dos estados-membros**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1999.

NOGUEIRA, Octaciano. **Constituições brasileiras: 1824**. 2. ed. Brasília: Senado Federal, Ministério da Ciência e Tecnologia, Centro de Estudos Estratégicos, 2001. v. 1.

NUNES, José de Castro. **Do estado federado e sua organização municipal**. Rio de Janeiro: Leite Ribeiro & Maurillo, 1920.

\_\_\_\_\_. **Teoria e prática do poder judiciário**. Rio de Janeiro: Forense, 1943.

PAUPERIO, A. Machado. **Teoria geral do estado**. 5. ed. rev. Rio-São Paulo: Forense, 1967.

PEREIRA, Caio Mário da Silva. Ação direta de inconstitucionalidade. processo C. nº 1.336/71. **Revista da Ordem dos Advogados do Brasil**, Brasília, v. 3, n. 6, maio/ago. 1971.

PINTO FILHO, Francisco Bilac Moreira. **A intervenção federal e o federalismo brasileiro**. Rio de Janeiro: Forense, 2002.

POLETTI, Ronaldo. **Constituições brasileiras: 1934**. 2. ed. Brasília: Senado Federal, Ministério da Ciência e Tecnologia, Centro de Estudos Estratégicos, 2001. v. 3.

\_\_\_\_\_. **Controle da constitucionalidade das leis**. Rio de Janeiro: Forense, 2001.

PORTO, Walter Costa. **Constituições brasileiras: 1937**. 2. ed. Brasília: Senado Federal, Ministério da Ciência e Tecnologia, Centro de Estudos Estratégicos, 2001. v. 4.

PRADO JÚNIOR, Caio. **História econômica do Brasil**. 25. ed. São Paulo: Brasiliense, 1980.

PROJETO de Resolução Nº 70, de 2005. Disponível em: <<http://www.senado.gov.br>>

REGIMENTO Interno do Senado Federal: Resolução Nº 93, de 1970. Brasília, 2007. Disponível em: <<http://www.senado.gov.br>>

RIBEIRO, Fávila. **A intervenção federal nos estados**. Fortaleza: Jurídica, 1960.

ROCHA, Fernando Luiz Ximenes. O Supremo Tribunal Federal como corte constitucional. **Revista de Informação Legislativa**, Brasília, v. 34, n. 135 jul./set. 1997.

RODRIGUES, Lêda Boechat. **História do Supremo Tribunal Federal**. 2. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1991. v. 1: (1891 –1898). Defesa das Liberdades Civis.

ROMANÓ, Rogério Tadeu. A representação interventiva federal no direito brasileiro. **Revista da Procuradoria-Geral da República**, Brasília, n. 4, 1993.

RUSSOMANO, Rosah. **Curso de direito constitucional**. São Paulo: Saraiva, 1970.

SALVETTI NETTO, Pedro. **Curso de teoria do estado**. 6. ed. São Paulo: Saraiva, 1984.

SAMPAIO, José Adércio Leite. **A constituição reinventada pela jurisdição constitucional**. Belo Horizonte: DelRey, 2002.

SANTOS, Moacyr Amaral. **Primeiras linhas de direito processual civil**. 9. ed. atual. São Paulo: Saraiva, 1981. v. 1.

SCHMITT, Carl. **Teoria de la constitución**. México: Editora Nacional, 1966.

SÉGUIER, Jaime de. **Dicionário prático ilustrado**. Edição atualizada e aumentada por José Lello e Edgar Lello. Porto: Lello & Irmão, 1960. v. 3.

SIFUENTES, Mônica Jacqueline. **O poder judiciário no Brasil e em Portugal: reflexões e perspectivas**. Disponível em: <<http://www.cjf.gov.br/revista/numero9/artigo11.htm>>. Acesso em: 12 jul. 2005.

SILVA, De Plácido e. **Vocabulário jurídico**. 8ª edição. Rio de Janeiro: Forense, 1984. v. 4.

SILVA, Francisco de Assis; BASTOS, Pedro Ivo de Assis. **História do Brasil**. 2. ed. rev. e ampl. São Paulo: Moderna, 1984.

SILVA, Holden Macedo da. **Nova Legitimação Ativa para o Controle Concentrado de Constitucionalidade de:** o Defensor Público-Geral da União. Disponível em: <[http://www.dpu.gov.br/artigos/artigo\\_controle\\_concentrado\\_rolden.pdf](http://www.dpu.gov.br/artigos/artigo_controle_concentrado_rolden.pdf)> Acesso em: 30 abr. 2008.

SILVA, José Afonso da. **Curso de direito constitucional positivo**. 9. ed. rev. e ampl. São Paulo: Malheiros, 1993.

\_\_\_\_\_. Tribunais constitucionais e jurisdição constitucional. **Revista Brasileira de Estudos Políticos**, n. 60/61, jan./jul. 1985.

SILVEIRA NETO. **Teoria do Estado**. 4. ed. São Paulo: Max Limonad, 1971.

SIMÕES, Sandro Alex de Souza et al. (Org.). **Ensaio sobre direito constitucional: estudos em homenagem ao Professor Orlando Bitar**. Belém: Cesupa, 2003.

SODRÉ, Nelson Werneck. **Formação histórica do Brasil**. 14. ed. Rio de Janeiro: Graphia, 2004.

SOUZA JUNIOR, Cezar Saldanha. **A crise da democracia no Brasil**. Rio de Janeiro: Forense, 1978.

\_\_\_\_\_. **O Tribunal Constitucional como poder**. São Paulo: Memória Jurídica, 2002.

TÁCITO, Caio. **Constituições brasileiras: 1988**. 2. ed. Brasília: Senado Federal, Ministério da Ciência e Tecnologia, Centro de Estudos Estratégicos, 2001. v. 7.

TEMER, Michel. **Elementos de direito constitucional**. 7. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1990.

TOCQUEVILLE, Alexis de. **A democracia na América**. Tradução Neil R. da Silva. Belo Horizonte: Itatiaia, 1962.

UMA VISITA ao Supremo Tribunal Federal. Disponível em: <<http://www.stf.gov.br/institucional/visitaSTF/>>. Acesso em: 12 jun. 2005.

VARELA, Alfredo. **Direito constitucional brasileiro**. Brasília: Senado Federal, 2002.

VELLOSO, Carlos Mário da Silva. **Discurso proferido por ocasião dos 175 anos da lei que criou o Supremo Tribunal Federal**. Disponível em: <[http://www.stf.gov.br/noticias/imprensa/palavra\\_dos\\_ministros/ler.asp](http://www.stf.gov.br/noticias/imprensa/palavra_dos_ministros/ler.asp)>. Acesso em: 12 jul. 2005.

\_\_\_\_\_. A renovação do Supremo Tribunal Federal. Rio de Janeiro: **Revista de Direito Administrativo**, Rio de Janeiro, v. 231, jan./mar. 2003.

\_\_\_\_\_. O Supremo Tribunal Federal, Corte Constitucional: uma proposta que visa a tornar efetiva a sua missão precípua de Guarda da Constituição. **Revista Trimestral de Direito Público**, São Paulo, n. 4, 1993.

VIEIRA, Oscar Vilhena. **Supremo Tribunal Federal: jurisprudência política**. 2. ed. São Paulo: Malheiros, 2002.

WALD, Arnoldo. Ação direta de inconstitucionalidade: processo C. nº 1.336/71. **Revista da Ordem dos Advogados do Brasil**, Brasília, v. 3, n. 6, maio/ago. 1971.