

COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E DE CIDADANIA

PROJETO DE LEI Nº 6.885, DE 2010

Disciplina o procedimento de intervenção nos Poderes dos Estados, do Distrito Federal ou do Município previsto nos arts. 34, 35 e 36 da Constituição Federal e dá outras providências.

Autor: Deputado Ademir Camilo

Relator: Deputado Efraim Filho

I – RELATÓRIO

Trata-se de projeto de lei que visa a disciplinar o procedimento de intervenção nos Poderes dos Estados, do Distrito Federal ou do Município previsto nos arts. 34, 35 e 36 da Constituição Federal.

O projeto reproduz os dispositivos constitucionais, acrescenta hipótese de provocação, estabelece direitos, deveres e impedimentos ao interventor.

Esgotado o prazo regimental, não foram apresentadas emendas ao projeto nesta Comissão.

II - VOTO DO RELATOR

Nos termos regimentais, o projeto foi distribuído a esta Comissão para análise da constitucionalidade, juridicidade, técnica legislativa e também de seu mérito.

Dando seqüência à tradição republicana, interrompida apenas em 1937, a Constituição de 1988 também conferiu à intervenção federal o caráter de medida excepcional, autorizada apenas nas hipóteses taxativamente arroladas em seu texto.

De acordo com o art. 34 da Lei Maior em vigor, a União não intervirá nos Estados e nem no Distrito Federal, exceto para: 1) manter a integridade nacional; 2) repelir invasão estrangeira ou de uma unidade da Federação em outra; 3) pôr termo a grave comprometimento da ordem pública; 4) garantir o livre exercício de qualquer dos Poderes nas unidades da Federação; 5) reorganizar as finanças da unidade da Federação que suspender o pagamento da dívida fundada por mais de dois anos consecutivos, salvo motivo de força maior, ou que deixar de entregar aos Municípios receitas tributárias fixadas nesta Constituição, dentro dos prazos estabelecidos em lei; 6) prover a execução de lei federal, ordem ou decisão judicial; e 7) assegurar a observância dos princípios constitucionais que explicita.

Os princípios que, desatendidos, ensejam a intervenção são os seguintes: 1) forma republicana, sistema representativo e regime democrático; 2) direitos da pessoa humana; 3) autonomia municipal; 4) prestação de contas da administração pública, direta e indireta; e 5) aplicação do mínimo exigido da receita resultante de impostos estaduais, compreendida a proveniente de transferências, na manutenção e desenvolvimento do ensino e nas ações e serviços públicos de saúde.

A Carta Magna disciplina, ainda, no art. 35, a intervenção dos Estados nos respectivos Municípios e a da União naqueles localizados em Território Federal, a qual somente poderá ser decretada quando: 1) deixar de ser paga, sem motivo de força maior, por dois anos consecutivos, a dívida fundada; 2) não forem prestadas contas devidas, na forma da lei; 3) não tiver sido aplicado o mínimo exigido da receita municipal na manutenção e desenvolvimento do ensino e nas ações e serviços públicos de saúde; 4) o Tribunal de Justiça der provimento à representação para assegurar a observância de princípios indicados na Constituição Estadual, ou para prover a execução de lei, de ordem ou de decisão judicial.

Segundo o art. 36, inciso I, a decretação da medida para garantir o livre exercício dos Poderes dependerá de solicitação do Legislativo ou

do Executivo coacto ou impedido, ou de requisição do Supremo Tribunal Federal, se a coação for exercida contra o Judiciário.

No caso de desobediência a ordem ou decisão judiciária, de acordo com o art. 36, inciso II, a intervenção condiciona-se à requisição do Supremo Tribunal Federal, do Superior Tribunal de Justiça ou do Tribunal Superior Eleitoral.

A ação interventiva para assegurar a observância dos princípios constitucionais enumerados no art. 34, VII, e no caso de recusa à execução de lei federal, se sujeita ao provimento, nos termos do art. 36, inciso III, pelo Supremo Tribunal Federal, de representação do Procurador-Geral da República.

O decreto de intervenção, diz o § 1º do art. 36, que especificará a amplitude, o prazo e as condições de execução e que, se couber, nomeará o interventor, será submetido à apreciação do Congresso Nacional ou da Assembléia Legislativa do Estado, conforme se trate de intervenção da União ou do Estado, no prazo de vinte e quatro horas. Consoante o § 2º do citado artigo, se não estiverem funcionando, as Casas Legislativas serão convocadas extraordinariamente em igual prazo.

No caso de intervenção para prover a execução de lei, ordem ou decisão judicial ou para assegurar a observância dos princípios constitucionais, quer no âmbito federal, quer no âmbito estadual, segundo o § 3º do art. 36, o decreto limitar-se-á a suspender a execução do ato impugnado, se essa medida bastar ao restabelecimento da normalidade, ficando dispensada a sua apreciação pelo Congresso ou pela Assembléia.

Em qualquer caso, cessados os motivos da intervenção, as autoridades afastadas de seus cargos a estes voltarão, salvo impedimento legal.

Os pressupostos materiais ou de fundo da intervenção federal nos Estados e no Distrito Federal, de acordo com José Afonso da Silva, “constituem situações críticas que põem em risco a segurança do estado, o equilíbrio federativo, as finanças estaduais e a estabilidade de ordem constitucional.”¹

¹ SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. São Paulo: Malheiros p. 483.

Observa-se, ainda, que, segundo o citado autor, o instituto tem por finalidade: 1) a *defesa do Estado*, quando a intervenção é autorizada para manter a integridade nacional e para repelir invasão estrangeira; 2) a *defesa do princípio federativo*, quando facultada para rechaçar invasão de uma unidade da Federação em outra, pôr termo a grave comprometimento da ordem pública e garantir o livre exercício de qualquer dos poderes nos entes federados; 3) a *defesa das finanças estaduais*, quando permitida no Estado que suspender o pagamento da dívida fundada por mais de dois anos, salvo motivo de força maior e que deixar de entregar aos Municípios receitas tributárias fixadas na Constituição, dentro dos prazos fixados em lei; e 4) a *defesa da ordem constitucional*, quando admitida para exigir a observância dos princípios constitucionais que determina².

Feitas essas considerações, sem adentrar na análise pormenorizada de cada um dos casos de intervenção, amplamente estudados pela doutrina, passemos a analisar o projeto de lei em foco.

O art. 2º do PL reproduz as hipóteses constitucionais e acrescenta, inovando o texto, no inciso IV, a possibilidade de decretação mediante representação de dois terços da Câmara Municipal, ou do Tribunal de Contas do Estado, nos casos dos incisos art. 35, I, II e III da Constituição Federal.

O art. 3º se refere equivocadamente ao art. 34, § 1º, da Constituição, quando deveria mencionar o art. 36, e apenas repete o texto da Carta, à exceção do § 3º que fixa, excedendo, a nosso ver, os limites constitucionais, prazo máximo de 120 (cento e vinte) dias corridos, prorrogável por um único e igual período. Como já mencionado o instituto da intervenção é medida excepcional a ser decretada pelo chefe do Executivo por instrumento próprio, caso a caso e, com o aval de outro Poder, seja o Legislativo seja o Judiciário. O § 8º inova ao estabelecer que só poderá ser nomeado interventor o brasileiro que possuir mais de trinta e cinco anos de idade, idoneidade moral e reputação ilibada.

O art. 4º do projeto reproduz o texto constitucional e o art. 5º inova ao estabelecer que o decreto de intervenção tramitará em regime de urgência no Congresso Nacional ou na Assembléia Legislativa do Estado, devendo ser aprovado ou rejeitado em até 48 (quarenta e oito) horas a contar de sua submissão. Estabelece, mais uma vez excedendo os limites da Carta, que o

² Idem. p. 483, 484

decreto interventivo será tacitamente aprovado para todos os efeitos legais, se os trabalhos legislativos destinados à sua apreciação não tiverem sido concluídos decorrido o prazo acima mencionado.

O artigo seguinte estabelece norma óbvia mencionando que “aprovada a intervenção, o Chefe do Poder Executivo mandará efetivá-la de imediato, dando posse ao interventor, mediante prestação de compromisso, nas hipóteses em que a medida for executada por seu intermédio”.

Daí para frente, encontramos dispositivos acerca de subsídio, nível hierárquico, atribuições, deveres e vedações do interventor, bem como determinação que as despesas necessárias à execução do decreto de intervenção correm por conta do ente federativo que tiver tomado a iniciativa de sua decretação, salvo nas hipóteses em que for solicitada pelo próprio ente coacto ou impedido.

Como se vê, o projeto: 1) amplia ou restringe competências taxativas determinadas pelo texto constitucional e, portanto, incorre em inconstitucionalidade; 2) reproduz dispositivos da Constituição sem complementá-los - função intrínseca da legislação infraconstitucional; 3) dispõe sobre atribuições, deveres e vedações do interventor, neste aspecto trazendo contribuição à legislação pátria.

Perguntamos-nos se caberia inserir no mundo jurídico legislação para tratar do tema. Pensamos que não. Na parte concernente às condições de execução, o decreto presidencial delineará as instruções e regras que orientarão o processo interventivo, impondo, em consequência, limites à atuação funcional do interventor. Ou seja, caso a caso. Desnecessário, portanto, legislação para tratar de maneira geral sobre atribuições, deveres e vedações do interventor.

Aprovado o decreto interventivo, as autoridades locais apontadas serão afastadas de suas funções e, no caso de afastamento do chefe do Executivo, o cargo respectivo será ocupado pelo interventor que exercerá suas atribuições dentro dos limites estabelecidos no ato de intervenção. As medidas adotadas por força da intervenção serão discriminadas em conformidade com as necessidades locais e em razão da gravidade do comprometimento da ordem pública.

Há de se notar que, após larga pesquisa, não encontramos legislação infraconstitucional, à exceção dos decretos interventivos, que regulamentassem a matéria na vigência das constituições anteriores.

Nunca é demais mencionar que em função da autonomia dos entes políticos, a intervenção é sempre uma exceção. Nesse sentido, deve ater-se aos casos mencionados nos art. 34 e 35, bem como aos requisitos impostos pelo art. 36 da Carta Política. Afigura-se a intervenção federal como mecanismo de garantir a aplicação de princípios constitucionais e assegurar a solidez do sistema federativo diante da ocorrência de circunstâncias concretas que, se não combatidas, poriam em risco sua estrutura.

Ante o exposto, manifestamo-nos pela inconstitucionalidade do Projeto de Lei nº 6.885, de 2010, prejudicados os demais aspectos a serem analisados por esta Comissão.

Sala da Comissão, em de de 2011.

Deputado Efraim Filho
Relator