

A REPRESENTAÇÃO INTERVENTIVA

GILMAR MENDES

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

1. Introdução

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

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

No Estado Federal a Constituição impõe deveres aos Estados-membros, cuja inobservância pode acarretar providências de índole interventiva, visando

a assegurar a integridade do ordenamento constitucional ou — como pretende Kelsen — da Constituição total (*Gesamtverfassung*). Assim, a violação de um dever pelo Estado-membro é condição da intervenção federal.⁷ “O fato ilícito é imputado ao Estado *enquanto tal*, assim como a intervenção federal se dirige contra o Estado *enquanto tal*, e não contra o indivíduo.”⁸

Na Constituinte de 1891 já se esboçara tendência no sentido de judicializar os conflitos federativos para fins de intervenção, tal como ficou assente nas propostas formuladas por João Pinheiro e Júlio de Castilhos.⁹ A reforma constitucional de 1926 consagrou expressamente os princípios constitucionais da União (art. 6º, II), outorgando ao Congresso Nacional a competência privativa para decretar a intervenção (art. 6º, § 1º). Reconheceu-se, assim, ao Parlamento a faculdade de caracterizar, preliminarmente, a ofensa aos princípios constitucionais sensíveis, atribuindo-se-lhe, ainda que de forma limitada e *ad hoc*, uma função de controle de constitucionalidade.¹⁰ A Constituição de 1934¹¹ e, posteriormente, as Constituições de 1946 e de 1967/1969 consolidaram a *forma judicial* como modalidade de *verificação prévia* de ofensa constitucional no caso de controvérsia sobre a observância dos princípios constitucionais da União, ou para prover à execução de lei federal (CF de 1967/1969, art. 10, VI).

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

Tem-se, pois, uma relação conflitiva, decorrente de eventual violação de deveres constitucionais, competindo ao órgão especial, ou ao próprio órgão encarregado de intervenção, verificar a configuração do ilícito.¹³ Tal colocação demonstra, inequivocamente, a existência de uma relação contenciosa, consistente na eventual inobservância de deveres constitucionais, que há de ser aferida como antecedente necessário de qualquer providência interventiva. “Ainda quando não se estabeleça para tal investigação um procedimento particular — ensina Kelsen — está prevista a intervenção federal para o caso de ilícito — ela não pode ser entendida coerentemente de outra forma, se aceitamos que, ao menos, quando se confia a decisão sobre a intervenção a um determinado órgão, há de se autorizá-lo a apurar, de modo autêntico, a ocorrência do ilícito”.¹⁴

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

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

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

2. Pressupostos de admissibilidade da representação interventiva

Considerações preliminares — Caracterizada a questão constitucional sobre a observância dos princípios sensíveis ou a execução de lei federal pelo Estado-membro como uma controvérsia entre a União e Estado, não se vislumbram maiores dificuldades em se afirmar a existência, na representação interventiva, de uma relação processual contraditória, instaurada pelo Poder Central com o escopo de assegurar a observância de princípios fundamentais do sistema federativo (CF de 1967/1969, art. 10, VII e VI, primeira parte, c/c o art. 11, § 1º, “c”).

Embora tenha preservado a sistemática consagrada pela Constituição de 1967/1969 (representação do Procurador-Geral da República, agora dirigida ao STF, se se tratar de ofensa aos princípios constantes do art. 34, VII; ou ao STJ, no caso de recusa à execução de lei federal — art. 34, VI), o constituinte de 1988 fixou como princípios básicos, cuja lesão pelo Estado-membro poderá dar ensejo à intervenção federal: a) forma republicana, sistema representativo

e regime democrático; b) direitos da pessoa humana; c) autonomia municipal; e d) prestação de contas da Administração Pública, direta e indireta (art. 34, VII).

A alteração adotada pela versão primeira da Constituição de 1988 parece resultar de um equívoco produzido pelo literalismo, que levou o constituinte a atribuir ao STJ matéria que envolvesse a aplicação de lei federal.

De qualquer sorte, cumpre ressaltar que o STF entendeu, em alguns julgados, que se cuidava de um conflito federativo, tendo assentado na Repr. n. 94-DF (Rel. Min. Castro Nunes) que a decisão proferida punha fim ao contencioso de inconstitucionalidade.¹⁸ Na Repr. n. 95 (Rel. Min. Orozimbo Nonato) esse entendimento foi reafirmado de forma ainda mais inequívoca. Embora o Procurador-Geral da República tivesse proposto a representação em forma de consulta, antecipando sua opinião quanto à constitucionalidade do art. 2º do Ato das Disposições Transitórias da Constituição de Pernambuco, o STF houve por bem conhecer do pedido, admitindo a caracterização da controvérsia constitucional, na medida em que o interventor federal se recusava a transferir a chefia do Executivo ao Presidente da Assembléia Legislativa, tal como previsto na Carta estadual.

Nesse sentido, parecem elucidativas as considerações constantes do voto do eminente Min. Orozimbo Nonato: “Não há, insistimos, no caso dos autos, simples consulta ao Supremo Tribunal Federal, que não é órgão consultivo, senão judicante, mas a exposição de um conflito de natureza constitucional, elementarmente constitucional, não ocultando a forma, algo dubitativa, das comunicações a ocorrência do tumulto, uma vez que, apesar de promulgada a Constituição, que defere a Chefia do Executivo, no caso, e episodicamente, ao Presidente da Assembléia, o Interventor persiste em continuar a ocupar aquela Chefia e o Governo Federal declara abster-se de qualquer providência, antes da deliberação do Judiciário. Tais atitudes apenas encontram explicação em se haver por inconstitucional o texto aludido, embora essa convicção se desvele na forma discreta de hesitação e de dúvida. Por outro lado, a opinião do eminente Sr. Procurador-Geral da República constitui, sem dúvida, dado precioso à solução da controvérsia, por seu prestígio pessoal de publicista, por sua autoridade de doutrinador. Mas não exclui a postulação da controvérsia, uma vez que ele tomou, formalmente, a iniciativa a que alude o parágrafo único do art. 8º da Constituição Federal, isto é, submeteu ao Supremo Tribunal Federal o exame do ato argüido de inconstitucionalidade”.¹⁹

Como se vê, assumia relevância não a manifestação do Procurador-Geral da República, por si só, mas a caracterização da *controvérsia constitucional*, consistente no juízo dos agentes federais — no caso, representados pelo Inter-

ventor e pelo Ministro da Justiça — quanto à inconstitucionalidade do preceito em discussão.

Legitimação ativa ad causam — Embora a doutrina não o tenha afirmado expressamente,²⁰ é certo que, se o titular da ação encaminhava ao STF um pedido de arguição de inconstitucionalidade com manifestação em sentido contrário *era porque estava postulando não a declaração de inconstitucionalidade, mas sim a declaração de constitucionalidade da norma questionada.*

A representação interventiva não se confundia com um processo de controle abstrato de normas. Ao contrário, cuidava-se propriamente da judicialização de um conflito entre União e Estado no tocante à observância dos princípios sensíveis. O Procurador-Geral da República, nesse processo, não era o substituto processual da sociedade, como pretendeu Buzaid;²¹ nem atuava nesse processo como *custos legis*,²² mas sim como representante judicial de União. A atuação do Procurador-Geral da República não dependia de provocação de terceiros, como imaginado inicialmente, porquanto a matéria relativa à observância dos princípios sensíveis dizia respeito exclusivamente ao interesse da União na observância destes.

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

Deve-se ressaltar, pois, que na prática distorcida do instituto da *representação interventiva* está o embrião da representação de inconstitucionalidade em tese, da ação direta de inconstitucionalidade e, naturalmente, da ação declaratória de constitucionalidade,²³ positivada agora no art. 102, I, “a”, da CF.

A instauração do processo de controle de constitucionalidade, para fins de intervenção, é privativa do Procurador-Geral da República, como representante judicial da União. Têm legitimidade passiva os órgãos estaduais que editaram o ato questionado. Como assentado, diversamente do que ocorre no processo de controle abstrato de normas, que é um processo objetivo (*objektives Verfahren*), tem-se, na representação interventiva uma relação processual contraditória entre União e Estado-membro atinente à observância de deveres constitucionalmente impostos ao ente federado (Lei n. 4.337/64, arts. 1º, 2º e 3º; RISTF, arts. 169 e 170).

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

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

A propósito, lembre-se que Pontes de Miranda chegou a sustentar que, “se foi o Presidente da República que remeteu a espécie ao Procurador-Geral da República, para exame pelo Supremo Tribunal Federal, o Supremo Tribunal Federal declara, não desconstitui, e o Procurador-Geral da República não tem arbítrio para representar ou não”.²⁴

Objeto da controvérsia — *a) Considerações preliminares:* A controvérsia envolve os deveres do Estado-membro quanto à observância dos princípios constitucionais sensíveis (CF de 1988, art. 34, VII; CF de 1969, arts. 13, I, e 10, VII) e à aplicação da lei federal (CF de 1988, art. 34, VI; CF de 1967/1969, art. 10, VI, primeira parte).

Essa violação de deveres consiste, fundamentalmente, na edição de atos normativos infringentes dos princípios federativos previstos no art. 34, VII, da CF de 1988.²⁵ “O legislador constituinte usou da palavra ato — lecionava Castro Nunes — na sua acepção mais ampla e compreensiva, para abranger no plano legislativo as normas de qualquer hierarquia que comprometam algum dos princípios enumerados”.²⁶

Na mesma linha de entendimento, ressalta Pontes de Miranda: “(...) a regra jurídica referente à intervenção por infração de princípios sensíveis (art. 10, VII) assegura o respeito do Direito escrito, ou não-escrito, da Constituição estadual e das leis estaduais ou municipais àqueles princípios; o inciso IV diz que se atenda ao reclamo dos Estados-membros, ainda quando, existindo Constituição ou lei perfeitamente acorde com os princípios enumerados como sensíveis, se não esteja a realizar, como fora de mister, a vida das instituições estaduais”.²⁷

Vê-se, pois, que a afronta aos princípios contidos no art. 10, VII, da CF de 1967/1969 haveria de provir, basicamente, de atos normativos dos poderes estaduais, não se afigurando suficiente, em princípio, a alegação da ofensa, em concreto. “A violação, em concreto, por parte do Estado Federado — ensinava Bandeira de Mello —, não diz respeito aos princípios constitucionais

propriamente ditos, a que devia observar, mas ao exercício da ação dos poderes federais, de execução das leis federais (...)”.²⁸

A Constituição de 1967/1969 manteve essa orientação ao condicionar a intervenção, no caso de execução de lei federal, ao provimento, pelo STF, de representação do Procurador-Geral da República (art. 10, VI, primeira parte, c/c o art. 11, § 1º, “c”). Daí assentar Pontes de Miranda que, “enquanto a intervenção federal para assegurar a observância dos princípios constitucionais inerentes à forma republicana, à independência dos Poderes e outros cânons, consignados na Constituição de 1967, concerne no respeito, ainda em geral, e *in abstracto*, das regras jurídicas principais, a do art. 10, VI, é tipicamente referente a casos concretos (...)”.²⁹

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

Todavia, a execução da lei federal envolve, igualmente, a edição de atos administrativos e a criação de pressupostos e condições necessários à realização da vontade do legislador federal. Assim, tanto a ação quanto a omissão do Poder Público estadual podem exigir que se proveja à execução da lei federal, submetendo-se a questão, previamente, à Excelsa Corte (CF de 1967/1969, art. 10, VI).³⁰

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

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

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

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

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

Destarte, restou assentado — com boas razões — na jurisprudência do STF, que não só os atos normativos estaduais, mas também atos administrativos, atos concretos ou até omissões poderiam dar ensejo à representação interventiva no contexto da Constituição de 1988.³⁶

c) *Representação interventiva e recusa à execução de lei federal*: No caso de recusa à execução de lei federal — talvez seja mais indicado falar-se em *recusa à execução do Direito federal* — atribuiu-se, inicialmente, ao STJ a competência para julgar a representação (CF, art. 34, VI, primeira parte, c/c o art. 37, VI).

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

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

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

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

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

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

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

O caráter aberto dos chamados *princípios sensíveis* exige um significativo esforço hermenêutico.

Quando se terá como caracterizada uma lesão ao princípio da forma republicana? Em que caso se pode afirmar que a unidade federada feriu o princípio representativo ou o regime democrático?

Essas indagações somente podem ser respondidas, adequadamente, no contexto de determinado sistema constitucional. É o exame sistemático das disposições constitucionais integrantes do modelo constitucional que permitirá explicitar o conteúdo de determinado princípio.

Ao se deparar com alegação de afronta ao princípio da divisão de Poderes de Constituição estadual em face dos chamados *princípios sensíveis* (representação interventiva), assentou o notável Castro Nunes lição que continua prenhe de atualidade: “(...). Os casos de intervenção prefigurados nessa enumeração se enunciam por declarações de princípios, comportando o que possa comportar cada um desses princípios como dados doutrinários, que são conhecidos na exposição do Direito Público. E por isso mesmo ficou reservado o seu exame, do ponto de vista do conteúdo e da extensão e da sua correlação com outras disposições constitucionais, ao controle judicial a cargo do Supremo Tribunal Federal. Quero dizer com estas palavras que a enumeração é limitativa como enumeração. (...). A enumeração é taxativa, é limitativa, é restritiva, e não pode ser ampliada a outros casos pelo Supremo Tribunal. Mas cada um desses princípios é dado doutrinário que tem de ser examinado no seu conteúdo e delimitado na sua extensão. Daí decorre que a interpretação é restritiva apenas no sentido de limitada aos princípios enumerados; não o exame de cada um, que não está nem poderá estar limitado, comportando necessariamente a exploração do conteúdo e fixação das características pelas quais se defina cada qual deles, nisso consistindo a delimitação do que possa ser consentido ou proibido aos Estados”.³⁷

Assim, o elenco do art. 34, VII, da CF é fixado de forma taxativa, ou em *numerus clausus*.

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

“Devo dizer ao Tribunal que considero a atribuição hoje conferida ao Supremo Tribunal excepcionalíssima, só quando for possível entroncar o caso trazido ao nosso conhecimento a algum dos princípios enumerados no art. 7º, n. 7, será possível conhecer da arguição. Não basta ser levantada uma dúvida constitucional, não basta que exista uma controvérsia constitucional. Se não for possível entroncá-la com um dos princípios enumerados, penso que o Tribunal deverá abster-se de qualquer deliberação. Nesse sentido, aliás, foi o

voto do eminente Sr. Min. Hahnemann Guimarães, que salientou também esse aspecto, igualmente ressaltado pelo eminente Sr. Min. Relator, em seu voto.

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

Sobre o significado da forma republicana, anota Magnus Cavalcante de Albuquerque, em dissertação de Mestrado apresentada à UnB sobre o tema: “Da idéia de República, pela quase-unanimidade doutrinal, infere-se a noção de temporariedade e eletividade da Chefia de Estado, o que a singulariza em relação a outras espécies de organização governamental. Sampaio Dória, porém, acena com mais seis outros princípios por ele considerados corolários do regime republicano: a inelegibilidade continuada do chefe do Executivo, o alheamento do Presidente na escolha do seu sucessor, a responsabilidade dos funcionários, a representação das minorias, a seleção do eleitorado e a liberdade política”.³⁹

É ainda Magnus Albuquerque quem recorda ter o STF afirmado que a dualidade de governos em uma unidade federada configura grave perturbação da ordem republicana.⁴⁰ Convém registrar a seguinte passagem do acórdão proferido no HC n. 6.008, de 1920: “A dualidade de governos em um Estado da Federação importa grave perturbação da forma republicana federativa, o que autoriza a intervenção do Governo Federal para assegurá-la. O preceito constitucional que rege a intervenção federal quando se referiu à ‘forma republicana federativa’ não pôs a vista exclusivamente no Governo Nacional; preocupou-se, ao contrário, e principalmente, com a organização governamental dos Estados”.⁴¹

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

A propósito da emenda constitucional que prorrogava o mandato de prefeitos e vereadores pelo prazo de dois anos, ressaltou o eminente Min. Moreira Alves: “A Emenda Constitucional, em causa, não viola, evidentemente, a República, que pressupõe a temporariedade dos mandatos eletivos. De feito, prorrogar mandato de dois para quatro anos, tendo em vista a conveniên-

cia da coincidência de mandatos nos vários níveis da Federação, não implica introdução do princípio de que os mandatos não mais são temporários, nem envolve, indiretamente, sua adoção de fato, como sustentam os impetrantes, sob a alegação de que, a admitir-se qualquer prorrogação, ínfima que fosse, estar-se-ia a admitir prorrogação por 20, 30 ou mais anos. Julga-se à vista do fato concreto, e não de suposição, que, se vier a concretizar-se, merecerá, então, julgamento para aferir-se da existência, ou não, de fraude à proibição constitucional".⁴³

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

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

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

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

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

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

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

Da mesma forma, o próprio conceito de Estado de Direito Democrático pressupõe, como demonstrado, o respeito aos direitos fundamentais e à independência dos Poderes, assumindo a independência do Poder Judiciário papel central no funcionamento desse sistema. Em verdade, como anota Martín Kriele, um catálogo de direitos fundamentais é perfeitamente compatível o Absolutismo, com a Ditadura e com o Totalitarismo. A Inglaterra garantiu, porém, os direitos humanos sem necessidade de uma Constituição escrita.⁴⁵ É que a independência judicial — conclui ele — é mais importante que o catálogo de direitos fundamentais contidos na Constituição.⁴⁶

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

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

Ainda que se busque fundamento na própria ordem constitucional para explicitar o conteúdo desse *princípio sensível*, é certo que não se poderá fazer abstração do princípio da dignidade humana, previsto no art. 1º, III, e dos postulados constantes do catálogo de direitos e garantias individuais (CF, art. 5º e §§ 1º e 2º). Evidentemente, o Tribunal terá que desenvolver critério relativo ao significado amplo e à intensidade da lesão, tendo em vista a necessária compatibilização do processo interventivo — marcadamente excepcional — com a autonomia do entende federado.⁴⁷

Daí por que o Tribunal, na IF n. 114-MT, embora tenha considerado deploráveis os fatos (linchamento de presos arrancados das mãos da Polícia),⁴⁸ houve por bem julgar improcedente a representação interventiva formulada pelo Procurador-Geral da República.

Embora o STF tenha considerado admissível a representação interventiva contra ato concreto ou omissão administrativa do Estado-membro, cuidou de estabelecer que tal ação judicial não há de ser aceita para questionar fatos isolados, episódicos, que não sejam aptos a indicar uma sistemática violação dos direitos da pessoa humana. Enfatizou-se que orientação contrária poderia afetar gravemente o próprio princípio federativo. Nesse sentido, observou Sepúlveda Pertence ser necessário que “haja uma situação de fato de insegurança global de direitos humanos, desde que imputável não apenas a atos

jurídicos estatais, mas à ação material ou à omissão por conivência, por negligência ou por impotência dos poderes estaduais responsáveis”.⁴⁹

Na oportunidade anotou Pertence que, se se cuidasse de fato isolado, apto a comprometer gravemente a ordem pública no Estado, estar-se-ia em face de outra hipótese de intervenção federal, não dependente da representação do Procurador-Geral, mas da iniciativa privativa do Presidente da República⁵⁰ (CF, art. 34, III).

Na linha da tradição brasileira (CF de 1946, art. 7º, VII, “e”; CF de 1967/1969, art. 10, VII, “e”), manteve-se a autonomia municipal como princípio sensível (CF, art. 34, VII, “c”). Observe-se que o texto constitucional de 1988 conferiu ênfase ao Município no sistema constitucional federativo, referindo-se a ele até mesmo como integrante do sistema federativo (art. 1º).

Reconheceu-se ao Município, competência para legislar sobre assuntos de interesse local, suplementar a legislação federal e estadual no que couber, instituir e arrecadar os tributos de sua competência (taxas, imposto predial e territorial urbano, transmissão *inter vivos*, por ato oneroso, de bens imóveis, serviços de qualquer natureza) (art. 30 e 156), e previu-se a aprovação de uma lei orgânica municipal, com a observância dos princípios estabelecidos na Constituição (eleição de prefeito, vice-prefeito e vereadores, número de vereadores, sistema remuneratório dos agentes políticos, iniciativa popular, inviolabilidade dos vereadores por suas opiniões, palavras e votos no exercício do mandato e na circunscrição do Município, limites de gastos do Poder Legislativo Municipal, sistema de prestação de contas e de controle externo (arts 28 e 29). Em reforço à autonomia municipal, estabelece a Constituição um sistema de transferência de recursos do Estado-membro e da União para os Municípios (arts. 158, IV, e 159, I, “a”).

Esses contornos institucionais permitem fornecer alguma densidade para o parâmetro de controle da *autonomia municipal*. Atos normativos ou administrativos ou até mesmo atos concretos que violem essa garantia, poderão ser atacados em sede de representação interventiva.

A Constituição de 1988 consagra ainda, como *princípio sensível*, a prestação de contas da Administração Pública, direta e indireta (CF, art. 34, VI, “d”). Trata-se da especificação do princípio republicano, que impõe ao administrador o dever de prestar contas relativas à *res publica*.

Finalmente, o texto constitucional prevê, enquanto princípio de observância obrigatória por parte do Estado-membro, sob pena de intervenção, a “aplicação do mínimo exigido da receita resultante de impostos estaduais, compreendida a proveniente de transferências, na manutenção e desenvolvi-

mento do ensino e nas ações e serviços públicos de saúde” (CF, art. 34, VII, “e”).

O art. 212 da CF estabelece que a União aplicará, anualmente, nunca menos de 18%, e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios 25%, “no mínimo, da receita resultante impostos, compreendida a proveniente de transferências, na manutenção e desenvolvimento do ensino”. No caso das ações e serviços de saúde prevê a Constituição que a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios aplicarão, anualmente, recursos mínimos derivados da aplicação de percentuais calculados sobre o produto de arrecadação de impostos e outros recursos, na forma prevista em lei complementar (CF, art. 198, §§ 2º e 3º). Enquanto não for editada a lei complementar de que trata o art. 198, § 2º, da CF aplicam-se as regras constantes do art. 77 do ADCT.

3. Procedimento

Considerações gerais — Os limites constitucionais da representação interventiva mereceram a precisa reflexão de Castro Nunes.

Na Repr. n. 94 enfatizou-se o caráter excepcional desse instrumento: “Outro aspecto, e condizente com a atitude mental do intérprete, em se tratando de intervenção — ensinava — é o relativo ao caráter excepcional dessa medida, pressuposta neste regímen a autonomia constituinte, legislativa e administrativa dos Estados-membros, e, portanto, a preservação dessa autonomia ante o risco de ser elidida pelos Poderes da União. Castro Nunes aduzia que a enumeração contida no art. 7º, VII, da Constituição de 1946 ‘é taxativa, é limitativa, é restritiva e não pode ser ampliada a outros casos pelo Supremo Tribunal Federal’”.⁵¹

A Lei n. 2.271, de 22.7.54, determinou que se aplicasse à arguição de inconstitucionalidade o processo do mandado de segurança (art. 4º). A primeira fase continuou a ser processada, porém, na Procuradoria-Geral da República, tal como no período anterior ao advento da disciplina legal (art. 2º). “Era o Procurador-Geral — diz Themístocles Cavalcanti — quem recebia a representação da parte e, no prazo de 45 dias improrrogáveis, contados da comunicação da respectiva assinatura, ouvia, sobre as razões da impugnação do ato, os órgãos que o tivessem elaborado ou praticado”.⁵² A Lei n. 4.337/64 modificou o procedimento então adotado, determinando que, após a arguição, o relator ouvisse sobre as razões de impugnação do ato, no prazo de 30 dias, os órgãos que o tivessem elaborado ou expedido. Admitia-se, contudo, o julgamento imediato do feito em caso de urgência e relevância do interesse de ordem pública, dando-se ciência da supressão do prazo às partes.

Cuidava-se na Lei n. 2.271/54 de rito processual curioso: o Procurador-Geral da República poderia submeter a representação ao exame do STF toda vez que tivesse conhecimento de infração ao art. 7º, VII, da CF. Se se cuidasse, porém, de representação de “parte interessada”, deveria o Procurador-Geral submeter ao conhecimento do STF no prazo de 90 dias (art. 1º, parágrafo único). Nesse caso, competia ao Procurador-Geral pedir informações aos órgãos responsáveis pela sua elaboração ou expedição, no prazo improrrogável de 45 dias.

Submetido o processo à apreciação do STF, aplicava-se o rito procedimental do mandado de segurança, sendo admissíveis embargos (infringentes) de decisão não unânime.

Procedimento da representação interventiva segundo a Lei n. 4.337/64 e o Regimento Interno do STF — A Lei n. 4.337/64 alterou substancialmente o procedimento da representação interventiva, que pode ser assim resumido:

a) No caso de representação por parte de interessado, disporia o Procurador-Geral da República do prazo de 30 dias para apresentar o pedido ao STF (art. 2º).

b) O relator designado deveria ouvir os órgãos responsáveis pela elaboração ou expedição do ato no prazo de 30 dias. A fase das informações passava a se realizar no âmbito do próprio Tribunal. Findo o prazo para informações, disporia de prazo idêntico para apresentar o relatório (art. 3º).

c) Apresentado o relatório, cujas cópias seriam remetidas a todos os Ministros, competia ao Presidente designar o dia do julgamento pelo Tribunal Pleno, dando ciência aos interessados. Na sessão de julgamento, findo o relatório, podiam usar da palavra, na forma do Regimento Interno do Tribunal, o Procurador-Geral da República, sustentando a argüição, e o Procurador dos órgãos estaduais interessados, defendendo a constitucionalidade do ato impugnado (art. 4º e parágrafo único).

d) Se, ao receber os autos, ou no curso do processo, o Ministro Relator entendesse que a decisão da espécie era urgente, em face de relevante interesse de ordem pública, poderia requerer, com prévia ciência das partes, a imediata convocação do Tribunal, e este, sentindo-se esclarecido, poderia suprimir os prazos do art. 3º e proferir seu pronunciamento, com as cautelas do art. 200 da CF (voto da maioria absoluta dos membros do Tribunal) (art. 5º).

e) Eram admissíveis embargos (infringentes) caso houvesse pelo menos três votos divergentes (art. 6º).

f) Se a decisão final fosse pela inconstitucionalidade, o Presidente do STF imediatamente a comunicaria aos órgãos estaduais interessados, e, publi-

cado que fosse o acórdão, levá-lo-ia ao conhecimento do Congresso Nacional para os fins dos arts. 8º, parágrafo único (“No caso do n. VII, o ato argüido de inconstitucionalidade será submetido pelo Procurador-Geral ao exame do Supremo Tribunal Federal, e, se este a declarar, será decretada intervenção”), e 13 da CF de 1946 (“Nos casos do art. 7º, n. VII, observado o disposto no art. 8º, parágrafo único, o Congresso Nacional se limitará a suspender a execução do ato argüido de inconstitucionalidade se essa medida bastar para o restabelecimento da normalidade do Estado”).

g) Caso não se revelassem suficientes as providências determinadas no art. 7º, e sem prejuízo da iniciativa que pudesse competir ao Poder Legislativo, o Procurador-Geral da República poderia solicitar fosse decretada a intervenção federal nos termos do art. 8º, parágrafo único, da CF.

O Regimento Interno do STF (RISTF), que passou a disciplinar a matéria por força do disposto no art. 119, § 3º, da CF de 1967/1969, fixou procedimento único para a representação interventiva e para a representação de inconstitucionalidade *in abstracto* (arts. 169-175).

Com a edição da Lei 9.868/99 as disposições regimentais referidas passaram a ser aplicáveis exclusivamente ao processo da representação interventiva.

A ação há de ser proposta pelo Procurador-Geral da República, não se admitindo desistência, ainda que a final o requerente se manifeste pela sua improcedência⁵³ (RISTF, art. 169, § 1º). Compete ao Relator designado, solicitar informações à autoridade da qual tiver emanado o ato, que deverão ser prestadas no prazo de 30 dias, contados do recebimento do pedido (RISTF, art. 169, § 2º). O relator poderá dispensar a apresentação de informações, *ad referendum* do Plenário. Caso haja pedido de liminar, o relator deverá submetê-la à apreciação do Plenário, e somente após a decisão haverá de solicitar informações (RISTF, art. 169, § 1º).

Se o relator, ao receber os autos ou no curso do processo, entender que a decisão é urgente, em face de relevante interesse de ordem pública, poderá, com prévio conhecimento das partes, submetê-lo ao conhecimento do Tribunal, que poderá julgá-lo com os elementos de que dispuser (RISTF, art. 170, § 3º).

Recebidas as informações, deve ser aberta vista ao Procurador-Geral da República, pelo prazo de 15 dias, para emitir parecer (RISTF, art. 171). Decorrido o prazo do art. 171 do RISTF ou dispensadas as informações em razão da urgência, será lançado o relatório, do qual a Secretaria remeterá cópia a todos Ministros, e solicitado dia para julgamento (RISTF, art. 172).

a) *Cautelar na representação interventiva*: O STF viu-se confrontado com pedido de suspensão provisória de ato normativo no julgamento da Repr. n. 94, de 17.7.47, atinente às disposições parlamentaristas constantes da Constituição do Estado do Rio Grande do Sul.

Naquela oportunidade, deixou assente o eminente Relator, Min. Castro Nunes, *verbis*: “Devo informar ao Tribunal que o Exmo. Sr. Procurador encaminhou-me (...) o pedido formulado pelo Governador do Estado para que fosse suspensa provisoriamente a Constituição, até o pronunciamento provocado. Mandeí juntar aos autos a petição, sem despachar. O pedido de suspensão provisória não poderia ser deferido por analogia com o que se prescreve no processamento do mandado de segurança. A atribuição ora conferida ao Supremo Tribunal é *sui generis*, não tem por objeto ato governamental ou administrativo, senão ato constituinte ou legislativo; não está regulada em lei, que, aliás, não poderia dispor para estabelecer uma tramitação que entorpecesse a solução, de seu natural expedita, da crise institucional prefigurada. Acresce por sobre tudo isso que o poder de suspender o ato argüido de inconstitucional pertence ao Congresso, nos termos expressos do art. 13, como sanção articulada com a declaração da inconstitucionalidade”.⁵⁴

Entendeu-se, então, que não era admissível a cautelar em sede de representação interventiva, dadas as singularidades do processo político em que se encontrava inserida aquela ação.

A Lei 2.271/54, que regulamentou o processo da representação interventiva previsto no art. 13, parágrafo único, da CF de 1946, fixou, no art. 4º, a seguinte regra: “Aplica-se ao Supremo Tribunal Federal o rito do processo do mandado de segurança, de cuja decisão caberão embargos caso não haja unanimidade”.

Essa disposição permitiu que o STF, ainda que com alguma resistência, passasse a deferir o pedido de liminar, suspendendo a eficácia do ato normativo impugnado, em consonância com a orientação consagrada na Lei do Mandado de Segurança.⁵⁵

A Lei 4.337/64 não previu expressamente a concessão de cautelar, estabelecendo, no art. 5º, que, “se, ao receber os autos, ou no curso do Processo, o Ministro Relator entender que a decisão de espécie é urgente em face de relevante interesse de ordem pública, poderá requerer, com prévia ciência das partes, a imediata convocação do Tribunal, e este, sentindo-se esclarecido, poderá suprimir os prazos do art. 3º desta Lei [30 dias para informações e 30 dias para apresentação de relatório] e proferir seu pronunciamento, com as cautelas do art. 200 da Constituição Federal” [maioria absoluta].

A Lei 5.778/72, que disciplina a representação interventiva no âmbito municipal (CF de 1967/1969, art. 15, § 3º, “d”), estabelece que poderá o relator, a requerimento do chefe do Ministério Público estadual, mediante despacho fundamentado, suspender liminarmente o ato impugnado.

b) Procedimento da representação interventiva — Necessidade de nova lei: A clara separação entre a ação direta de inconstitucionalidade, agora, sob a Constituição de 1988, submetida a um regime de iniciativa múltipla, até mesmo do Procurador-Geral da República, e a representação interventiva, que continua a ser de iniciativa do Procurador-Geral da República, está a exigir uma revisão completa do rito processual desta ação peculiar inserida no contexto complexo da intervenção federal.

É certo, ademais, que a nítida separação entre o controle abstrato de normas e a representação interventiva — fruto do desenvolvimento dos estudos sobre controle de constitucionalidade — reclama também uma revisão da disciplina processual do tema.

Parece imperiosa a necessidade de promulgação de lei especial que confira adequada conformação ao instituto, com as devidas adequações do instituto aos novos tempos e sem as deformações e deturpações do passado.

Na nova disciplina processual há de se reconhecer que o Procurador-Geral da República atua, na representação interventiva, como representante judicial da União, o que justifica que se confira realce também à manifestação desta, por parte do Advogado-Geral e de outros representantes do Poder Público federal. Este processo, que resulta de um conflito federativo, é tipicamente subjetivo, relacionado aos direitos e deveres da União e dos Estados-membros — e, por isso, há de assumir perfil inequivocamente contraditório, assegurando-se às partes plena igualdade de oportunidade de demonstrar a correção dos entendimentos perfilhados.

A adoção de parâmetros de controle como os direitos da pessoa humana, a não-aplicação de percentual de recursos na educação e na saúde, parece indicar que a representação interventiva já não se limita mais ao simples exame de constitucionalidade de lei ou ato normativo, destinando-se também à verificação de situações de fato. É claro — observa Pertence — “que isso imporá adequações, se for o caso, do procedimento desta representação à necessidade de verificação não da constitucionalidade de um ato formal, mas da existência de uma grave situação atentatória à efetividade dos princípios constitucionais, particularmente aos direitos humanos fundamentais”.⁵⁶

Tema delicado diz respeito à admissão da cautelar em sede de representação interventiva.

A rigor, não seria de admitir-se a cautelar com objetivo de suspender lei ou ato normativo estadual, especialmente se se considera que a decisão que se profere é meramente declaratória da infração (e não da inconstitucionalidade do ato normativo), traduzindo, por isso, simples *juízo de constatação* (*Feststellungsurteil*) que legitimaria a deflagração do processo interventivo.

Como se viu, porém, a tradição brasileira encaminhou-se para reconhecer o cabimento da cautelar em sede de representação interventiva a partir da aplicação, por extensão, da Lei do Mandado de Segurança.

Essa tradição legislativo-constitucional e a peculiar atividade desenvolvida pelo STF nos demais conflitos federativos, enquanto Tribunal de Federação, parecem recomendar a preservação da cautelar como instrumento de dissuasão e solução antecipada de discórdias federativas.

Outra indagação relevante é a afeta à admissão, ou não, de *amicus curiae* na representação interventiva.

Tendo em vista o caráter subjetivo do processo, poder-se-ia sustentar que tal participação seria indevida. O elevado interesse contido nas controvérsias federativas para as demais unidades federadas e, muitas vezes, para os cidadãos em geral parece recomendar resposta positiva a essa questão.

4. Decisão

O julgamento há de efetuar-se com o *quorum* de oito Ministros, devendo-se declarar a inconstitucionalidade ou constitucionalidade da norma impugnada se num ou noutro sentido se tiverem manifestado seis Ministros. Não alcançada a maioria necessária, estando licenciados ou ausentes Ministros em número que possa influir no julgamento, este será suspenso a fim de aguardar-se o comparecimento de Ministros ausentes (RISTF, art. 173 e parágrafo único).

Na representação interventiva, se o Tribunal julgar improcedente a ação, haverá de reconhecer a constitucionalidade da medida questionada em face dos chamados *princípios sensíveis* (CF, art. 34, VII) ou a não-configuração de indevida recusa à execução de lei federal (CF, art. 34, VI).

Como ressaltado, a preocupação com uma modalidade de *accertamento giudiziale dell'illecito* nos casos de intervenção federal remonta à Constituinte de 1891, quando João Pinheiro e Júlio de Castilhos formularam propostas com o objetivo de submeter à apreciação do STF as controvérsias relativas à ofensa a princípio cardeal da Constituição pelo Estado-membro.⁵⁷ A disciplina da matéria, incorporada ao texto constitucional de 1934, ganhou forma definitiva na Constituição de 1946 (art. 7º, VII, c/c o art. 8º, parágrafo único).

Nos termos do art. 8º, *caput* e parágrafo único, da CF de 1946, a intervenção haveria de ser decretada por lei federal, após a declaração de inconstitucionalidade do ato estadual pelo STF, em representação formulada pelo Procurador-Geral da República. O ato interventivo limitar-se-ia a suspender a execução do ato argüido de inconstitucionalidade, se essa medida bastasse para o restabelecimento da normalidade do Estado (art. 13). Essa mesma orientação foi preservada na Constituição de 1967/1969, atribuindo-se ao Presidente da República a função anteriormente deferida ao Congresso Nacional (art. 10, VII e VI, primeira parte, c/c o art. 11, §§ 1º, “c”, e 2º).

Na CF de 1988, o art. 34, § 3º, também estabelece que, nos casos do art. 34, VI (recusa à execução de lei federal) e 34, VII (ofensa aos princípios sensíveis), dispensada a apreciação pelo Congresso Nacional, o decreto há de limitar-se a suspender a execução do ato impugnado, se a medida for suficiente para a superação do estado de anormalidade.

Não se cuida aqui, obviamente, de aferir a constitucionalidade *in abstracto* da norma estadual, mas de verificar, para fins de intervenção e no contexto de um conflito federativo, se determinado ato, editado pelo ente federado, afronta princípios basilares da ordem federativa, ou se determinada ação ou omissão do Poder Público estadual impede a execução da lei federal.

Não se declara a nulidade ou a ineficácia do ato questionado, limitando-se a afirmar a violação do texto constitucional no âmbito de um procedimento complexo que poderá levar à decretação da intervenção federal.

Nesse sentido a lição de Pontes de Miranda: “Se a decisão do Supremo Tribunal Federal é para a intervenção federal, a carga preponderável é só declarativa, pois a suspensão pelo Presidente da República é que desconstitui. Se a decisão não é para a finalidade da intervenção federal: não desconstitui-se o ato estadual, inclusive a lei, *in casu*”.⁵⁸

É o que entende o STF, conforme se depreende de voto proferido por Moreira Alves: “A representação interventiva é instrumento jurídico que se integra num processo político — a intervenção — para legitimá-lo. Embora diga respeito à lei em tese, não se apresenta, propriamente, como instrumento de controle concentrado de constitucionalidade, uma vez que a declaração de inconstitucionalidade nela obtida não opera *erga omnes*, mas apenas possibilita (como elo de uma cadeia em que se conjugam poderes diversos) ao Presidente da República (ou ao governador, ser for o caso) suspender a execução do ato impugnado”.⁵⁹

Vê-se, pois, que o STF limita-se, em princípio, a *constatar* ou a *declarar* a ofensa aos princípios sensíveis ou a recusa à execução da lei federal.

A decisão configura, portanto, aquilo que a doutrina constitucional alemã denomina *Feststellungsurteil* (sentença meramente declaratória).⁶⁰ Do ponto de vista estritamente formal, o julgado não elimina a lei eventualmente declarada inconstitucional do ordenamento jurídico e não obriga, *per se*, o ente federado, não o condena, *expressamente*, a fazer ou deixar de fazer alguma coisa. A decisão insere-se no contexto do processo político de intervenção como um elemento essencial à decisão a ser adotada pelo Presidente da República.

Tal como estabelecido no ordenamento constitucional brasileiro, a decisão do STF constitui *conditio juris* das medidas interventivas, que não poderão ser empreendidas sem a declaração judicial de inconstitucionalidade. Todavia, o julgado não tem o condão de anular ou de retirar eficácia do ato impugnado. Tanto é assim que os constituintes de 1946, de 1967/1969 e de 1988 referiram-se à *suspensão do ato* (CF de 1946, art. 13; CF de 1967/1969, art. 11, § 2º; CF de 1988, art. 34, § 3º), pressupondo, pois, sua subsistência mesmo após a pronúncia de ilegitimidade. Esse mecanismo foi incorporado à Constituição de 1988, conforme se pode depreender da leitura do art. 36, § 3º (“Nos casos do art. 34, VI e VII, ou do art. 35, IV, dispensada a apreciação pelo Congresso Nacional, o decreto limitar-se-á a suspender a execução do ato impugnado, se essa medida bastar ao restabelecimento da normalidade”). Portanto, também no atual Texto Magno limita-se o STF a declarar a inconstitucionalidade da providência ou do ato normativo estadual, sem lhe retirar a eficácia. O ato impugnado somente será retirado do ordenamento jurídico mediante providência do ente federado (revogação), ou através da *suspensão*, nos termos do art. 36, § 3º. Tem-se, aqui, um inequívoco exemplo de que a inconstitucionalidade de uma lei nem sempre implica sua nulidade.

Tal como no chamado *Feststellungsurteil*, que o *Bundesverfassungsgericht* pronuncia no conflito entre órgãos (*Organstreitigkeiten*) e na controvérsia entre União e Estado (*föderative Streitigkeiten*), a decisão proferida pelo STF na representação interventiva constata a existência ou inexistência de violação à ordem federativa, vinculando as partes representadas na relação processual. Não se tem aqui, propriamente, uma declaração de nulidade ou de ineficácia do ato estadual, mas uma declaração de que determinado ato, provimento, ou medida promulgado pelos Poderes Públicos estaduais afronta princípios fundamentais da Federação ou obsta à execução de lei federal.

Não obstante a aparente sutileza, a distinção assume relevância na sistemática do controle de constitucionalidade.

A declaração de inconstitucionalidade pronunciada *in abstracto* importa, em princípio, o reconhecimento da nulidade da lei. A decisão proferida na

representação interventiva, concebida como um *accertamento giudiziale dell'illecito*, para fins interventivos, limita-se a constatar a configuração da ofensa constitucional. A suspensão do ato pelo Presidente da República, com a consequente outorga de eficácia *erga omnes* ao julgado, somente se dará se o Estado-membro não empreender, *moto-próprio*, a suspensão ou a revogação do ato declarado incompatível com a ordem federativa.⁶¹

Se se cuidar de recusa à execução de lei federal, esta poderá decorrer tanto de norma ou ato editado pelo Estado-membro como de conduta administrativa calcada em interpretação que faz da Constituição e da competência do Estado-membro. Na primeira hipótese (eventual incompatibilidade entre o Direito federal e o Direito estadual) o Tribunal poderá julgar procedente a representação interventiva e declarar a inconstitucionalidade da norma estadual. Se, porém, o Tribunal entender que a lei estadual não extravasa a competência da unidade federada, pode-se estar diante de aplicação da lei federal em desconformidade com a Constituição. Aqui, a lei federal poderá reclamar interpretação conforme ou até mesmo ensejar uma declaração incidental de inconstitucionalidade (julga-se improcedente a representação e declara-se, incidentalmente, a inconstitucionalidade da lei federal cuja execução se reclamava).

Finalmente, cumpriria indagar sobre os efeitos da decisão proferida em sede de representação interventiva.

Tal como já ressaltado, a decisão que se profere aqui limita-se a constatar a eventual lesão a um *princípio sensível* ou a possível recusa à execução da lei federal. A decisão que constata ou declara a eventual inconstitucionalidade não elimina a lei do ordenamento jurídico; não tem, pois, eficácia *erga omnes*.

Todavia, tal decisão poderá ser dotada de efeito vinculante — se assim vier a estabelecer a legislação — para os órgãos públicos e a Administração em geral, tendo em vista o significado singular do julgado para o sistema federal.

5. À guisa de conclusão

Tal como se percebe, a representação interventiva — cuja positivação no Direito Constitucional brasileiro se deu, de forma incipiente, em 1934 — ganhou nova conformação com o advento da Constituição de 1946 (a Constituição de 1937 não cuidava da representação interventiva). A atribuição da legitimação ao Procurador-Geral da República para propor a ação gerou uma forte insegurança conceitual. Atuava o Procurador-Geral como representante judicial da União ou como chefe do Ministério Público nesse peculiar proces-

so? Ainda que essa questão não tenha sido posta com toda clareza perante o STF, parece que o Tribunal manifestava uma compreensão ambivalente sobre o tema: ora reconhecia-se que Procurador-Geral era o representante judicial da União num conflito federativo típico, ora admitia-se que ele era um autêntico *custos legis*, legitimado a provocar a instauração do controle abstrato de normas.

Não há dúvida de que essa ambigüidade contribuiu para que se avançasse na singular experiência brasileira do controle abstrato de normas. Foi o que se verificou sob a vigência da Constituição de 1946 e especialmente após o advento da EC n. 16/65, que introduziu o controle abstrato de normas por iniciativa do Procurador-Geral da República. É verdade também que o novo instituto (representação de inconstitucionalidade abstrata) acabou por absorver a representação interventiva naquilo que ela significava controle de leis ou atos normativos estaduais em face da Constituição Federal. A distinção entre a representação de inconstitucionalidade (controle abstrato) e a representação interventiva praticamente desapareceu, tendo o Regimento Interno do STF estabelecido que, se a lei estadual viesse a ser declarada inconstitucional com base em algum princípio sensível, dar-se-ia a comunicação ao Presidente da República para os fins da suspensão do ato questionado.

Ao conferir nova sistemática ao controle abstrato de constitucionalidade, com ruptura do monopólio da ação por parte do Procurador-Geral da República e ampliação do direito de propositura da ação direta de inconstitucionalidade, a Constituição de 1988 abriu caminho para a revisão do modelo desenvolvido sob a Constituição anterior, dando ensejo a uma clara separação entre os dois sistemas de controle de constitucionalidade.

A adoção de novos parâmetros de controle no âmbito da representação interventiva — como o princípio dos direitos da pessoa humana — indica que essa ação já não mais se ocupará exclusivamente de lei ou ato normativo estadual, abrangendo também os atos administrativos, omissões e até mesmo os atos concretos da Administração.

O exame de outros atos que não apenas os atos normativos confere novas perspectivas à representação interventiva, afastando a possibilidade de sua completa absorção no âmbito da ação direta de inconstitucionalidade.

A outorga ao STF de competência para aferir a legitimidade da recusa à execução de lei federal, no âmbito da representação, realizada agora pela EC n. 45/2004, reforça também o instituto como instrumento tipicamente federativo e autônomo em relação à ação direta de inconstitucionalidade. É que, aqui, haverá um controle direto, o da lei estadual, do ato administrativo ou do ato concreto em face do Direito federal.

Finalmente, as novas configurações atribuídas à representação interventiva estão a exigir a edição de lei que supere os vetustos paradigmas estabelecidos pela Lei n. 4.337/64 e pelo Regimento Interno do STF. Daí a sugestão que fazemos, apresentando o anteprojeto referido no último Apêndice deste livro.

De lege ferenda, seria de cogitar-se até mesmo de, em eventual reforma da Constituição, outorgar a legitimação não mais ao Procurador-Geral da República, mas sim ao Advogado-Geral da União. Nesse caso, caberia ao Procurador-Geral do Estado — e não ao Procurador-Geral da Justiça — a propositura da representação interventiva no âmbito do Estado-membro.

APÊNDICE ÚNICO

Projeto de Lei sobre a representação interventiva

Dispõe sobre o processo e julgamento da representação interventiva perante o Supremo Tribunal Federal nos termos do art. 36, III da Constituição Federal (redação dada pela EC nº 45, de 8 de dezembro de 2004)

Art. 1º Esta lei dispõe sobre o processo e julgamento da representação interventiva prevista no art. 36, III da Constituição Federal.

Art. 2º A representação será proposta pelo Procurador-Geral da República, em caso de violação aos princípios referidos no art. 37, VII, da Constituição ou de recusa por parte do Estado-membro à execução de lei federal.

Art. 3º A petição inicial deverá conter:

I — a indicação do princípio constitucional que se considera violado, ou, se for o caso de recusa à aplicação de lei federal, das disposições questionadas;

II — a indicação do ato normativo, do ato administrativo, do ato concreto ou da omissão eventualmente questionados;

III — a prova da violação do princípio constitucional ou da recusa de execução de lei federal;

IV — o pedido, com suas especificações.

Parágrafo único. A petição inicial será apresentada em duas vias, devendo conter, se for o caso, cópias do ato questionado e dos documentos necessários para comprovar a impugnação.

Art. 4º A petição inicial será indeferida liminarmente, pelo relator, quando não for o caso de representação interventiva, faltar algum dos requisitos prescritos nesta Lei ou for inepta.

Parágrafo único. Da decisão de indeferimento da petição inicial caberá agravo, no prazo de cinco dias.

Art. 5º O Supremo Tribunal Federal, por decisão da maioria absoluta de seus membros, poderá deferir pedido de medida liminar na representação interventiva.

§ 1º Em caso de extrema urgência ou perigo de lesão grave, ou ainda, em período de recesso, poderá o relator conceder a liminar, *ad referendum* do Tribunal Pleno.

§ 2º O relator poderá ouvir os órgãos ou autoridades responsáveis pelo ato questionado, bem como o Advogado-Geral da União ou o Procurador-Geral da República, no prazo comum de cinco dias.

§ 3º A liminar poderá consistir na determinação de que se suspendam o andamento de processo ou os efeitos de decisões judiciais ou administrativas, ou de qualquer outra medida que apresente relação com a matéria objeto da representação interventiva.

Art. 6º Apreciado o pedido de liminar, o relator solicitará informações às autoridades responsáveis pela prática do ato questionado, no prazo de 10 (dez) dias.

Parágrafo único. Decorrido o prazo de informações, será ouvido o Procurador-Geral da República, no prazo de 10 (dez) dias.

Art. 7º Se entender necessário, poderá o relator requisitar informações adicionais, designar perito ou comissão de peritos para que emita parecer sobre a questão, ou, ainda, fixar data para declarações, em audiência pública, de pessoas com experiência e autoridade na matéria.

Parágrafo único. Poderá ser autorizada, a critério do relator, a manifestação e a juntada de documentos por parte de interessados no processo.

Art. 8º Vencidos os prazos previstos no art. 6º, ou, se for o caso, realizadas as diligências previstas no artigo anterior, o relator lançará o relatório, com cópia a todos os ministros, e pedirá dia para julgamento.

Art. 9º A decisão sobre a representação interventiva somente será tomada se presentes na sessão pelo menos oito Ministros.

Art. 10 Efetuado o julgamento, proclamar-se-á a procedência ou improcedência da representação interventiva se num ou noutro sentido se tiverem manifestado pelo menos seis Ministros.

Parágrafo único. Estando ausentes Ministros em número que possa influir na decisão sobre a representação interventiva, o julgamento será suspenso, a fim de aguardar-se o comparecimento dos Ministros ausentes, até que se atinja o número necessário para a prolação da decisão, num ou noutro sentido.

Art. 11 Julgada a ação, far-se-á comunicação às autoridades ou órgãos responsáveis pela prática dos atos questionados e, se a decisão final for pela procedência da representação interventiva, o Presidente do Supremo Tribunal Federal, publicado o acórdão, levá-lo-á ao conhecimento do Presidente da República para os fins do art. 36, §§ 1º e 3º da Constituição Federal.

§ 1º Dentro do prazo de dez dias contado a partir do trânsito em julgado da decisão, a parte dispositiva será publicada em seção especial do Diário da Justiça e do Diário Oficial da União.

§ 2º A decisão será dotada de efeito vinculante relativamente aos demais órgãos do Poder Público.

Art. 12. A decisão que julgar procedente ou improcedente o pedido de representação interventiva é irrecorrível, não podendo ser objeto de ação rescisória.

Art. 13. Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

NOTAS

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

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

3. Buzaid, *Da Ação Direta* ..., cit., pp. 100-107.

4. Buzaid, *Da Ação Direta* ..., cit., p. 107.

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

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

7. Hans Kelsen, “L’esecuzione federale”, in *La Giustizia Costituzionale*, Milano, Giuffrè Editore, 1981, p. 87.

8. Kelsen, "L'esecuzione federale", in *La Giustizia Costituzionale*, cit., p. 87 (no original: "La fattispecie illecita — afirma Kelsen — viene imputata allo Stato in quanto tale e così pure l'esecuzione federale si dirige contro lo Stato in quanto tale e non già contro il singolo individuo").

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

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

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

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

13. Kelsen, "L'esecuzione federale", in *La Giustizia Costituzionale*, cit., p. 113 ("La differenza decisiva tra guerra nel senso del diritto internazionale ed esecuzione federale non consiste tanto nella loro fattispecie esterna, rispetto alla quale sono uguali, ma — com'è stato già accennato — nel fatto che, prevedendo la Costituzione, in caso d'illeciti compiuti da uno Stato-membro, l'esecuzione federale, essa deve prevedere l'accertamento della fattispecie illecita o da parte di un organo specifico o da parte dell'organo incaricato di tale esecuzione").

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

15. "L'esecuzione federale", in *La Giustizia Costituzionale*, cit., pp. 114 e ss.

16. Repr. n. 94-DF, *Arquivo Judiciário* (AJ) 85/33.

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

18. AJ 85/33.

19. Repr. n. 95-DF, AJ 85/58-59.

20. Única exceção parece ser Víctor Nunes Leal, que, em palestra proferida na VII Conferência Nacional da OAB/Curitiba, em 1978, reconheceu expressamente que, “em caso de representação com parecer contrário, o que se tem, na realidade, (...) é uma representação de constitucionalidade” (cf. “Representação de inconstitucionalidade perante o Supremo Tribunal Federal: um aspecto inexplorado”, RDP 53-54/25 — p. 33).

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

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

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

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

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

26. Repr. n. 94-DF, AJ 85/32.

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

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

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

30. A Constituição de 1988 outorgou ao STJ a competência para julgar a representação do Procurador-Geral da República, no caso de recusa à execução de lei federal (art. 36, IV).

31. IF n. 114, Rel. Min. Néri da Silveira, DJU 27.9.96, RTJ 160/1 (3).

32. IF n. 114, Rel. Min. Néri da Silveira, DJU 27.9.96, RTJ 160/1 (3).

33. Idem, ibidem.

34. IF n. 114, Rel. Min. Néri da Silveira, DJU 27.9.96, RTJ 160/1 (3).

35. Idem, ibidem.

36. Em trabalho desenvolvido em 1987 para o Mestrado em Direito da Universidade de Brasília, posteriormente publicado sob o título *Controle de Constitucionalidade — Aspectos Jurídicos e Políticos* (São Paulo, Saraiva, 1990), sustentei que a

representação interventiva seria voltada, fundamentalmente, para o ato normativo estadual. Parece-me, porém, que essa orientação, fortemente calcada na jurisprudência do STF, desenvolvida sob a Constituição de 1946, já não mais se sustenta.

37. Repr. n. 94, Rel. Min. Castro Nunes, *AJ* 85/31 (34-35), 1947.

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

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

40. Idem, *ibidem*.

41. Cf. transcrição in Magnus Albuquerque, *Aspectos do Instituto da Intervenção Federal*, cit., p. 135.

42. Rel. Min. Moreira Alves, *DJU* 27.2.81, *RTJ* 99(3)/1.040.

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

44.. Cf. José Afonso da Silva, *Curso de Direito Constitucional Positivo*, 24ª ed., São Paulo, Malheiros Editores, 2005, pp. 103-104.

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

46. Idem, *ibidem*, pp. 159-160.

47. Cf., sobre o tema, decisão proferida na IF n. 114-MT, Rel. Min. Néri da Silveira, *DJU* 27.9.96.

48. Cf. considerações acima desenvolvidas sobre o objeto da representação interventiva.

49. IF n. 114, Rel. Min. Néri da Silveira, *DJU* 27.9.96; cf. voto do Min. Sepúlveda Pertence, *RTJ* 160/1 (3).

50. Idem, *ibidem*.

51. Repr. n. 94, Rel. Min. Castro Nunes, j. 17.7.47, *AJ* 85/31.

52.. Themístocles Cavalcanti, *Do Controle da Constitucionalidade*, Rio de Janeiro, Forense, 1966, p. 127.

53. Essa prática — de encaminhamento do pedido e emissão de parecer em sentido contrário — desenvolveu-se ainda no início da vigência da Constituição de 1946.

54. Repr. n. 96, Rel. Min. Castro Nunes, *AJ* 85/31 (32).

55. Repr. n. 466, Rel. Min. Ari Franco, *RTJ* 23/1 (8); Repr. n. 467, Rel. Min. Vítor Nunes, *RTJ* 19/5.

56. IF n. 114, Rel. Min. Néri da Silveira, voto de Sepúlveda Pertence, *DJU* 27.9.96; *RTJ* 160/1 (3).

57. Brasil, Assembléia Constituinte (1891), *Annaes*, p. 432.

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

59. RE n. 92.169-SP, *RTJ* 103(3)/1.112-1.113.

60. Christian Pestalozza, *Verfassungsprozessrecht*, 2ª ed., Munique, C. H. Beck, 1982, pp. 65-66; Klaus Schlaich, *Das Bundesverfassungsgericht; Stellung Verfahren, Entscheidungen*, 1ª ed., Munique, C. H. Beck, 1985, pp. 158 e 47-48; Klaus Vogel,

“Rechtskraft und Gesetzeskraft der Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts”, in Christian Starck (org.), *Bundesverfassungsgericht und Grundgesetz*, 1ª ed., vol. 1, Tübingen, Mohr, 1976, pp. 587-588; Theo Ritterspach, *Legge sul Tribunale Costituzionale della Repubblica Federale di Germania*, Firenze, CEDEUR, 1982, pp. 115-1616: “La sentenza riguardante la richiesta del ricorrente stabilisce soltanto che un determinato comportamento (azione od omissione) del convenuto ha violato una specifica disposizione costituzionale (vedi in proposito E 20, 120, 44, 127; 45, 3 s.). La sentenza non stabilisce nessuna sanzione per la condotta errata e riserva agli organi costituzionali interessati la facoltà di trarre le conclusioni del caso (eventualmente politiche). L’interpretazione della Costituzione che conduce al dispositivo della sentenza è esposta solo nella motivazione. In un procedimento relativo alla controversia tra organi non può essere nè accertata l’inefficacia di una disposizione, nè dichiarata nulla una legge (E 1, 351[371]; 20, 119, 129). Al contrario è ammesso aggiungere ad una sentenza che respinge l’istanza, un ‘capoverso esplicativo’ (E 1, 351[352, 371 e s.])”.

61. Cláudio Pacheco, *Tratado das Constituições Brasileiras*, vol. III, Rio de Janeiro, Freitas Bastos, 1965, pp. 78-79.

--oOo--

“A verdadeira sanção das leis reside na sua duração. Remedemos seus defeitos, não pela ab-rogação, mas pela interpretação.”

ALBERDI