

CENTRO UNIVERSITÁRIO TABOSA DE ALMEIDA
ASCES-UNITA
CURSO DE DIREITO

A INAPLICABILIDADE DA INTERVENÇÃO FEDERAL PARA PROVER
A EXECUÇÃO DE ORDEM OU DECISÃO JUDICIAL

JANICLEITON DE OLIVEIRA SILVA

CARUARU
2018

JANICLEITON DE OLIVEIRA SILVA

A INAPLICABILIDADE DA INTERVENÇÃO FEDERAL PARA PROVER
A EXECUÇÃO DE ORDEM OU DECISÃO JUDICIAL

Artigo apresentado como Trabalho de Conclusão de Curso (TCC) para graduação em Direito no Centro Universitário Tabosa de Almeida ASCES/UNITA, orientado pelo Prof. Dr. Ademario Tavares.

CARUARU
2018

BANCA EXAMINADORA

Aprovada em: __/__/____.

Presidente: Prof. Doutor Ademário Taváres

Primeiro avaliador: Prof.

Segundo avaliador: Prof.

RESUMO

O presente Trabalho de Conclusão de curso tem como tema a inaplicabilidade da intervenção federal para prover a execução ordem ou decisão judicial. Tem por objetivo o estudo do instituto da intervenção federal, classificada como medida excepcional, que se demonstra inaplicável no Brasil, haja vista a previsão constitucional, bem como inúmeros pedidos, mas nunca terem sido deferidos os pedidos de intervenção. Por conseguinte, o objetivo específico é analisar a questão do não pagamento dos precatórios pelo Estado, e alegação de insuficiência de recursos referente ao pedido de intervenção federal, bem como a análise dos votos dos Ministros do Supremo Tribunal Federal, no processo nº IF. 5.101. Com relação aos procedimentos técnicos restam classificados como bibliográficos. O método a ser usado será o dedutivo com análise de doutrina, artigos e jurisprudência. A presente pesquisa pode ser classificada quanto ao seu objeto em exploratória e descritiva. O trabalho teve como resultado a compreensão de uma usurpação do objetivo da intervenção federal, enquanto guardião da forma federativa do Estado. Dessarte, há a necessidade de criação de mecanismos que façam com que os governos se atentem ao pagamento dos precatórios.

Palavras-chave: Federalismo. Intervenção Federal. Precatórios. Insuficiência de Recursos.

ABSTRACT

This present completion of course work has as its theme the inapplicability of federal intervention to provide the execution of order or judicial decision, and by objective the study of the federal intervention institute, classified as an exceptional measure, which proves their inapplicability in Brazil. There is a constitutional forecast as well as numerous requests, but it was never requested. Therefore, the specific objective is to analyze the issue of not payment of precatory by the State and allegation of insufficient resources referring to the request for federal intervention, as well as the analysis of the votes of the Ministers of the Federal Supreme Court in the process number IF. 5.101. With respect as technical procedure remain as catalog. The method to be used will be the deductive with analysis of doctrine, articles and jurisprudence. The present research can be classified as to its object in explorative and descriptive. The work resulted in an understanding of a usurpation of the objective of federal intervention, while guardian of the federative form of the State. In this way there is a need to create mechanisms that will make government more carefully to the payment of precatory.

Keywords: Federalism. Federal Intervention. Precatory. Insufficiency of Resources.

SUMÁRIO

Introdução.....	6
1. O Federalismo e sua adequação às necessidades do Estado.....	8
2. Federalismo.....	11
3. Intervenção federal.....	16
4. Intervenção federal n° 5.101.....	19
Considerações finais.....	22
Referências.....	23

Introdução

Conforme o artigo 18, *caput*, da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 – CF/88, o sistema de organização político-administrativa do Brasil caracteriza-se pela adoção do federalismo. É típica do pacto federativo a presença de um Estado Federal soberano e de estados-membros autônomos. Essa autonomia é disponibilizada tanto administrativa quanto politicamente, contudo, a partir do momento em que se há desobediência a princípios constitucionais ou criação de situações de desordem jurídica, há possibilidade de intervir-se para estabilizar a situação. A esse remédio dá-se o nome de intervenção federal.

A intervenção federal é descrita como medida de caráter excepcional e temporário que afasta a autonomia dos estados, Distrito Federal ou municípios. Trata-se de exceção, pois, a regra é a obediência à autonomia dos entes federativos, e para que ocorra deve seguir as regras previstas na CF/88, bem como, só deve ser aplicada caso ocorra alguma das hipóteses do rol taxativo do artigo 34 da *Lex Mater*.

Contudo, no presente trabalho, visa-se o estudo do inciso VI do aludido artigo, no que tange à execução de ordem ou decisão judicial, concomitantemente com a jurisprudência consolidada que regulamenta a necessidade de voluntariedade e intenção da ausência de adimplemento. Demonstrando que dos atualmente 118 casos de Intervenção Federal que tramitam no STF, de procedência de 14 estados-membros, grande parte tem como fundamento o inciso supracitado, muito embora, desde o advento da CF/88 não tenha sido julgado procedente nenhum dos pedidos.

As decisões de improcedência fundamentam-se na alegação dos Estados de insuficiência de recursos. Além da necessidade da continuidade dos serviços públicos, o que se tornaria inviável se o título em questão fosse executado. No entanto, percebe-se a falta de planejamento por parte dos governantes, tendo em vista que na realidade, não os interessa separar parte do orçamento para o cumprimento dos precatórios quando a justiça não consegue impor sanções palpáveis à irresponsabilidade estatal.

Ocorre que a reiteração dessas decisões denegatórias de intervenção abstrai a credibilidade da lei. Da mesma forma que perde-se a eficácia do que foi decidido,

pois mesmo o caso concreto tendo todos os requisitos juridicamente necessários para que se aja com vigor para a aplicação da norma, e que isso ocorra em instâncias inferiores, perde-se o sentido da decisão, causando retrocesso das decisões judiciais. Dessa forma, pode haver a dirimção do direito adquirido dos que titulam o pedido de intervenção em busca da efetivação do crédito presente na sentença, ferindo diversos princípios constitucionais.

Objetiva-se então, diagnosticar a problemática fazendo uma análise da inaplicabilidade de intervenção em paralelo ao estudo dos votos dos ministros do STF no acórdão da Intervenção Federal 5101 do Rio Grande do Sul-RS. Bem como, a necessidade de se dar mais atenção aos precatórios e o enfrentamento do princípio da reserva do possível alegada pelos Estados..

O estudo do referido tema é de grande relevância social e política, visto que, se tem um grande número de pedidos de intervenção federal e desde a CF/88 não houve sequer um pedido julgado procedente pelo STF. Tornando assim, em uma primeira impressão, ineficaz o dispositivo constitucional, além da sensação de anomia que se torna evidente perante tal situação. Percebe-se tal descrédito na medida que nem mesmo a Administração Pública preocupa-se com tal dispositivo, visto que, mesmo sabendo das suas dívidas em precatórios, não planeja no seu orçamento fração relevante para o cumprimento de suas obrigações, problemáticas estas a serem trabalhadas na presente pesquisa.

1. O Federalismo e sua adequação às necessidades do Estado

O estudo do Federalismo revela-se de extrema importância dada a sua natureza organizacional e estruturadora do Estado. Para análise desse tema, inicialmente, cabem algumas exposições epistemológicas acerca do que vem a ser o Estado, conceito relevante para a compreensão do tema. Posteriormente, será feita uma explanação dos principais caracteres do Federalismo como também sua importância na administração e no governo estatal.

A formação do Estado pressupõe a existência de um coletivo humano localizado em um território qualquer. Com relação ao seu surgimento, nos baseamos na teoria do impulso associativo natural, que nos diz que a necessidade de associar-se levou o homem a viver em grupos, desde a formação de uma família, instituição mais primitiva, passando pelas sociedades e Nações, até a forma mais complexa de agrupamento humano com a formação do Estado.¹

O surgimento do Estado é deslindado de diversos modelos, porém, a sua conceituação não está atrelada diretamente ao seu surgimento. Nesse sentido é elucidativa a reflexão de Augusto Zimmermann:

De qualquer forma, independente de sua origem, o Estado é uma realidade sociopolítica incontestável, com personalidade jurídica e autoridade moral que lhe são próprios. Procura através disso, este Estado se impor coercitivamente a todos os indivíduos e grupos sociais localizados no seu âmbito territorial.²

Observa-se que apesar de haver definições diferentes, quanto ao surgimento do Estado, elas não modificam a sua conceituação enquanto poder soberano. O entendimento do Estado remete, portanto, à ideia dos pressupostos de existência do Estado Moderno, são eles, o território, o povo e a soberania.

O território é o espaço de terra sobre o qual é posto o elemento humano, sendo o delimitador do exercício do poder estatal. Lênio Luiz Streck ao citar Ivo Dantas, defini-o da seguinte maneira:

¹ DALLARI, Dalmo de Abreu. **Elementos da teoria geral do Estado**. 20. Ed. UnB, 1988

² ZIMMERMANN, Augusto. **Teoria geral do federalismo democrático**. 2. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris., 2005. pp.12.

(...), o território é a parte do globo em que certo governo pode exercer o seu poder de constrangimento, organizar e fazer funcionar os diversos serviços públicos, por isso, ao elemento território agregasse a noção *soberania*, pois é nos seus limites que ela poderá ser exercida na plenitude, inclusive como limitação à ação externa³ (destaque do texto original).

Como podemos perceber, povo é o elemento primário do Estado. Pois é a partir desse pressuposto estatal, que aquele tem origem, sendo o povo o conjunto de cidadãos subordinados ao mesmo ordenamento jurídico, o qual atinge aqueles mesmo fora dos limites territoriais do Estado. Porém, o conceito de povo não se confunde com o de nação. Sendo este segundo, conforme introduzido inicialmente, caracterizado pelos vínculos inerentes àquela sociedade, oriundos da associação entre os habitantes de um território, seja aquela, fruto de uma associação natural ou pactuada.

Por fim, ao caracterizar-se o Estado como soberano, busca-se elucidar a ideia de autoridade representante de um poder insubordinado a qualquer outro e inigualável dentro do seu território.⁴ Mostra-se, portanto, que a soberania é o pressuposto estatal que está intrinsecamente ligado a ideia de poder, sendo através dele que o Estado ganha forma, trazendo para este uma identidade. É então a partir do exercício da sua soberania que o Estado se faz representar interna e externamente.

Entretanto, o modo como o Estado irá dispor o seu poder soberano se caracteriza através da Forma de Estado adotada por este na sua Constituição.

O federalismo apresenta-se como a forma de governo mais adequada para Estados com vasto território. Nesses Estados se torna difícil governar com apenas um ente, como é visto nos países que adotam o Estado unitário. O caminho cabível não seria outro, tendo em vista que nos países de grandes dimensões territoriais e

³ STRECK, Lenio Luiz. **Ciência política e teoria geral do estado**. In: Livraria do Advogado, Rio Grande, XII, n. 63, abril 2009. Disponível em: <<http://docslide.com.br/documents/lenio-luiz-streck-ciencia-politica-e-teoria-geral-do-estado.html>>. Acesso em: 04 ago. 2016.

⁴ MIRANDA, Jorge. **Manual de direito constitucional**; Tomo III. 4. Ed. – Coimbra: Forense. 2003. p. 17. Disponível em: <<https://pt.scribd.com/doc/22733821/Manual-de-Direito-Constitucional-Tomo-III-Apontamentos>>. Acesso em: 30 ago. 2016.

com substancial variedade cultural, cada região e estado-federado tem sua particularidade, devendo ser regido a partir dessas.

Nesse sentido, Paulo Gustavo Gonet Branco advoga que:

Os Estados assumem a forma federal tendo em vista razões de geografia e de formação cultural da comunidade. Um território amplo é propenso a ostentar diferenças de desenvolvimento de cultura e de paisagem geográfica, recomendando, ao lado do governo que busca realizar anseios nacionais, um governo local atento às peculiaridades existentes.⁵

A origem do federalismo em um determinado Estado pode ocorrer de duas maneiras básicas, a depender de como esse se encontrava organizado anteriormente. A primeira nos diz que se o Estado federal formar-se a partir da união de antigos Estados soberanos, para o fortalecimento desses, restará denominado federalismo por agregação. Já a segunda maneira nos diz que se a adoção do federalismo vier da transformação de um antigo estado unitário através da descentralização deste, trata-se, portanto do federalismo por desagregação.⁶

Vale salientar as especificidades do federalismo. Tanto no que diz respeito a existência de vários subtipos de federalismo, quanto ao uso de sua denominação “federalismo”, que não leva a um único caminho. Pois, existem tantos federalismos quanto são os Estados federais⁷. Se faz importante então, não pensar em um conceito fixo de Federalismo, mas sim, pensar e estudar esse instituto de acordo com o contexto ao qual esteja inserido, como afirma Alessandra Aparecida da Silva:

Não há um conceito abstracto ou modelo de Estado federal que seja útil para a análise concreta de um específico ordenamento composto. Não é a constituição quem há-de adaptar-se a um qualquer modelo federal previamente definido; ao contrário, o modelo federal define-se a partir da Constituição de cada Estado composto.⁸

⁵ MENDES, Gilmar Ferreira; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. **Curso de direito constitucional**. 9ª ed. ver. E atual. – São Paulo: Saraiva, 2014. p.739.

⁶ ZIMMERMANN, Augusto. **Teoria geral do federalismo democrático**. 2. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris., 2005.

⁷ PACE, Alexandro/SHAFFER, Heinz/LUCIANI, Massimo/MALIVERNI, Giorgio. **Quale, dei tanti federalismi?**, Alexandro Pace (org), Cedam 1997.

⁸ APARECIDA, Alessandra. **Modelos cooperativos de relações intergovernamentais no Estado composto Brasileiro**: análise jurídico-constitucional. Disponível em <

No encaminhamento do presente estudo, onde discutimos anteriormente a Constituição como a definidora do modelo federal adotado pelo Estado, percebemos que se faz cabível nesse momento trazer o contexto nacional para a discussão. Dessa forma, iremos pensar em como o federalismo se desenhou no contexto brasileiro, tendo em vista que o mesmo não emergiu de forma ingênua e aleatória de outros modelos já vigentes, levando em conta, as singularidades que se desdobram no Brasil.

2. Federalismo

Inicialmente, iremos discorrer sobre a construção histórica do federalismo, mais especificamente, do seu surgimento que se desenhou nos Estados Unidos da América.

O Federalismo Americano é fruto da busca por liberdade e independência das treze colônias. O primeiro passo para a liberdade em relação a capital inglesa e a união das colônias foi dado com a declaração da independência em 04 de julho de 1776, porém, mesmo após serem declaradas independentes não havia uma união definitiva entre elas. Necessitava-se, portanto, que a independência fosse consolidada, para que assim as colônias pudessem se fortalecer, em caso de haver reação por parte da Inglaterra. Foi então que em 1781, através do tratado denominado “Artigos da Confederação” uniram-se sob a forma de Confederação de Estados.⁹

Por sua vez essa forma de união se mostrava frágil e instável, tendo em vista as dimensões do território americano e as diferenças entre os Estados, diferenças essas que refletiam em diversos setores da Confederação, a exemplo da economia que se mostrava individualizada para parte dos Estados. O que havia era um congresso, com função legislativa, e a confederação não detinha força executiva

<http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/CLAD/clad0044405.pdf> >. Acesso em: 20 set. 2016

⁹ CASTRO, José. **Considerações sobre o federalismo**. revista de informação legislativa. disponível em <
<https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/181588/000415514.pdf?sequence=3> >. Acesso em: 17 nov 2017

para administrar o Estado. Sendo assim, cada um dos Estados ao serem detentores de soberania, faziam o que bem entendiam, sem se preocupar com a união que outrora serviu para torná-los independentes.

Acontece que, a luta pela independência era o que unia as treze colônias em torno de um objetivo comum. E, no momento em que tornarem-se independentes, esse laço não se mostrou perpetuado para as demais questões da confederação. A partir de então, surgiu uma convergência de esforços para que houvesse o fim da desordem que havia no país e se estabelecesse uma unidade forte.

O ideal federalista teve início com as publicações de Hamilton, Madison e Jay, denominados Cidadãos de Nova York em sua obra prima “Os Artigos Federalistas”. Tal obra se encontra no mais alto patamar de importância entre os clássicos da política, pois é notória a sua inestimável contribuição para formação de um Estado Federal.¹⁰ Foi através dos 85 artigos que compõem Os Artigos Federalistas, que se teve uma real análise da situação americana, interna e externamente. Para isso, os federalistas não se restringiram a simplesmente criticar a forma confederativa, mas apresentaram aos Estados Unidos da América e ao mundo, uma genuína criação que viria a transformar o cenário frágil da confederação.

A respeito da necessidade de superação da forma confederativa, no Capítulo II, John Jay:

Não he possível que os habitantes da America, chamados a decidir huma das mais importantes questões que jámais excitarão sua atenção, deixem de conhecer a necessidade de examina-la com a mais séria reflexão.

Nada mais certo do que a indispensavel necessidade de hum governo; porém não he menos certo que, para que esse governo possa ter a força necessária para obrar, he preciso que o povo sacrifique em seu favor huma parte da sua independência. Segundo estes Principios, vejamos se he do interesse dos Americanos formar uma só nação com hum governo federativo, ou dividir-se em

¹⁰ LIMA, Rogério. **Os artigos federalistas**; A contribuição de James Madison, Alexander Hamilton e John Jay para o surgimento do Federalismo no Brasil. revista legislativa. Disponível em <
<http://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/242934/000936215.pdf?sequence=3> >. Acesso em: 09 out. 2016.

confederações parciais, dando ao chefe de cada huma o mesmo poder que se trata de delegar em hum governo unico.¹¹

John Jay refere-se no texto acima a Convenção de Filadélfia, que traria a discussão a respeito das divergências existentes entre os Estados Americanos. Bem como a necessidade de revisão dos Artigos da Confederação, apresentando aos habitantes da América um viés para solucionar os problemas que a divisão em confederações trazia, além de expor a importância de um governo federativo.

Por sua vez na convenção da Filadélfia, foram discutidas posições antagônicas. Onde, uma parcela dos membros da convenção apeteia, unicamente, pela simples revisão das cláusulas do tratado, sem haver uma brusca mudança na forma do Estado Americano. E de outra parte, havia o anseio pela formação de um Estado Federal, a partir da aprovação de uma Constituição comum a todos os Estados.

Ao tratar desse impasse, Dalmo de Abreu Dallari:

A experiência demonstrou, em pouco tempo, que os laços estabelecidos pela confederação eram demasiado frágeis e que a união dela resultante era pouco eficaz. Embora houvesse um sentimento de solidariedade generalizado, havia também conflitos de interesses, que prejudicavam a ação conjunta e ameaçavam a própria subsistência da Confederação. Para proceder à revisão dos Artigos da Confederação, corrigindo as falhas e lacunas já reveladas pela prática, os Estados, através de representantes, reuniram-se em Convenção na Cidade de Filadélfia, em maio de 1787, ausente apenas o pequeno Estado de Rhode Island. Desde logo, porém, revelaram-se duas posições substancialmente diversas, entre os membros da Convenção. De um lado estavam os que pretendiam, tão-só, a revisão das cláusulas do Tratado e, de outro, uma corrente que pretendia ir muito além, propondo a aprovação de uma Constituição comum a todos os Estados, com a conseqüente formação de um governo ao qual todos se submetessem. Em outras palavras, propunham que a confederação se convertesse em federação, constituindo-se um Estado Federal.¹²

A constituição dos Estados Unidos da América trouxe a união permanente e definitiva dos treze Estados soberanos em torno de um governo federal. Após a

¹¹ MADISON, James; HAMILTON, Alexander; JAY, John. O Federalista. Trad. ***. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1993

¹² DALLARI, Dalmo de Abreu. **Elementos da teoria geral do Estado**. 20. Ed. UnB, 1988.

criação desse Estado federal, os Estados, que até então eram soberanos e independentes, passaram a não serem mais, mas mantiveram a sua autonomia. Como Enrique Ricardo Lewandowski, nos ressalta que:

*A Convenção da Filadélfia, ao ensejar a transmutação de uma aliança precária de Estados em uma união permanente de entes políticos, sob a égide de uma Constituição comum, trouxe a lume uma inovação que passou a ser largamente adotada nas mais diferentes regiões do globo, especialmente porque ela se apresentou como uma forma de organização estatal que permitia a preservação de particularismos locais, sem o sacrifício das vantagens decorrentes da conjugação de recursos materiais e humanos pertencentes aos distintos associados.*¹³ (destaque do texto original).

Realizadas tais observações em torno dos atributos inerentes ao modelo federalista dos Estados Unidos, passa-se a analisar especialmente o federalismo brasileiro.

Não há como negar a influência da Constituição Americana de 1787 sobre as demais Constituições em outros países, inclusive a brasileira. Porém, essa influência não quer dizer que o federalismo no Brasil seja semelhante dos Estados Unidos.

Nos Estados Unidos, ocorreu uma agregação de 13 Colônias, através de um esforço associativo. Já no Brasil, aconteceu um fenômeno diverso, havendo a desagregação de um Estado Unitário, constituído pelo Império do Brasil, através de uma descentralização do poder¹⁴

Como já explícito, o Brasil não foi criador do federalismo, em termos práticos, mas adotou esse modelo em razão da experiência Americana, a partir da necessidade de rompimento com o modelo unitário. E por sua vez, o federalismo brasileiro passou por diversas fases e aprimoramentos desde a sua adoção, se desenhando conforme suas especificidades e necessidades próprias. De acordo com José Nilo de Campos

¹³ LEWANDOWSKI, Enrique Ricardo. **A intervenção federal no Brasil e no México.** Disponível em ><https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/7/3447/7.pdf>< Acesso em 18 nov. 2017

¹⁴ CASTRO, José Nilo de. **Considerações sobre o federalismo.** Revista de informação legislativa : v. 22, n. 85 (jan./mar. 1985). Disponível em <<http://www2.senado.leg.br/bdsf/handle/id/181588>>. Acesso em: 12 out. 2017.

Nossa organização federal obedeceu a critérios mais teóricos que práticos. o desejo de se desfazer, de qualquer maneira, do regime unitário, com excessiva proclamação federativa, sem se perscrutar todas as necessidades de nosso território, bem como suas potencialidades, demonstrou, mais cedo do que se poderia esperar e se pudesse temer, o apego à centralização.¹⁵

Muito desse apego inicial ao modelo unitário, tratado no texto supramencionado, se dá ao fato da grande discrepância entre os seus entes federativos, o que levou a um posterior fortalecimento do federalismo brasileiro. Nos debruçamos em Fernanda Dias Menezes de Almeida ao tratar desse momento de fragilidade federativa:

De um lado, devido à iniciativa dos próprios Estados, mais precisamente por força do apelo dos Estados mais pobres que não conseguiam prover as suas necessidades sem o concurso da União. De outro lado, como era da época, em razão da ascendência do intervencionismo estatal, com sensível acréscimo das competências da União, principalmente no plano econômico e com conseqüente restrição das competências estaduais, comprimidas, em outra frente, pelo reconhecimento de um campo de autonomia própria dos Municípios.¹⁶

Uma experiência própria do federalismo brasileiro em relação aos demais, que vale a pena discorrer no corpo do presente texto, se dá ao fato de que, no Brasil, além dos Governos da União e dos Estados membros, coexiste com esses uma terceira esfera político-administrativa com conjuntura constitucional, que são os Municípios.¹⁷

No contexto brasileiro atual os fundamentos do Estado Federativo estão dispostos no art. 3º da Constituição Federal de 1988¹⁸:

¹⁵ CASTRO, José Nilo de. **Considerações sobre o federalismo**. Revista de informação legislativa : v. 22, n. 85 (jan./mar. 1985). Disponível em < <http://www2.senado.leg.br/bdsf/handle/id/181588> >. Acesso em: 26 out. 2017.

¹⁶ ALMEIDA, Fernanda Dias Menezes de. **Considerações sobre os rumos do federalismo nos Estados Unidos e no Brasil**. Revista de informação legislativa : a. 24, n. 96 (out./dez. 1987). Disponível em < <http://www2.senado.leg.br/bdsf/handle/id/181791> >. Acesso em: 12 nov. 2017.

¹⁷ SOUZA, Márcio. **O instituto da intervenção federal estudo de caso - if 5.179**. Disponível em < <http://repositorio.uniceub.br/bitstream/123456789/336/3/20625459.pdf> > Acesso em 28 out. 2017

¹⁸ BRASIL. **Constituição da república federativa do Brasil de 1988**

I. construir uma sociedade livre, justa e solidária; II garantir o desenvolvimento nacional; III erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais; IV promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação.

Talvez o ponto principal do federalismo esteja pautado no pacto federativo, o qual norteia toda a ideia de federalismo e autonomia dos entes federativos. Para Fernanda Mascarenha Marques:

Tratar do pacto federativo quando se tem como enfoque central o instituto da intervenção federal faz sentido devido à contraposição entre pacto federativo, que confere autonomia aos entes federados, e a intervenção, que confere supressão temporária da autonomia ao ente que sofre o ato interventivo.¹⁹

Como instrumento para a manutenção/recomposição do federalismo, mesmo que por meio da supressão temporária da autonomia, tem-se o Instituto da intervenção. Por conseguinte, tal meio de equilíbrio federativo é de fundamental importância para conclusão do que está sendo debatido. Portanto, faz-se necessária, uma abordagem mais detalhada da intervenção federal, pois como mencionado, é parte importante do presente trabalho.

3. Intervenção federal

O instituto da intervenção federal possui arcabouço no artigo 34 da Constituição Federal de 1988²⁰, o qual traz as hipóteses em que poderá haver a intervenção. Vale ressaltar o caráter de excepcionalidade desse instituto, a qual mostra-se clara no texto constitucional *in verbis*:

Art. 34. A União não intervirá nos Estados nem no Distrito Federal, exceto para:

¹⁹ MARQUES, Fernanda Mascarenhas. **O instituto da intervenção federal: uma abordagem à luz da jurisprudência do Supremo**. Disponível em > http://www.sbdp.org.br/arquivos/monografia/251_Fernanda%20Mascarenhas.pdf < Acesso em 27 nov. 2017.

²⁰ BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**.

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

O artigo supramencionado, mostra de forma taxativa em quais situações poderá haver intervenção da União em seus Estados membros. Ao tratar desse caráter de excepcionalidade Paulo Gustavo Gonet Branco leciona que: “A intervenção federal é mecanismo drástico e excepcional, destinado a manter a integridade dos princípios basilares da Constituição, enumerados taxativamente no art.34 da CF”.²¹

José Afonso da Silva leciona que:

Uma vez que a Constituição assegura a essas entidades autonomia como princípio básico da forma de Estado adotada, decorre daí que a intervenção é medida excepcional, e só há de ocorrer nos casos nela taxativamente estabelecidos e indicados como exceção ao *princípio da não intervenção*, conforme o art. 34 [...]”²² (destaque do texto original).

O doutrinador Ricardo Lewandowski trata da dualidade existente no Estado Federal. De um lado busca-se a prevalência do interesse coletivo sobre os demais entes federativos, e de outra parte, à existência do interesse exclusivo do ente

²¹ MENDES, Gilmar Ferreira; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. **Curso de direito constitucional**. 9ª ed. ver. E atual. – São Paulo: Saraiva, 2014

²² SILVA, José afonso da. **Curso de direito constitucional positivo**. 20ª ed., 2002, Malheiros. p.483.

federativo em “prevalência” ao interesse coletivo.²³ O ponto chave na manutenção do federalismo está justamente no equilíbrio dessas forças, o que na verdade é mais complexo do que parece, afinal, em um país de dimensões continentais como o Brasil, manter os seus entes federativos em torno de uma união indissolúvel, assim como prevê o art 1º da Constituição Federal, para os casos em que vão de encontro a essa união tem-se o mecanismo interventivo.

Embora, no art. 34, haja uma série de hipóteses previstas, no presente estudo não haverá um aprofundamento em todas as possibilidades. Para o momento passaremos à análise da hipótese prevista no inciso VI, do artigo supracitado, objeto principal do presente estudo.

O inciso em questão trata da intervenção federal para prover a execução de lei federal, ordem ou decisão judicial. No tocante ao entendimento desse dispositivo legal, José Otávio de Vianna Vaz, ao citar Pontes de Miranda, diferencia Ordem de Decisão judicial:

ORDEM E DECISÃO JUDICIÁRIAS - *Ordem*; entenda-se: qualquer comandamento ou mandado, *judiciário*; proveniente da Justiça, e não só dos juízes. Em vez de ordem ou decisão judicial, o texto pôs decisão *judiciária*. Se alguém, que é órgão da Justiça, ainda que não seja juiz, pode “dar ordem” e “decidir”, a sua ordem ou sua decisão é inclusa num desses dois conceitos.

Decisão; entenda-se: qualquer resolução, que se haja de *executar*.²⁴ (destaque do texto original).

Neste momento, para o melhor encaminhamento da pesquisa, iremos abordar a intervenção federal referente ao não pagamento de precatórios pelo Estado. Posto que é nos precatórios que resta configurada a problemática desta pesquisa, a qual seja o indeferimento em massa dos pedidos de intervenção federal nesses casos.

Tal problemática se dá, inicialmente, pelo não cumprimento, por parte do Poder executivo, da esfera estadual, da sua obrigação em realizar o pagamento de

²³ LEWANDOWSKI, Enrique Ricardo. **A intervenção federal no Brasil e no México**. Disponível em ><https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/7/3447/7.pdf>< Acesso em 18 nov. 2017

²⁴ VAZ, José Otávio de Vianna. **Precatórios: problemas e soluções**. Disponível em ><https://books.google.com.br/books?id=Z5Hj9mCbog0C&printsec=frontcover&hl=pt-BR#v=onepage&q&f=false>< Acesso em 21 nov. 2017

precatório. Por sua vez, o sujeito detentor do precatório, objeto do inadimplemento estatal, terá de recorrer mais uma vez ao Poder Judiciário a fim de fazer valer o seu direito de acesso à jurisdição atendido, e para tanto se utilizará da intervenção, para prover a execução de ordem ou decisão judicial. Por fim, após esse longo trâmite, o credor esbarra na alegação do Estado, de que não há como efetuar o pagamento do precatório frente a ausência de verbas.²⁵

Ao tratar sobre o referido inciso, Paulo Gustavo Gonet Branco destaca que:

Não configura situação que atraia a intervenção federal o não pagamento de precatório, quando os recursos do Estado são limitados e há outras obrigações a cumprir de idêntica hierarquia, como a continuidade na prestação de serviços básicos.

Vale salientar que o não pagamento de precatório é o motivador de grande parte dos pedidos de intervenção federal no Brasil, bem como, em grande parte desses pedidos, o Estado alega a insuficiência de recursos. Como resultado dessa combinação, há o indeferimento em massa dos pedidos de intervenção. Porém, tal problemática será melhor abordada no próximo tópico.

4. Intervenção Federal 5.101.

Por fim, passa-se a uma breve análise dos votos e argumentos utilizados pelos Ministros do Superior Tribunal de Justiça, no contexto da IF 5.101, que resultou na improcedência da intervenção.

O caso em análise trata do pedido de intervenção federal contra o Estado do Rio Grande do Sul, proposto pelo Procurador-Geral de Justiça do referido Estado, com base no descumprimento de decisão judicial, previsto no art. 34, VI, da Constituição Federal. O descumprimento de decisão judicial, relacionado ao Precatório n.º 51.852, no valor de R\$ 49.321,06 (quarenta e nove mil, trezentos e vinte e um reais e seis centavos), é referente à execução de sentença n.º

²⁵ MARQUES, Fernanda Mascarenhas. **O instituto da intervenção federal: uma abordagem à luz da jurisprudência do Supremo.** Disponível em > http://www.sbdp.org.br/arquivos/monografia/251_Fernanda%20Mascarenhas.pdf < Acesso em 27 nov. 2017.

037.1.03.0000799-8, da 1ª Vara Cível da Comarca de Uruguaiana, proposta contra o Estado do Rio Grande Sul

Refere-se ao não pagamento de precatórios pelo Poder Público. Insta salientar que esse é o motivador da maioria dos pedidos de intervenção federal no Brasil. Até 02 de 2016 haviam 118 pedidos de intervenção federal, sendo que desses 118 pedidos, grande maioria referente ao art. 34, VI, da Constituição Federal(prover a execução de lei federal, ordem ou decisão judicial).

Em seu voto, o Senhor Ministro Ayres Britto, usou como exemplo o caso do Rio Grande do Sul, referente as suas dívidas inscritas em precatório, perfazendo o valor aproximado de 1,6 bilhões, entretanto, pagou apenas 38,6 milhões de reais com relação aos precatórios. Porém, nesse mesmo contexto, o Estado do Rio Grande do Sul gastou um montante superior a 55 milhões de reais com publicidade e propaganda. Mais a frente explanou que a partir do momento em que o Estado deixa de pagar os precatórios, em despeito da ordem ou decisão judicial, muitos são os princípios violados, como por exemplo, o princípio da legalidade, o princípio do descumprimento de decisão ou ordem judicial²⁶.

Ora, em princípio, nota-se que os Estados alegam insuficiência de recursos, para o não pagamento dos precatórios, por outro lado gastou uma quantia exorbitante em publicidade e propaganda. Resta evidente que o problema, muita das vezes, não está simplesmente na insuficiência de recursos, mas sim, na não destinação de recursos necessários para este fim.

A bem da verdade, os Estados não empreendem o mínimo esforço para resolução das dívidas referentes aos precatórios. Pois, como bem observado pelo Ministro Marco Aurélio “Certamente, pagar dívida não dá voto, publicidade dá”²⁷.

Por sua vez, a Ministra Cármen Lúcia, ao alertar os demais Ministros quanto à necessidade de criar-se uma alternativa para o problema dos precatórios, explanou o seguinte:

²⁶ STF, IF 50101, Relator: Min. CÉZAR PELUSO, julgado em 28/03/2012, publicado em DJe-176 DIVULG 05/09/2012 PUBLIC 06/09/2012.

²⁷ STF, IF 50101, Relator: Min. CÉZAR PELUSO, julgado em 28/03/2012, publicado em DJe-176 DIVULG 05/09/2012 PUBLIC 06/09/2012.

Agora, entendo, Ministros Gilmar Mendes e Lewandowski, a preocupação do Ministro Marco Aurélio, porque temos que pensar alternativas - e digo o Brasil pensar -, porque aquele que teve, com tanta dificuldade, uma decisão judicial, que obteve ganho de causa, que precisa receber e que, anos depois, ainda não recebeu porque está numa fila de precatório, realmente essa pessoa não acredita, no final, na idéia de justiça, não é no judiciário.²⁸

É de se observar, ainda, que o desrespeito às decisões judiciais fere inúmeros princípios constitucionais, além do que, tal descumprimento é prática rotineira do estados membros. Como podemos observar no seguinte precedente não vinculante do STF, que remonta ao ano de 1998:

A exigência de respeito incondicional às decisões judiciais transitadas em julgado traduz imposição constitucional, justificada pelo princípio da separação de poderes e fundada nos postulados que informam, em nosso sistema jurídico, a própria concepção de Estado Democrático de Direito. O dever de cumprir as decisões emanadas do Poder Judiciário, notadamente nos casos em que a condenação judicial tem por destinatário o próprio poder público, muito mais do que simples incumbência de ordem processual, representa uma incontornável obrigação institucional a que não se pode subtrair o aparelho de Estado, sob pena de grave comprometimento dos princípios consagrados no texto da CR. A desobediência a ordem ou a decisão judicial pode gerar, em nosso sistema jurídico, gravíssimas consequências, quer no plano penal, quer no âmbito político-administrativo (possibilidade de *impeachment*), quer, ainda, na esfera institucional (decretabilidade de intervenção federal nos Estados-membros ou em Municípios situados em Território Federal, ou de intervenção estadual nos Municípios).²⁹

No presente caso, o único Ministro a votar a favor da Intervenção, o Sr. Marco Aurélio, relatou o seguinte:

Presidente, diria que a há muita filosofia e pouca concretude. Desde que estou no Tribunal, ouço que os Estados estão em débito, consideradas as decisões judiciais. Valesse o Estado de uma verdadeira posição de força para adotar - e já o em plenário - a máxima popular: "devo não nego, pagarei quando puder."³⁰

²⁸ STF, IF 50101, Relator: Min. CÉZAR PELUSO, julgado em 28/03/2012, publicado em DJe-176 DIVULG 05/09/2012 PUBLIC 06/09/2012.

²⁹ STF, IF 590, Relator: Min. CELSO DE MELLO, julgado em 17/09/1998, Publicado em, DJ de 09/10/1998.

³⁰ STF, IF 50101, Relator: Min. CÉZAR PELUSO, julgado em 28/03/2012, publicado em DJe-176 DIVULG 05/09/2012 PUBLIC 06/09/2012

Em seu voto, o Ministro Marco Aurélio deixa claro a posição de força em que os Estados se encontram em relação ao cumprimento das decisões judiciais, posição essa que não deveria existir, frente aquele direito líquido e certo. O descaso é de tal magnitude que, muitas das vezes o detentor do precatório sequer chega a usufruir do que é seu por direito, como bem observado por Marco Aurélio:

Presidente, noto pelo cabeçalho da autuação que o próprio servidor já faleceu, que os sucessores estão a lutar pelo recebimento de prestações alimentícias. E então – e não é defeito apenas do estado do Rio Grande do Sul, admiro os gaúchos pela noção de cidadania e por serem altamente politizados – veio o Estado (gênero) – não me refiro apenas ao Rio Grande do Sul –, e revela o Chefe do Poder Executivo que está fazendo o possível – não sei a dimensão do possível – para honrar, para dar cumprimento às ordens judiciais. E se vai ficando nessa vala comum³¹

Pois bem, ao analisar os votos dos senhores Ministros no presente caso, verifica-se que mesmo tendo votado no sentido da não intervenção, muitos destacam o descaso com que são tratados os precatórios. Precatórios esses referentes ao descumprimento de decisão judicial, a exemplo dos Ministros Ayres Britto, Cármen Lúcia, Celso de Mello, e Marco Aurélio que foi voto vencido a favor da intervenção federal no caso em tela.

Considerações Finais

Como observado, a Constituição de 1988, assim como as constituições anteriores, adota o modelo federalista. Realmente, o modelo federalista mostra-se ser o que mais se adequa ao Brasil, tendo em vista às suas características.

Ademais, a CF/88 traz elencada como hipótese de intervenção federal, em seu art. 34, inciso VI, o qual permite a intervenção para prover a execução de lei federal, ordem ou decisão judicial. Porém, tal hipótese não é aplicada pelo Supremo Tribunal Federal, mesmo diante da comprovação do descumprimento.

³¹ STF, IF 50101, Relator: Min. CÉZAR PELUSO, julgado em 28/03/2012, publicado em DJe-176 DIVULG 05/09/2012 PUBLIC 06/09/2012

Desse modo não há que se falar em efetivação do art. 34, inciso VI da Carta Magna. Tendo em vista que, como abordado no presente trabalho, esse instituto nunca foi adotado, seja por pagamento do precatório pelo Estado após o credor ter se utilizado do pedido de intervenção federal como um caminho para acelerar a execução, ou pela alegação do Estado de que o inadimplemento decorre da insuficiência de recursos. Deixando assim, aquele que possui um título judicial condenatório sem vislumbrar sua efetivação pelo poder executivo ou pelo judiciário. Em ambas as hipóteses o que se observa é a usurpação do real objetivo da Intervenção Federal, qual seja, manter e preservar os laços federativos.

O fato é que a questão dos precatórios não é uma prioridade dos governos. Portanto, não se trata exclusivamente da falta de dinheiro, mas também da aparente falta de interesse dos governantes em cumprirem os precatórios, enquanto ordem judicial.

Assim, a bem da verdade o que se observa da intervenção para prover a execução de ordem judicial, é que na prática, a mesma não objetivará preservar o modelo federativo ou reforçar o pacto federativo.

Referências

ALMEIDA, Fernanda Dias Menezes de. **Considerações sobre os rumos do federalismo nos Estados Unidos e no Brasil**. Revista de informação legislativa : a. 24, n. 96 (out./dez. 1987). Disponível em < <http://www2.senado.leg.br/bdsf/handle/id/181791> >. Acesso em: 12 nov. 2017.

APARECIDA, Alessandra. **Modelos cooperativos de relações intergovernamentais no Estado composto brasileiro: análise jurídico-constitucional**. Disponível em <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/CLAD/clad0044405.pdf>. Acesso em: 20/09/2016.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**.

CASTRO, José Nilo de. **Considerações sobre o federalismo**. Revista de informação legislativa : v. 22, n. 85 (jan./mar. 1985). Disponível em < <http://www2.senado.leg.br/bdsf/handle/id/181588> >. Acesso em: 26 out. 2017.

DALLARI, Dalmo de Abreu. **Elementos da teoria geral do estado**. 20. Ed. UnB, 1988.

LEWANDOWSKI, Enrique Ricardo. **A intervenção federal no Brasil e no México**. Disponível em ><https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/7/3447/7.pdf>< Acesso em 18 nov. 2017

LIMA, Rogério. **Os artigos federalistas**; A contribuição de James Madison, Alexander Hamilton e John Jay para o surgimento do Federalismo no Brasil. revista legislativa. Disponível em <<http://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/242934/000936215.pdf?sequencia=3>>. Acesso em: 09 out. 2016

MADISON, James; HAMILTON, Alexander; JAY, John. **O federalista**. Trad. ***. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1993.

MARQUES, Fernanda Mascarenhas. **O instituto da intervenção federal: uma abordagem à luz da jurisprudência do Supremo**. Disponível em >http://www.sbdp.org.br/arquivos/monografia/251_Fernanda%20Mascarenhas.pdf< Acesso em 27 nov. 2017.

MENDES, Gilmar Ferreira; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. **Curso de direito constitucional**. 9ª ed. ver. E atual. – São Paulo: Saraiva, 2014.

MIRANDA, Jorge. **Manual de direito constitucional**; Tomo III. 4. Ed. – Coimbra: Forense. 2003. Disponível em:
<https://pt.scribd.com/doc/22733821/Manual-de-Direito-Constitucional-Tomo-III-Apontamentos>. Acesso em: 30/08/2016.

PACE, Alexandro/SHAFFER, Heinz/LUCIANI, Massimo/MALIVERNI, Giorgio. **Quale, dei tanti Federalismi?**, Alexandro Pace (org), Cedam 1997.

SILVA, José afonso da. **Curso de direito constitucional positivo**. 20ª ed., 2002, Malheiros.

SOUZA, Márcio. **O instituto da intervenção federal estudo de caso - if 5.179**. Disponível em <

<http://repositorio.uniceub.br/bitstream/123456789/336/3/20625459.pdf> > Acesso em 28 out. 2017

STF, IF 590, Relator: Min. CELSO DE MELLO, julgado em 17/09/1998, Publicado em, DJ de 09/10/1998.

STF, IF 50101, Relator: Min. CÉZAR PELUSO, julgado em 28/03/2012, publicado em DJe-176 DIVULG 05/09/2012 PUBLIC 06/09/2012.

STRECKE, Lenio Luiz. **Ciência política e teoria geral do Estado**. In: Livraria do Advogado, Rio Grande, XII, n. 63, abril 2009. Disponível em: <http://docslide.com.br/documents/lenio-luiz-streck-ciencia-politica-e-teoria-geral-do-e-stado.html>. Acesso em: 04/08/2016.

VAZ, José Otávio de Vianna. **Precatórios: problemas e soluções**. Disponível em > <https://books.google.com.br/books?id=Z5Hj9mCbog0C&printsec=frontcover&hl=pt-BR#v=onepage&q&f=false>< Acesso em 21 nov. 2017

ZIMMERMANN, Augusto. **Teoria geral do federalismo democrático**. 2. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris., 2005.