

RECEBIDO EM: 23/10/2017

APROVADO EM: 02/03/2018

REQUISIÇÃO JUDICIAL E REPRESENTAÇÃO INTERVENTIVA: DISTINÇÕES CONCEITUAIS

*JUDICIAL REQUISITION AND FEDERAL INTERVENTION BY
REPRESENTATION: CONCEPTUAL DISTINCTIONS*

Ana Lucia Pretto Pereira

Pós-doutora em Processo Constitucional pelo Programa Nacional de Pós-doutorado/CAPES no UniBrasil. Doutora e mestre em Direito Público pela Universidade Federal do Paraná, com período de co-tutela na Harvard University.

SUMÁRIO: Introdução; 1 Intervenção da União sobre Estados-membros; 2 Intervenção federal por requisição judicial: um procedimento político-administrativo; 3 Intervenção federal por representação interventiva: um procedimento judicial; 3.1 Controle concentrado de constitucionalidade: eficácia vinculante das decisões do Supremo Tribunal Federal; 3.2 Supremo Tribunal Federal e decisões em sede de representação interventiva; 4 Considerações finais; Referências.

RESUMO: A Lei federal n.º 12.562, de 23 de dezembro de 2011, disciplinou o processamento da representação interventiva no âmbito do Supremo Tribunal Federal. Até então, o regramento da representação interventiva em nível federal encontrava amparo normativo na Constituição Federal e no Regimento Interno do Supremo Tribunal Federal. A doutrina, há certo tempo, tem procurado fixar delineamentos à representação interventiva – nominando-a, por vezes, de “ação direta interventiva”, sendo que, em nível federal, especulações teóricas têm se sobreposto a experiências empíricas. Adicionalmente, é interessante observar que o Supremo Tribunal Federal tem autuado representações interventivas e requisições judiciais de intervenção de modo indistinto, o que não parece adequado. Nesse caminho, o presente artigo tem como objetivo apresentar distinções conceituais entre as duas modalidades de procedimento, tal qual disciplinadas em nível federal.

PALAVRAS-CHAVE: Supremo Tribunal Federal. Controle de Constitucionalidade. Intervenção Federal. Requisição. Representação Interventiva.

ABSTRACT: The federal statute act n. 12.563, edited in 2011, December 23rd, has disciplined the procedural path of the federal intervention by representation within the Supreme Court. Until then, the procedure of this sort of federal intervention had been disciplined by the Federal Constitution, federal rules and by Supreme Court Internal Rules. Brazilian Scholars have tried to better clarify the institute of the federal intervention in theory, because the Government has not often used it. Some scholars have named the federal intervention by representation as “interventional direct action”, which is controversial. In addition, the Supreme Court electronic system has booked federal intervention by representation and judicial requisition indistinctively as “federal intervention”, which does not appear accurate. In this sense, this paper aims to contribute on distinguishing both institutes – federal intervention by representation and judicial requisition –, in conceptual terms.

KEYWORDS: Federal Supreme Court. Judicial Review. Federal Intervention. Requisition. Federal Intervention by Representation.

INTRODUÇÃO

É de conhecimento assentado na doutrina que o Supremo Tribunal Federal examina com deferência pedidos de intervenção federal por representação que lhes sejam submetidos para processo e julgamento. A prudência na análise se impõe, dentre outras razões, por configurar, a intervenção, mecanismo drástico de retirada compulsória - embora sempre temporária - de parcela da autonomia de entes federativos que estejam a descumprir determinados comandos constitucionais. Dentre os pedidos dirigidos ao Supremo Tribunal, grande parte sustenta-se sobre o descumprimento de decisões judiciais, decisões estas relacionadas, também em sua maioria, ao não pagamento de precatórios por Estados-membros da federação.

O uso do mecanismo da intervenção federal - ao menos, por representação - é bastante restrito no âmbito do Supremo Tribunal Federal.¹ Por essa razão, reflexões sobre o procedimento de intervenção tal qual desenhado em nível federal conduzem a especulações. Destacam-se, nesta oportunidade, as seguintes: os pedidos de intervenção federal restringem-se à figura da representação interventiva, ou haveria procedimento diverso a que se atribui a mesma nomenclatura, no Tribunal, para fins de autuação processual? A pergunta desdobra-se em outra, formulada conforme segue: caso existam, de fato, dois procedimentos autônomos, seria a eficácia da decisão de cada um deles diversa? As perguntas justificam-se pelo fato de, no âmbito do Supremo Tribunal Federal, serem autuados, sob a mesma nomenclatura - Intervenção Federal -, processos que veiculam tanto representações interventivas, quanto requisições judiciais de intervenção.² Adicionalmente, há divergências no que diz respeito à autoridade - se vinculante ou não - da decisão proferida em sede de representação interventiva pelo Supremo Tribunal Federal. A Lei federal n.º 12.562,

1 Registros do site do Supremo Tribunal Federal informam a seguinte quantidade de pedidos de intervenção federal juizados no Tribunal: 2016, 1 pedido; 2015, 1 pedido; 2014, 5 pedidos. Disponível em: www.stf.jus.br. Acesso em: 02 jun. 2016.

2 Art. 55, XV, do RISTF: "O registro [de processos] far-se-á em numeração contínua e seriada em cada uma das classes seguintes: [...] XV - Intervenção Federal". Igualmente, o art. 350, I-IV, do RISTF, leva à mesma conclusão: "Art. 350. A requisição de intervenção federal, prevista no art. 11, § 1º, a, b e c, da Constituição [EC n.º 1/69], será promovida: I - de ofício, ou mediante pedido do Presidente do Tribunal de Justiça do Estado, no caso do inciso IV do art. 10 da Constituição, se a coação for exercida contra o Poder Judiciário; II - de ofício, ou mediante pedido do Presidente de Tribunal de Justiça do Estado ou de Tribunal Federal, quando se tratar de prover a execução de ordem ou decisão judiciária, com ressalva, conforme a matéria, da competência do Tribunal Superior Eleitoral e do disposto no inciso seguinte; III - de ofício, ou mediante pedido da parte interessada, quando se tratar de prover a execução de ordem ou decisão do Supremo Tribunal Federal; IV - mediante representação do Procurador-Geral, no caso do inciso VII do art. 10 da Constituição, assim como no do inciso VI, quando se tratar de prover a execução de lei federal." Disponível em: www.stf.jus.br. Acesso em: 02 jun. 2016.

de 23 de dezembro de 2011, é uma tentativa de pôr termo à discussão. A distinção constitucional entre ambos os mecanismos, bem como observações no que diz respeito à eficácia das decisões proferidas em seus respectivos procedimentos, mostram-se necessárias, fundamentalmente, para fins conceituais.

1 INTERVENÇÃO DA UNIÃO SOBRE ESTADOS-MEMBROS

A intervenção de um ente da federação sobre unidade federativa de menor abrangência é medida excepcional que retira, temporariamente, a autonomia do ente que está a sofrer intervenção.³ No sistema político-institucional brasileiro, há dois princípios fundamentais, basilares à preservação do pacto federativo, que são os seguintes: proibição de secessão e autonomia das unidades federadas.⁴ A proibição de secessão traduz a ideia de que aos entes federativos é vedado dissociarem-se da União, constituindo novos Estados soberanos. E a autonomia das unidades federadas significa auto-organização e auto-legislação de cada uma dessas unidades. Não por outra razão, a distribuição constitucional de competências opera-se em duas grandes frentes, identificadas pela doutrina como competências *materiais* (ou, executivas) e competências *formais* (ou legislativas).⁵ Nesse sentido, a auto-organização seria representativa da ideia de competência para emitir atos concretos (e, também, de atos normativos carregados de certa dose de generalidade e abstração) capazes de organizar intestivamente a unidade federativa, sem interferência ou dependência em relação às demais unidades. E a auto-legislação seria representativa da competência constitucionalmente atribuída a cada unidade federativa para disciplinar,

3 A doutrina é pacífica no sentido de que a intervenção configura medida de ordem política: “A intervenção federal é, para a maioria dos estudiosos, essencialmente, um ato político, ou um ato de governo [...]” (LEWANDOWSKI, Enrique Ricardo. *Pressupostos materiais e formais da intervenção federal no Brasil*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1994. p. 36-37). Também: JACQUES, Paulino. *Curso de Direito Constitucional*. Rio de Janeiro: Forense, 1970. p. 129; SILVA, José Afonso da. *Curso de Direito Constitucional Positivo*. São Paulo: Malheiros, 2009, p. 484-485, para quem “A intervenção é ato político que consiste na incursão da entidade interventora nos negócios da entidade que a suporta.”

4 São princípios colhidos de características fundacionais de modelos organizacionais federados, conforme propõe Raul Machado Horta: “... impõe-se identificar as características dominantes do Estado Federal, considerando a elaboração doutrinária e as regras da Constituição, no plano do Direito Constitucional Federal. Em tal perspectiva, à qual acrescento os subsídios recolhidos na experiência de cento e doze anos do federalismo constitucional brasileiro (1891-2003), parece-me que são elementos característicos do Estado Federal e constitutivos de sua tipologia: I - indissolubilidade do pacto federativo; II - pluralidade dos entes constitutivos; III - soberania da União; IV - autonomia constitucional e legislativa dos Estados; V - repartição de competências. Trata-se da técnica central da organização federal, para realizar a descentralização normativa, que assegura o exercício das competências da União e dos Estados.” (Direito Constitucional. Belo Horizonte: Del Rey, 2003. p. 470).

5 A classificação pode ser encontrada em: ALMEIDA, Fernanda Dias Menezes de. *Competências na Constituição de 1988*. 4. ed. São Paulo: Atlas, 2007. p. 47-142.

mediante leis e atos normativos, campo material tanto privativo, quanto compartilhado (concorrente) de competências.

A partir do momento em que o constituinte de 88, e também o constituinte derivado, discriminaram, com razoável detalhamento, as competências executivas e legislativas de cada unidade da federação, tem-se como certo que se lhes está a reconhecer verdadeira autonomia, nos termos da Constituição de 88. A disciplina constitucional em matéria de receitas originárias e derivadas, e também de transferências constitucionais tributárias e não tributárias, igualmente, denotam a intenção do constituinte originário no sentido de que as unidades federativas possam administrar assuntos de seu interesse de maneira cooperativa, mas, sobretudo, com considerável autonomia.

Por essas razões, fica claro compreender por que motivo o constituinte de 88 enunciou, no *caput* do art. 34 da Constituição, que *a União não intervirá [...], exceto para*. Afinal, a intervenção, no dizer de José Afonso da Silva, “é antítese da autonomia”.⁶

Considerando, portanto, que “*a União não intervirá...*”, surge uma primeira pergunta: a quem se refere o constituinte quando fala em *União*? Estaria, o constituinte de 88, a atribuir tanto ao Poder Executivo, quanto aos Poderes Legislativo e Judiciário, competência para intervir sobre Estados-membros? A pergunta não é meramente retórica ou especulativa. Já sob a Constituição de 1891, a questão foi resolvida pelo Senador Coelho e Campos.⁷ Sob a Constituição de 1988, alguns dispositivos fazem compreender ser de competência privativa do Chefe do Poder Executivo decretar a intervenção (tanto em nível federal, quanto em nível estadual).⁸ A decretação de intervenção difere, enquanto ato singularmente considerado, do processo constitucional de tomada de decisão acerca da questão interventiva.

6 SILVA, op. cit., p. 484-485.

7 É de Paulino Jacques a seguinte notícia: “Dada a concisão e generalidade do dispositivo surgiram, logo, grandes debates acerca do assunto. A primeira questão era saber o que se devia entender por ‘Governo Federal’. Entendiam uns que significava ‘Poder Executivo’, e outros, ‘o conjunto dos três Poderes da União.’ Foi o Senador Coelho e Campos que, em 1895, sustentou esta última tese, em discurso no Senado, a qual, depois de vitoriosa, não teve mais contestação. João Barbalho, Rui Barbosa, Viveiros de Castro e João Luís Alves adotaram-na, tendo-a consagrado o 1.º Congresso Jurídico Brasileiro, de 1908.” Cf. JACQUES, op. cit., p. 131.

8 Conforme leitura do artigo 21, V, cumulado com o artigo 84, X, ambos da Constituição Federal. Art. 21, V: “Compete à União: [...] decretar [...] a intervenção federal”. Art. 84, X: “Compete privativamente ao Presidente da República: [...] decretar e executar a intervenção federal”.

Em nível federal, a intervenção, tal qual desenhada na Constituição Federal de 88, poderá ser decretada pelo Presidente da República quando ocorrer uma das hipóteses previstas no art. 35 do texto magno. A depender da situação fática em jogo, o decreto interventivo será editado, pelo Presidente, seja *de ofício*, seja *por provocação*. A regra, de acordo com a Constituição de 88, é que seja editado de ofício, quando o próprio Chefe do Poder Executivo visualizar situação concreta que autorize, e demande, a retirada (sempre temporária) de parcela da autonomia da unidade federativa em questão. Em tais hipóteses, o decreto deverá, necessariamente, ser submetido à apreciação do Congresso Nacional (art. 49, IV), que poderá derrubá-lo, caso entenda por sua desnecessidade. E será, a intervenção, decretada após provocação sempre que o decreto interventivo depender de impulso por parte de outras autoridades (dos poderes Executivo, Legislativo e Judiciário).

Cuidaremos aqui da intervenção federal dependente de impulso por parte do Poder Judiciário, em duas hipóteses: quando decorrente de requisição judicial, e quando decorrente de decisão proferida no curso de representação interventiva.

2 INTERVENÇÃO FEDERAL POR REQUISIÇÃO JUDICIAL: UM PROCEDIMENTO POLÍTICO-ADMINISTRATIVO

A intervenção federal por requisição judicial está prevista no art. 36, I e II da Constituição Federal. De acordo com citado dispositivo, no caso de descumprimento de ordem ou decisão judicial, ou de coação contra o Poder Judiciário, o Supremo Tribunal Federal requisitará, ao Presidente da República, intervenção na unidade federativa que não esteja a obedecer ao comando judicial. Um exemplo de descumprimento de decisão judicial, desgostosamente clássico, é o não pagamento de precatórios judiciais pela unidade federativa em questão. Cuida-se, aqui, da discussão entre, por um lado, dar andamento à fila de espera pelo pagamento de dívidas da Fazenda Pública, e, por outro, atender ao argumento da reserva do possível, quando comprovado, pela unidade federativa, estar envidando esforços no sentido de efetiva quitação de seus débitos. O Supremo Tribunal Federal tem acolhido o segundo argumento.⁹ Outro exemplo, não menos recorrente,

9 “O descumprimento voluntário e intencional de decisão transitada em julgado configura pressuposto indispensável ao acolhimento do pedido de intervenção federal. A ausência de voluntariedade em não pagar precatórios, consubstanciada na insuficiência de recursos para satisfazer os créditos contra a Fazenda Estadual no prazo previsto no § 1º do art. 100 da CR, não legitima a subtração temporária da autonomia estatal, mormente quando o ente público, apesar da exaustão do erário, vem sendo zeloso, na medida do possível, com suas obrigações derivadas de provimentos judiciais. Precedentes.” (IF 1.917-AgrR, Rel. Min. Presidente Maurício Corrêa, julgamento em 17-3-2004, Plenário, DJ de 3-8-2007.) De fato, o Supremo Tribunal Federal entende que, para que se caracterize hipótese de intervenção, é

é o não cumprimento de ordens judiciais que determinam reintegração de posse no caso de invasões a propriedades. No Superior Tribunal de Justiça, houve caso em que, autorizada a intervenção, determinou-se a substituição do Secretário de Segurança local por autoridade interventora capaz - ao menos em tese - de retirar os posseiros da propriedade.¹⁰ Já no caso de coação judicial, pode-se imaginar situação em que, por alguma razão razoavelmente substantiva, pessoal judiciário e administrativo encontrem-se impedidos de adentrar seus locais de trabalho, em um tribunal.

Em qualquer hipótese, a Constituição expressa: cuida-se de *requisição* pelo Poder Judiciário. E não, portanto, de *solicitação*. A solicitação, de acordo com o constituinte de 88, fica reservada, apenas, para os casos de coação sobre ou impedimento dos Poderes Executivo e Legislativo. Vale dizer, requisições devem ser atendidas independentemente de juízo discricionário por parte do Chefe do Poder Executivo, sob pena de responsabilidade deste.

preciso comprovar o descumprimento doloso da decisão judicial: "Intervenção federal. Inexistência de atuação dolosa por parte do Estado. Indeferimento. Precedentes. Decisão agravada que se encontra em consonância com a orientação desta Corte, no sentido de que o descumprimento voluntário e intencional de decisão judicial transitada em julgado é pressuposto indispensável ao acolhimento do pedido de intervenção federal." (IF 5.050-AgR, Rel. Min. Presidente Ellen Gracie, julgamento em 6-3-2008, Plenário, DJE de 25-4-2008.) No mesmo sentido: IF 4.979-AgR, Rel. Min. Presidente Ellen Gracie, julgamento em 6-3-2008, Plenário, DJE de 25-4-2008.) Trabalhamos o tema em outra oportunidade: PEREIRA, Ana Lucia Pretto. *Reserva do possível: judicialização de políticas públicas e jurisdição constitucional*. Curitiba: Juruá, 2014. p. 110-119.

- 10 Foi o caso em que o Superior Tribunal de Justiça deferiu pedido de intervenção da União no Estado do Paraná. Cite-se trecho da ementa do julgado, esclarecedora: "Proprietários de uma gleba maior, situada no Município paranaense de Piraquara (Atuba), tiveram 61.980,54m² invadidos por cerca de 80 famílias de 'sem-terras'. Ajuizaram em 25.06.1991 uma reintegratória. O juiz concedeu a liminar. Requisitou força policial para cumprimento de sua decisão. O comandante-geral da Polícia Militar, por seu turno, esclareceu que em virtude de decreto governamental, tais questões estavam afetas diretamente ao Governo. O pedido foi enviado ao governador. O juiz determinou que se aguardasse por mais um mês o cumprimento de sua liminar. Um mês depois, por provocação dos autores da reintegratória, representou pela intervenção. O presidente do TJPR fixou o prazo de 10 dias para que o governador cumprisse a ordem. Ouvido, o procurador-geral de Justiça foi pela intervenção. A representação interventiva foi acolhida à unanimidade pelo TJPR. Houve embargos declaratórios, inacolhidos por maioria. O presidente do STJ solicitou informações. Como elas não vieram, foram reiteradas. O governador, por fim, asseverou que nos termos do art. 211 do RITJPR cabia ao Pleno e não à Corte Especial deliberar sobre pedido de intervenção federal. Quanto ao mérito, nada de positivo se alegou, uma vez que as informações se cingiram a dizer que era preocupação constante do Governo paranaense evitar derramamento de sangue em pendengas de terras. O Ministério Público Federal foi pelo deferimento do pedido de intervenção. Embora altamente traumática, por isso que admitida em casos taxativos e extremos, a intervenção federal é instituto destinado a preservar a própria federação. A sobrevivência do Estado e da própria sociedade está na preservação das decisões legais emanadas de autoridades constituídas, sob pena de prevalência da anomia, onde só tem vez a força bruta, com garroteamento da lei e do direito. Embora justo e ponderável o receio de se evitar confronto sangrento, sobretudo com os menos favorecidos, não se pode, indefinidamente, aguardar pela boa vontade do Executivo estadual que, por lei, está encarregado de cumprir tais requisições judiciais. As questões levantadas nas informações não têm consistência e nada trazem de positivo para a solução do caso concreto." STJ, Corte Especial, IF 15, Rel. Min. Adhemar Maciel, julg. 14/10/1993. O acórdão foi encontrado em Revista de Direito Administrativo, v. 194, 1993, p. 232-241, noticiado por William Patterson.

¹¹ Trata-se da identificação, em concreto, de uma situação em que o Poder Judiciário encontra-se impedido do exercício de sua principal função, que é a prestação jurisdicional com independência e imparcialidade. Não por outro motivo, o procedimento que precede essa modalidade de decretação de intervenção é considerado *político-administrativo*.¹² Afinal, diz respeito ao próprio funcionamento de uma instituição política - no caso, o Poder Judiciário -, bem como monitoramento quanto ao cumprimento de suas próprias decisões. Vale dizer, trata-se de uma função menos jurisdicional (judicante) do que político-administrativa. É importante observar que a preservação da ordem federativa (outra dimensão do aspecto político) envolve, também, o regular funcionamento das instituições que a compõem. Ao Supremo Tribunal Federal compete resolver, como última instância de decisão, se seria o caso de requisitar a intervenção, nessas hipóteses.¹³ O pedido de intervenção feito originariamente pelo Tribunal de origem, já decidiu o Supremo Tribunal Federal, deve ser motivado.¹⁴

Não raro, a eficácia vinculante da ordem judicial que densifica a requisição interventiva é, também, atribuída à decisão proferida em sede de

-
- 11 "Recebida a solicitação, em se tratando do Legislativo ou do Executivo, não está o Presidente obrigado a intervir, posto que se trata, no caso, de uma faculdade discricionária, cabendo-lhe sopesar a conveniência e a oportunidade da medida. Com efeito, cuida-se de mera 'solicitação', termo que contrasta com o imperativo da palavra 'requisição', empregada no caso de exercer-se a coação contra o Poder Judiciário, hipótese em que a competência presidencial é vinculada, devendo o Chefe do Executivo intervir, sem formular qualquer juízo de mérito, sob pena de desobediência." LEWANDOWSKI, op. cit., p. 123. No mesmo sentido: SARLET, I. W.; MARINONI, L. G.; MITIDIERO, D. *Curso de Direito Constitucional*. São Paulo: Saraiva, 2015. p. 841.
- 12 Assim já decidiu o Supremo Tribunal Federal: "O procedimento destinado a viabilizar, nas hipóteses de descumprimento de ordem ou de sentença judiciais (CF, art. 34, VI, e art. 35, IV), a efetivação do ato de intervenção - trate-se de intervenção federal nos Estados-membros, cuide-se de intervenção estadual nos Municípios - reveste-se de caráter político-administrativo, muito embora instaurado perante órgão competente do Poder Judiciário (CF, art. 36, II, e art. 35, IV)." (AI 343.461-AgR, Rel. Min. Celso de Mello, julgamento em 18-6-2002, Segunda Turma, DJ de 29-11-2002.) No mesmo sentido: AI 666.833-AgR, Rel. Min. Celso de Mello, julgamento em 18-12-2007, Segunda Turma, DJE de 14-3-2008.
- 13 Os pedidos de intervenção por descumprimento de ordem ou decisão judicial podem ser encaminhados diretamente pelo Presidente do respectivo Tribunal ao Supremo Tribunal Federal. "Intervenção federal. Legitimidade ativa para o pedido. Interpretação do inciso II do art. 36 da CF de 1988, e do art. 19, II e III, da Lei 8.038, de 28-5-1990, e art. 350, II e III, do RISTF. A parte interessada na causa somente pode se dirigir ao STF, com pedido de intervenção federal, para prover a execução de decisão da própria Corte. Quando se trate de decisão de Tribunal de Justiça, o requerimento de intervenção deve ser dirigido ao respectivo presidente, a quem incumbe, se for o caso, encaminhá-lo ao STF. Pedido não conhecido, por ilegitimidade ativa dos requerentes." (IF 105-QO, Rel. Min. Presidente Sydney Sanches, julgamento em 3-8-1992, Plenário, DJ de 4-9-1992.)
- 14 "O pedido de requisição de intervenção dirigida pelo presidente do Tribunal de execução ao STF há de ter motivação quanto à procedência e também com a necessidade da intervenção." (IF 230, Rel. Min. Presidente Sepúlveda Pertence, julgamento em 24-4-1996, Plenário, DJ de 10-7-1996.)

representação interventiva, embora ausente previsão constitucional nesse sentido.¹⁵ Eis, aqui, uma problemática importante, e que, dentre outras razões, informa o presente ensaio. Por esse motivo, e por uma questão de esforço analítico, é importante observar que tais efeitos decorrem da autoridade das decisões proferidas pelo Tribunal, de sua posição enquanto órgão de cúpula de um dos três poderes da República e de novel legislação, que regulamenta o tema. É o que se passa a expor a seguir.

3 INTERVENÇÃO FEDERAL POR REPRESENTAÇÃO INTERVENTIVA: UM PROCEDIMENTO JUDICIAL

A intervenção federal por via de representação interventiva está prevista no art. 36, III, da Constituição Federal. De acordo com citado dispositivo, no caso de recusa à execução de lei federal, ou de inobservância dos princípios sensíveis enumerados no art. 34, VII da Constituição, o Supremo Tribunal Federal poderá dar provimento a representação interventiva para fins de declarar, ao Chefe do Poder Executivo federal, a constitucionalidade/inconstitucionalidade dos atos/omissões que ensejaram o pedido veiculado na representação. É o que se extrai da leitura do art. 11 da Lei 12.562/2011, lei esta que regulamenta o processamento da representação interventiva no âmbito do Supremo Tribunal Federal, *verbis*:

Art. 11. Julgada a ação, far-se-á a comunicação às autoridades ou aos órgãos responsáveis pela prática dos atos questionados, e, se a decisão final for pela procedência do pedido formulado na representação interventiva, o Presidente do Supremo Tribunal Federal, publicado o acórdão, levá-lo-á ao conhecimento do Presidente da República para, no prazo improrrogável de até 15 (quinze) dias, dar cumprimento aos §§ 1o e 3o do art. 36 da Constituição Federal.¹⁶

Anteriormente à novel legislação, a matéria era disciplinada pela Lei 8.038/90, arts. 19 a 22, onde este último dispunha competir, ao Superior Tribunal de Justiça, *requisição* de intervenção ao Presidente da República, caso procedente a representação interventiva para execução de lei federal ou cumprimento de ordem judiciária. Apenas a título informativo, observa-se que a competência para processar e julgar representação interventiva em caso de recusa à execução de lei federal, outrora atribuída ao Superior Tribunal de Justiça, passou às mãos do Supremo Tribunal Federal por

15 Cf. Gilmar Ferreira Mendes; Paulo Gustavo Gonet Branco. Curso de Direito Constitucional. Saraiva, p. 838-839, Enrique Ricardo Lewandowski, op.cit., p. 126 e Manoel Gonçalves Ferreira Filho. Curso de Direito Constitucional, São Paulo: Saraiva, 2009. p. 66-67.

16 Lei federal n.º 12.562, de 23 de dezembro de 2011.

força da Emenda Constitucional n.º 45/04. O vigente Regimento Interno do Supremo Tribunal Federal, art. 354, traz previsão semelhante à da lei 8.038/90 (*requisição* do Tribunal ao Presidente da República, caso procedente a representação interventiva). A recente Lei 12.562/2011, no mesmo ponto, e diferentemente tanto do Regimento Interno quanto da legislação anterior, não fala, expressamente, em requisição.

Os efeitos da decisão do Supremo Tribunal Federal em sede de representação interventiva avultam importância sobretudo nos casos em que se denuncia, no Tribunal, o descumprimento de princípios constitucionais sensíveis. Citem-se dois exemplos. O primeiro deles é o chamado “Caso Matupá”. No caso em questão, a Procuradoria-geral da República ajuizou ação direta requerendo ao Supremo intervenção da União no Estado do Mato Grosso, em razão de descumprimento do princípio constitucional sensível previsto no art. 34, VII, *b*, da Constituição da República (garantia da dignidade humana). Tratava-se de situação em que três presos haviam sido subtraídos, pela população local, da proteção estatal, e linchados em praça pública, à luz do dia, em razão de crimes por eles cometidos. Apesar da dramaticidade da situação, o Tribunal acolheu as razões do Estado do Mato Grosso no sentido de ser desnecessária a nomeação de autoridade interventora, em substituição à autoridade de segurança local, haja vista já estarem sendo tomadas medidas no sentido de identificação das pessoas responsáveis pelo linchamento.¹⁷ O segundo é caso em que a Procuradoria-geral da República requereu, no Supremo Tribunal, intervenção federal no Distrito Federal, sob a justificativa de que a unidade federativa em questão estaria com sua governabilidade colocada em sério risco, dadas as denúncias de corrupção feitas contra o então Governador, e outras autoridades locais.¹⁸

17 “Representação do PGR pleiteando intervenção federal no Estado de Mato Grosso, para assegurar a observância dos ‘direitos da pessoa humana’, em face de fato criminoso praticado com extrema crueldade a indicar a inexistência de ‘condição mínima’, no Estado, ‘para assegurar o respeito ao primordial direito da pessoa humana, que é o direito à vida’. [...] No caso concreto, o Estado de Mato Grosso, segundo as informações, está procedendo à apuração do crime. Instaurou-se, de imediato, inquérito policial, cujos atos foram encaminhados à autoridade judiciária estadual competente que os devolveu, a pedido do delegado de polícia, para o prosseguimento das diligências e averiguações. Embora a extrema gravidade dos fatos e o repúdio que sempre merecem atos de violência e crueldade, não se trata, porém, de situação concreta que, por si só, possa configurar causa bastante a decretar-se intervenção federal no Estado, tendo em conta, também, as providências já adotadas pelas autoridades locais para a apuração do ilícito. Hipótese em que não é, por igual, de determinar-se intervenha a Polícia Federal, na apuração dos fatos, em substituição à Polícia Civil de Mato Grosso. Autonomia do Estado-membro na organização dos serviços de justiça e segurança, de sua competência (Constituição, arts. 25, § 1º; 125 e 144, § 4º).” (IF 114, Rel. Min. Presidente Néri da Silveira, julgamento em 13-3-1991, Plenário, DJ de 27-9-1996.)

18 “Representação do PGR. Distrito Federal. Alegação da existência de largo esquema de corrupção. Envolvimento do ex-governador, deputados distritais e suplentes. Comprometimento das funções governamentais no âmbito dos Poderes Executivo e Legislativo. Fatos graves objeto de inquérito em

A pergunta que se coloca é a seguinte: a decisão do Supremo Tribunal Federal em sede de representação interventiva é vinculante em relação ao Poder Executivo federal? Em outras palavras: cuida-se, aqui, de verdadeira *requisição* judicial, tal qual expresso na legislação anterior, e no Regimento Interno do Tribunal, diversamente, porém, da novel legislação de regência?

A resposta pressupõe observações de duas ordens: primeiro, sobre a eficácia vinculante das decisões do Supremo Tribunal em sede de controle de constitucionalidade. Depois, sobre a posição do Supremo Tribunal Federal na dinâmica política das instituições da República.

3.1 CONTROLE CONCENTRADO DE CONSTITUCIONALIDADE: EFICÁCIA DAS DECISÕES DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL

A Constituição de 1988 contempla diferentes mecanismos para o exercício do controle concentrado, embora não abstrato, de constitucionalidade no âmbito do Supremo Tribunal Federal. Uma riqueza processual que coloca a Constituição brasileira em posição de sensível sofisticação no que concerne à fiscalização judicial de constitucionalidade de leis, atos normativos e omissões políticas.

O conjunto de ações destinadas à fiscalização concentrada de constitucionalidade contempla a *ação direta de inconstitucionalidade* (por ação e por omissão), a *ação declaratória de constitucionalidade*, a *arguição de descumprimento de preceito fundamental* e também a *ação direta interventiva*. As três primeiras, para além de configurarem mecanismos de controle concentrado, são também fórmulas destinadas à fiscalização abstrata da constitucionalidade de leis, atos normativos e inações políticas.¹⁹ Já a ação direta interventiva estaria a um “meio-caminho” entre a fiscalização abstrata e a fiscalização concreta da constitucionalidade.²⁰ Configura, a representação interventiva, ação autônoma destinada à composição de

curso no STJ. Ofensa aos princípios inscritos no art. 34, VII, a, da CF. [...] Enquanto medida extrema e excepcional, tendente a repor estado de coisas desestruturado por atos atentatórios à ordem definida por princípios constitucionais de extrema relevância, não se decreta intervenção federal quando tal ordem já tenha sido restabelecida por providências eficazes das autoridades competentes.” (IF 5.179, Rel. Min. Presidente Cezar Peluso, julgamento em 30-6-2010, Plenário, DJE de 8-10-2010.)

19 Afora a possibilidade da arguição de descumprimento de preceito fundamental poder ser considerada, em parte, mecanismo de fiscalização concreta da constitucionalidade, a partir do momento em que tem por objeto “atos do Poder Público”.

20 Afinal, conforme pontua Clèmerson Merlin Clève, “A decisão final não nulifica a lei, como na fiscalização abstrata, nem autoriza o arguente a subtrair-se da esfera de incidência do ato normativo viciado (nulidade aplicada ao caso), como na fiscalização incidental. Na ação interventiva incumbe ao Supremo Tribunal Federal não mais do que resolver o conflito federativo julgando-a (a ação referida) procedente ou

conflito federativo que tem como base o descumprimento de determinados deveres constitucionais,²¹ a partir de situação concreta e específica.

Em relação à ação direta de inconstitucionalidade e à ação declaratória de constitucionalidade, o constituinte derivado de 2004 foi expresso ao afirmar, no art. 102, § 2.º, que “*As decisões definitivas de mérito, proferidas pelo Supremo Tribunal Federal, nas ações diretas de inconstitucionalidade e nas ações declaratórias de constitucionalidade produzirão eficácia contra todos e efeito vinculante, relativamente aos demais órgãos do Poder Judiciário e à administração pública direta e indireta, nas esferas federal, estadual e municipal.*” Em outras palavras, e ao menos em um plano estritamente jurídico, apenas o Poder Legislativo e o Chefe do Poder Executivo não se encontrariam vinculados às decisões tomadas pelo Supremo Tribunal Federal em sede de ação direta de inconstitucionalidade e ação declaratória de constitucionalidade. De fato, é importante observar que a Constituição traz a expressão *Administração pública*, a qual, sendo direta, em nível federal, contempla órgãos federais vinculados à Presidência da República, e não o Chefe do Poder Executivo propriamente, esta autoridade a que a Constituição atribui poder político de agenda.

No que diz respeito à arguição de descumprimento de preceito fundamental, a vinculação da decisão de mérito, em princípio, é mais abrangente. Nos termos do art. 10, § 3.º da Lei n.º 9.882/99, “*A decisão terá eficácia contra todos e efeito vinculante relativamente aos demais órgãos do Poder Público.*” Vale dizer, de acordo com citado dispositivo, a decisão definitiva de mérito em sede de arguição de descumprimento de preceito fundamental vincula todos os poderes e instituições da República, sem exceção. Restringe severamente, portanto, e ao menos em princípio, atividade legiferante contrária ao que decidido em sede de arguição de descumprimento de preceito fundamental. Produzidos referidos atos legislativos, poderão, eventualmente, ser atacados por ações autônomas.²² Note-se, porém, que referido dispositivo, por interferir sensivelmente no sistema constitucional de controle recíproco e equilíbrio entre os poderes da República, é objeto de questionamento na ADI n.º 2231, pendente de julgamento no Supremo Tribunal Federal.

improcedente [...]”. CLÈVE, Clèmerson Merlin. *A fiscalização abstrata da constitucionalidade no direito brasileiro*. 2. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2000. p. 130.

21 Cf. Gilmar Ferreira Mendes, com esteio em Kelsen, em: MENDES, Gilmar Ferreira; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. *Curso de Direito Constitucional*. 6. ed. São Paulo: Saraiva, 2011. p. 1336-1337.

22 Cf. MENDES, op. cit., p. 1419. A reclamação constitucional também é mecanismo destinado a assegurar a autoridade das decisões definitivas de mérito proferidas pelo Supremo Tribunal Federal em sede de controle abstrato de constitucionalidade, porém, por via difusa (idem, *ibidem*).

Finalmente, no que concerne à representação interventiva, tem-se o art. 36, III, da Constituição Federal, disciplinado pela Lei n.º 12.562/11. A Constituição de 88, no dispositivo, refere-se apenas à precedência de *provimento* de ação direta interventiva para que possa ser decretada a intervenção, referindo-se à requisição judicial em outros dispositivos (art. 36, I e II). O art. 11 da legislação especial prevê, como observado, que caberá ao Supremo Tribunal Federal, em caso de provimento da representação, comunicar a declaração à Presidência da República, para que tome as medidas cabíveis à expedição do decreto interventivo. O texto legal, assim como o texto constitucional, deixa de utilizar a palavra *requisição*, para a decisão judicial proferida no bojo da ação direta interventiva. Qual o espaço, portanto, para que haja vinculação da decisão de mérito proferida pelo Supremo Tribunal Federal tanto no sentido de autorizar a intervenção, quanto no sentido de rejeitá-la?

3.2 SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL E DECISÕES EM SEDE DE REPRESENTAÇÃO INTERVENTIVA

José Afonso da Silva cunhou a expressão *processo constitucional* para se referir à atuação conjunta de diferentes instituições e atores políticos em um processo público de tomada de decisão.²³ Primeiramente, é importante reconhecer o Supremo Tribunal Federal enquanto instituição política que participa de processos públicos de tomada de decisão sobre questões constitucionais, questões de interesse público. A posição do Supremo Tribunal Federal enquanto órgão político decorre, em grande parte, da função atribuída constitucionalmente de guardião da Constituição de 88, vale dizer, de órgão responsável por zelar pela higidez do sistema jurídico vigente à luz da principiologia da Carta política de 1988.²⁴

No que diz respeito à atividade política judicial, Alec Stone Sweet observa que há atividade política quando indivíduos procuram o Judiciário para discutir questões políticas (*input*), assim como há atividade política quando o Judiciário “usa a oportunidade dada pelo litígio para fazer

23 Cf., SILVA, José Afonso da. *Processo constitucional de formação das leis*. São Paulo: Malheiros, 2007; e SILVA, José Afonso da. *Orçamento Programa no Brasil*. São Paulo, Revista dos Tribunais, 1973.

24 Tomamos de empréstimo a compreensão de Alexander Bickel acerca do papel da Suprema Corte norte-americana, apesar de críticas com relação a um possível caráter contra-majoritário da instituição. Cf. BICKEL, Alexander. *The least dangerous branch. The Supreme Court at the Bar of Politics*. Yale University Press, 1986, p. 1-33. Importante observar que guardamos muitas reservas no que diz respeito a correlações estreitas entre o critério majoritário e o princípio democrático. Cf. PEREIRA, Ana Lucia Pretto. *Atividade política judicial: ensaio de fundamentação*. (no prelo)

políticas” (*output*).²⁵ Grosso modo, pode-se afirmar ser esta última uma espécie de *politização da justiça* e, aquela, de *judicialização da política*.²⁶ A tese do autor caminha no sentido de que o Judiciário, ao exercer tais atividades, atua, inclusive, o que o autor reconhece como uma espécie de ação de *governo*, por duas razões. Primeiro, por motivo de que muitas de suas decisões resultam de uma atuação concertada entre Executivo, Legislativo e Judiciário, interferindo na agenda política nacional. Seria o caso, por exemplo, do procedimento válido para o processo de impeachment, no Brasil. E, segundo, pelo fato de que decisões adotadas pelo Supremo Tribunal, não raro, refletem na condução futura de assuntos de ordem pública. Um exemplo seriam as ações que envolvem o manejo de recursos públicos limitados, seja alocando-os para esta ou aquela área prioritária da sociedade (atendendo necessidades humanas essenciais), seja determinando índices de correção monetária de determinados fundos, por exemplo. Ainda de acordo com o autor, a “acomodação do direito”, feita por juízes, seria parte dessa atividade, e, desde logo, de certo tipo de governança. Stone Sweet observa que juízes exerceriam uma atividade governativa (ou, política) diferenciada em relação aos demais membros de poder, por motivo das restrições funcionais inerentes ao próprio processo de julgar.²⁷ Nada obstante as conclusões do autor, parece ser preciso atentar à tese com reserva. A atuação de governança exige conciliação de distintos interesses, cessão a pressões externas e um agir estratégico que encontra grandes limitações no campo judicial de solução de conflitos.

Para além de questões de ordem funcional e institucional, é de relevo observar, também, que o Supremo Tribunal Federal exerce competências que envolvem a análise de questões de ordem política. Dentre as competências que lhes são constitucionalmente atribuídas, há o processo e julgamento da representação interventiva, nas hipóteses de ofensa a princípios constitucionais sensíveis e de recusa à execução de lei federal. À decisão proferida em sede de representação interventiva os constituintes originário e derivado deixaram de atribuir eficácia vinculante. A doutrina tem se movido pela eficácia vinculante (considerando, no caso,

25 STONE SWEET, Alec. *Governing with judges*. Constitutional Politics in Europe. New York: Oxford University Press, 2000. p. 25.

26 A judicialização da política no âmbito do Supremo Tribunal Federal é demonstrada por: VIANNA, Luiz Werneck et alii. *A judicialização da política e das relações sociais no Brasil*. Rio de Janeiro, Revan, 1999. p. 45-146. Já uma visão da politização da justiça, notadamente apontando a participação dos tribunais brasileiros em termos de governabilidade, é apresentada por: TAYLOR, Matthew M. *Judging Policy*. Courts and Policy Reform in Democratic Brazil. Stanford: Stanford University Press, 2008. p. 48-89.

27 STONE SWEET, op. cit., p. 149-150.

a decisão judicial enquanto densificadora de *requisição*) tendo como base regramento infraconstitucional anterior à novel legislação.

O que se experimenta, portanto, no caso da intervenção (mediante representação), é uma ausência de expressa previsão legal e constitucional no que diz respeito à eficácia da decisão proferida. Com relação às ações direta de inconstitucionalidade e declaratória de constitucionalidade, a Constituição é clara. Com relação à arguição de descumprimento de preceito fundamental, há a legislação de regência, cuja constitucionalidade encontra-se pendente de julgamento perante o Supremo Tribunal Federal. No que diz respeito à representação interventiva, há observações de duas ordens. Em primeiro lugar, a intervenção federal mediante representação pressupõe uma co-participação entre os Poderes Judiciário, Executivo e, eventualmente, Legislativo, em um processo político e jurídico de tomada de decisão. O texto legal assim dispõe: *o Presidente do Supremo Tribunal Federal, publicado o acórdão, levá-lo-á ao conhecimento do Presidente da República para, no prazo improrrogável de até 15 (quinze) dias, dar cumprimento aos §§ 1º e 3º do art. 36 da Constituição Federal*. Vale dizer, há uma atuação concertada, conjunta entre órgãos dos três Poderes, cada qual atuando dentro de sua esfera de competências.

Em segundo lugar, tendo sido o pedido de intervenção submetido à análise, juízo e decisão por parte do Supremo Tribunal Federal, este procederá a um exame jurídico-constitucional da matéria. No exercício da jurisdição, a Suprema Corte exerce a função de guardião de valores e princípios caros à comunidade política brasileira. Por essa razão, as decisões do Supremo Tribunal Federal, como regra, afinam-se às demandas políticas e sociais. Nesse caminho, não parece desarrazoado concluir que, no caso da representação interventiva, ao Supremo Tribunal Federal seria lícito decidir acerca da vinculação de suas decisões. O Supremo é o guardião de princípios e valores constitucionais, nos quais se incluem, não apenas, o princípio fundamental de preservação do pacto federativo, como, também, os princípios sensíveis assegurados no art. 34, VII da Constituição.

Em outras palavras, e frente ao teor da novel legislação, o que fica claro é que ao Supremo Tribunal Federal compete exercer a sua função de guardião da higidez do sistema jurídico brasileiro, à luz da Constituição de 1988, cabendo ao Chefe do Poder Executivo atuar com discricionariedade o modo de execução da decisão do Tribunal. Todos os poderes da República exercem atividade política em alguma medida,²⁸ sendo que, no caso da

28 Sobre um conceito jurídico de atividade política judicial, v. nosso Atividade política judicial, citado.

representação interventiva, ao Executivo compete dar cumprimento ao que decidido pelo Tribunal, sobretudo porque resultante de exame, pelo Tribunal, acerca da violação – ou não – direta de dispositivo constitucional. Se haverá vinculação ou não de referida decisão, aguarda-se contribuições ulteriores da doutrina, para melhor aprofundamento teórico sobre a questão.

4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Observa-se, a partir das considerações trazidas no presente estudo, que, muito embora o sistema interno de autuação de procedimentos no âmbito do Supremo Tribunal Federal nomeie as representações interventivas e as requisições judiciais de intervenção da mesma forma – “Intervenção Federal” – tem-se como certo que se tratam de institutos completamente diferentes. Adicionalmente, apesar de a legislação precedente ao atual regramento normativo, em conjunto com o Regimento Interno do Supremo Tribunal Federal, previrem que a decisão proferida em sede de representação interventiva terá efeito vinculante, observa-se que a novel legislação foi omissa quanto ao uso da palavra “requisição” para se referir à decisão do Supremo Tribunal Federal, sendo que referido termo imprime força vinculante ao Executivo Federal no que diz respeito ao que decidido pelo Tribunal.²⁹ Trata-se de questão que merece maiores aprofundamentos teóricos, sobretudo no que concerne ao papel da cúpula de nossa corte judiciária nacional. Finalmente, e acima de quaisquer especulações de natureza teórica, tem-se que a disciplina normativa recentemente editada em nível federal deve ser vista como uma proposta de atuação concertada entre os poderes da República, com a finalidade única de dar cumprimento e efetividade aos objetivos expressamente encartados na Constituição de 88.

REFERÊNCIAS

ALMEIDA, Fernanda Dias Menezes de. *Competências na Constituição de 1988*. 4. ed. São Paulo:Atlas, 2007.

BICKEL, Alexander. *The least dangerous branch*. The Supreme Court at the Bar of Politics. Yale University Press, 1986.

BRANCO, Paulo Gustavo Gonet; MENDES, Gilmar Ferreira. *Curso de Direito Constitucional*. São Paulo: Saraiva, 2011.

²⁹ De fato, o art. 354 do Regimento Interno do Supremo Tribunal Federal prevê que, em qualquer hipótese, o Tribunal requisitará ao Presidente da República a tomada de providências: “Art. 354. Julgado procedente o pedido, o Presidente do Supremo Tribunal Federal imediatamente comunicará a decisão aos órgãos do Poder Público interessados e requisitará a intervenção ao Presidente da República.”

- CLÈVE, Clèmerson Merlin. *A fiscalização abstrata da constitucionalidade no direito brasileiro*. 2. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2000.
- FERREIRA FIHO, Manoel Gonçalves. *Curso de Direito Constitucional*. São Paulo, Saraiva, 2009.
- HORTA, Raul Machado. *Direito Constitucional*. Belo Horizonte: Del Rey, 2003.
- JACQUES, Paulino. *Curso de Direito Constitucional*. Rio de Janeiro: Forense, 1970.
- LEWANDOWSKI, Enrique Ricardo. Enrique Ricardo. *Pressupostos materiais e formais da intervenção federal no Brasil*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1994.
- PATTERSON, William. Estado, Intervenção Federal, Requisição Judicial (notícia de acórdão). *Revista de Direito Administrativo*, v. 194, 1993, p. 232-241.
- PEREIRA, Ana Lucia Pretto. *Reserva do possível: judicialização de políticas públicas e jurisdição constitucional*. Curitiba: Juruá, 2014.
- _____. *Atividade política judicial: ensaio de fundamentação*. (no prelo)
- SARLET, I. W.; MARINONI, L. G.; MITIDIERO, D.. *Curso de Direito Constitucional*. São Paulo: Saraiva, 2015.
- SILVA, José Afonso da. *Curso de Direito Constitucional Positivo*. São Paulo: Malheiros, 2009.
- STONE SWEET, Alec. *Governing with judges*. Constitutional Politics in Europe. New York: Oxford University Press, 2000.
- TAYLOR, Matthew M. *Judging Policy*. Courts and Policy Reform in Democratic Brazil. Stanford: Stanford University Press, 2008.
- VIANNA, Luiz Werneck *et alii*. *A judicialização da política e das relações sociais no Brasil*. Rio de Janeiro, Revan, 1999.

