

# INTERVENÇÃO FEDERAL E ESTADO DE EXCEÇÃO

Paulo Ricardo Souza Silva Macedo<sup>1</sup>

Antônio Graça Neto<sup>2</sup>

Cesar Augusto Danelli Júnior<sup>3</sup>

Halleyde Souza Ramalho<sup>4</sup>

**Resumo:** O presente trabalho tem por finalidade averiguar sob a perspectiva doutrinária todos os fatores relativos à decretação de intervenção federal nos moldes da Carta Magna brasileira por parte do Presidente da República. Nesse contexto, é importante frisar que a utilização do referido instrumento constitucional só é possível graças ao federalismo, ou seja, nessa forma de Estado é necessário um mecanismo para impedir a “quebra” do próprio Estado, a violação de princípios que sustentam a ordem jurídica vigente. Por esse motivo, há de se falar que a mesma tem cunho excepcional, não podendo ser utilizada de qualquer forma sob pena de responsabilidade da autoridade competente para decretá-la. Ademais, no que tange ao Estado de Exceção, este é resultante de uma confusão entre os poderes estatais, especificamente entre o legislativo e o executivo, pois a autoridade responsável por este acaba por “usurpar” a competência daquele, motivo pelo qual também é uma medida excepcional que só deve ser aplicada em ultimo caso, podendo o chefe do executivo se utilizar de qualquer providência para salvaguardar o Estado. Nesse contexto verifica-se uma correlação lógica entre o estado de exceção e a intervenção federal, pois para a utilização desta é necessário um decreto presidencial, ou seja, uma espécie de lei, que em tese deveria pertencer somente ao poder legislativo.

**Palavras-Chave:** Estado de Exceção. Excepcional. Federalismo. Medida. Poderes.

**Abstract:** The present study aims to investigate under the doctrinal perspective all factors relating to the enactment of federal intervention in the mold of Brazilian Magna Carta on the part of the President of the Republic. In this context, it is important to stress that the use of the aforementioned constitutional instrument is only possible thanks to federalism, i.e., this form of State is needed a mechanism to prevent the "breaking" of the State itself, the violation of the principles which underpin the legal framework. In addition, regarding the state of exception, this is due to a confusion between state powers, specifically between the legislature and the executive, because the authority responsible for this ends up "Usurping" the competence of that, which is why it is also an exceptional measure that should only be applied in the last case, the chief executive may use any action to safeguard the condition. In this context there is a correlation between the logic state of exception and the federal intervention, because for this it is necessary to a presidential decree, i.e., a kind of law, which in theory should only belong to the legislative power.

**Keywords:** State of Exception. Exceptional. Federalism. Measure. Powers.

---

<sup>1</sup> Acadêmico do 10º Período do Curso de Direito da Faculdade de Balsas (Unibalsas). Email: pauloricardo.96@hotmail.com

<sup>2</sup> Professor do curso de Direito da Faculdade de Balsas (Unibalsas).

<sup>3</sup> Professor do curso de Direito da Faculdade de Balsas (Unibalsas).

<sup>4</sup> Professora do curso de Direito da Faculdade de Balsas (Unibalsas).

## INTRODUÇÃO

A intervenção federal é um tema que vem ganhando bastante destaque no contexto atual da sociedade brasileira, especificamente pelo fato de o executivo federal ter se utilizado pela primeira vez da medida constitucional através do decreto 9.288 de 16 de fevereiro de 2018. Nesse contexto, uma análise sobre este instrumento torna-se importante não só por estar em vigor, mas principalmente pelo fato de proporcionar uma análise legal e jurídica de seus requisitos bem como das consequências decorrentes de sua utilização por parte do Presidente da República. Ademais, é importante frisar que não há como falar em intervenção federal sem mencionar o pacto federativo, ou seja, a forma de Estado adotada pela República Federativa do Brasil, que também será abordada no decorrer do trabalho.

Outrossim, é conveniente destacar que assim como qualquer outra medida, a intervenção federal apresenta limites e, cabe destacar que estes devem ser respeitados sob pena de violação da Constituição Federal, fazendo assim com que a medida seja passível de ilegalidades e, conseqüentemente não poderá ser aplicada, implicando em responsabilidade para o autor da mesma.

Ressalta-se que a obra “Estado de Exceção<sup>5</sup>” tem ligação direta com a medida abordada, vez que o autor retrata a ideia de que o referido estado surge em decorrência da necessidade de solucionar crises existentes dentro do Estado que ameacem a existência do mesmo bem como da república vigente, logo tal fator permitiria que o chefe do executivo se utilizasse das funções legislativas para alcançar tal fim. Destarte, o estado de exceção apresenta-se como medida de caráter excepcional, assim como a intervenção federal, devendo ser utilizada somente quando não houver mais outra solução para o problema existente, não poderia, portanto ser utilizada de forma discricionária e corriqueira, vez que o Presidente da República estaria violando um dos poderes estatais, motivo este que preocupa Giorgio Agambem, pois essa atitude estaria direcionando a sociedade para um estado de exceção permanente.

Nesse sentido, o presente trabalho visa abordar e desenvolver com base em doutrinas e artigos o conceito do Estado de Exceção segundo os entendimentos de Giorgio Agambem bem como correlacioná-lo com o mecanismo constitucional de

---

<sup>5</sup> AGAMBEN, Giorgio. Estado de Exceção. Tradução de Iraci D. Poleti. São Paulo: Boitempo, 2004

intervenção federal de modo, a saber, se este é caracterizado como um estado de exceção nos moldes da obra do autor mencionado.

## **1 INTERVENÇÃO FEDERAL: ASPECTOS DOUTRINÁRIOS**

Primeiramente, é importante frisar que a intervenção federal é possível graças à forma de Estado adotada pelo Brasil, a saber, Federação. Neste aspecto, há de se falar no pacto federativo entre as unidades federativas, todas dotadas de autonomia - conforme determina o caput do art. 18 da atual Carta Magna - e com o intuito de formar um único Estado, sendo a este atribuído a soberania, e no caso do Brasil, quem detém a mesma é a República Federativa do Brasil. Vale ressaltar que a intervenção federal é o mecanismo de segurança excepcional que possibilita a existência da própria federação quando se verifica que alguns dos princípios federativos estão sendo violados. Ao intervir nos Estados-Membros, a União (representante da República Federativa do Brasil) não opera em nome próprio, mas sim no de toda a Federação, buscando garantir os interesses da mesma.

A esse respeito, Araujo e Nunes Júnior esclarecem que:

[...] a União foi colocada na condição de mero instrumento da federação. Em outras palavras, a Federação brasileira, através da União, é que intervém nos Estados-membros. Trata-se de instituto de caráter excepcional, cuja existência se justifica exatamente pela necessidade de mecanismo apto a impedir a desagregação da Federação (2013, p. 349).

É importante frisar que, pela leitura do caput do art. 34 da CF/88, observa-se que, como já fora frisado, o ente encarregado pela intervenção federal será a União, uma vez que a mesma é responsável pelos interesses de toda a federação. Com relação ao assunto, cabe destacar que Celso Ribeiro Bastos (1997, p. 292) cita que: “[...] Hoje, prevalece a doutrina segundo a qual soberano é o Estado total, é a República Federativa do Brasil, que expressa sua soberania [...] através dos órgãos da União.”. Em contrapartida, o mesmo artigo deixa claro que o instrumento aqui em comento tem caráter excepcional e que a não intervenção é a regra a ser seguida.

Ademais, ainda a respeito da Federação, é pertinente citar que durante a decretação do referido instrumento constitucional, a autonomia do ente é temporariamente afastada a fim de preservar a continuidade do pacto federativo e, após a ausência da situação que deu ensejo à intervenção, deve-se suspender a

mesma. Além disso, percebe-se a importância dada à forma de Estado adotada pela República Federativa do Brasil através das chamadas cláusulas pétreas, vez que a mesma não poderá ser objeto de emenda constitucional com a finalidade de ser abolida, é o que se percebe de maneira indubitável na redação do art. 60, §4, I da CF/88, pois o termo federação está diretamente ligado à descentralização do poder dentro de um Estado soberano, à possibilidade de cada ente exercer competências próprias estipuladas pela Constituição Federal. Sobre o tema, Érico Hack (2008, p. 99) elenca que “[...] a cada um dos entes da federação é atribuída uma competência, ou seja, uma parte do poder [...]”.

Por outro lado, ainda tendo como referência o *caput* do dispositivo elencado anteriormente, a saber, o art. 34 da CF/88, sua leitura certamente deixa evidente que a intervenção federal recairá sobre os Estados e o Distrito Federal, apresentando ainda uma série de hipóteses previstas que ensejam a decretação do instrumento supracitado. Ademais, vale ressaltar que além de intervir nos Estados e no Distrito Federal, o art. 35 da CF/88 também permite que a União intervenha em Municípios, conquanto estes devem estar localizados em territórios federais.

A Lei Maior do Estado brasileiro trouxe em seu corpo a figura dos territórios federais. (TRINDADE, 2015) Em linhas gerais, estes não se confundem com os demais entes federativos, vez que não possuem autonomia, a própria redação do art. 18 da CF/88 deixa bem claro. Outrossim, os territórios são geridos pela própria União, pois representam uma descentralização administrativa-territorial daquela. Ainda mais, é importante elencar o fato de que os territórios federais podem ser divididos em municípios, daí sua semelhança com os Estados Membros. Atualmente não existe nenhum território federal na República Federativa do Brasil, conquanto não há nenhuma vedação à sua criação, pois o mecanismo encontra amparo e procedimento constitucional.

Muito se falou sobre intervenção federal e federação, conquanto são necessários alguns apontamentos cruciais para a melhor compreensão do assunto. O referido instrumento se materializa por meio de um decreto do chefe do executivo federal, em linhas gerais, do Presidente da República. Destarte, é importante elencar que conforme determina o art. 84, inciso X da CF/88, a decretação do instrumento constitucional supramencionado é competência privativa da autoridade acima frisada. Vale ressaltar que o mesmo deverá, conforme determina o art. 36 §1 da legislação constitucional, especificar a amplitude, as condições em que se dará a

intervenção, bem como o prazo e, a depender do caso, nomear um interventor. Nesse contexto, (ARAUJO e NUNES JÚNIOR, 2013, p. 385) é importante destacar que “a intervenção federal sempre se materializará através de um decreto do Presidente da República, que deverá especificar a amplitude, o prazo e as condições de execução, nomeando, se couber, o interventor”.

A respeito do tema, é importante a análise dos art. 90, I e 91 §1, ambos da CF/88. Os mesmos tratam, respectivamente, do Conselho da República e do Conselho de Defesa Nacional, órgãos auxiliares do Presidente da República. Em suma, para decretar a intervenção federal, o mesmo deverá, de forma obrigatória apresentar a medida a ambos os órgãos. O primeiro faz referencia a um órgão consultivo, devendo ser ouvido antes de ser decretada a intervenção federal sob pena de violação de dispositivo constitucional. Segundo Alexandre de Moraes (2006, p. 441) tal órgão deve “[...] pronunciar-se sobre intervenção federal, estado de defesa e estado de sítio e as questões relevantes para a estabilidade das instituições democráticas”.

Outrossim, é crucial elencar que seus pareceres não vincularão as decisões a serem tomadas e executadas pelo chefe do executivo federal. Quanto à composição do mencionado órgão, Araujo e Nunes Júnior (2013) esclarecem que fazem parte o próprio Presidente da República, o Vice-Presidente da República, os Presidentes da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, os líderes da maioria e minoria do Congresso Nacional (Câmara e Senado), o Ministro da Justiça e 6 (seis) brasileiros natos com mais de 35 (trinta e cinco) anos. Ademais, no que tange aos 6 (seis) brasileiros natos, 2 (dois) devem ser nomeados pelo Presidente da República e os demais devem ser eleitos pela Câmara e pelo Senado, em cada uma das casas devem ser eleitas 2 (duas) pessoas.

Por outro lado, em se tratando do Conselho de Defesa Nacional, este “[...] é órgão de consulta do Presidente da República nos assuntos relacionados com a soberania nacional e a defesa do Estado Democrático [...]” (MORAES, 2006, p. 441). Logo, é notório a importância de remeter o decreto de intervenção ao mencionados órgãos sob pena de violação da CF/88, mesmo que seus pareceres não vinculem o Presidente da República quanto ao prosseguimento ou não da referida medida. A respeito dos membros deste órgão, sua composição é semelhante à do Conselho da República, a diferença pendura-se na troca de alguns membros por outras autoridades. Em linhas gerais, o órgão supramencionado é composto pelo Vice-

Presidente da República, pelos Presidentes da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, pelos comandantes da marinha, exército e aeronáutica e pelos Ministros da Justiça, Defesa, Planejamento e Relações Exteriores.

Segundo a doutrina, a intervenção federal pode ser classificada em espontânea ou provocada, a depender das hipóteses previstas na legislação constitucional. Ademais, quando se tratar dos casos de espontaneidade, o Presidente da República agirá de ofício, podendo decreta-la a qualquer momento, desde que esteja presente algum dos motivos do art. 34 I, II, III e V da CF/88. Sobre o assunto, Hugo Nigro Mazzilli (*apud* ARAUJO E NUNES JÚNIOR, 2013, p. 384) elenca que “há dois tipos de intervenção, a espontânea, em que o presidente da República age de ofício, e a provocada, quando o presidente agirá, conforme o caso, de forma discricionária ou vinculada”.

No que diz respeito à intervenção provocada, esta poderá se dar de forma discricionária ou vinculada. Neste tipo de intervenção, para que a mesma seja decretada, é necessário que o Presidente da República seja provocado, e não obstante tal provocação se dará através de um pedido ou através de uma requisição. Nesse diapasão, os incisos IV, VI e VII do art. 34 da CF/88 tratam desta modalidade de intervenção, e a depender do caso, permite-se certa discricionariedade do chefe do executivo federal quanto ao atendimento e decretação do instrumento supracitado. Conforme esclarece Araujo e Nunes Júnior:

Quando se tratar de mera solicitação, o Presidente da República, por evidente, não estará vinculado à decretação da intervenção federal, mas possuirá discricionariedade para aquilatar sua conveniência e oportunidade. Diferentemente, quando se cuidar de requisição, o Presidente da República estará vinculado à edição do decreto de intervenção (2013, pp. 384-385).

Desta feita, a partir de agora torna-se importante analisar minuciosamente o art. 34 da CF/88<sup>6</sup>.

---

<sup>6</sup> Art. 34 CF/88: A União não intervirá nos Estados nem no Distrito Federal, exceto para:

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;

Por conseguinte, vale ressaltar que Araujo e Nunes Júnior (2013, p.384) frisam que “A intervenção espontânea, determinada por ato de ofício do Presidente da República, terá lugar na ocorrência de uma das hipóteses grafadas pelos incisos I, II, III e V do art. 34 da Constituição Federal”. Segundo a doutrina, quando se tratar dos casos elencados no referido artigo, o Presidente da República poderá se utilizar do decreto de intervenção federal. Ademais, nesse tipo de intervenção, o chefe do executivo federal não precisa da autorização de ninguém para expedir o decreto, em linhas gerais, poderá fazer de ofício, desde que a situação que ensejou o decreto seja aquela passível de discricionariedade, ou seja, aquelas dos incisos I, II, III e V do art. 34 CF/88.

Ressalta-se que em alguns casos o decreto interventivo passará por um controle político, ou seja, deverá ser remetido ao Congresso Nacional. Insta enaltecer que após a decretação do instrumento constitucional supracitado, o mesmo já começará a produzir efeitos, portanto deverá ser encaminhado no prazo de 24 horas para que os representantes políticos ratifiquem ou não a medida adotada pelo Presidente da República, vez que está tem caráter excepcional e que a não intervenção é a regra a ser seguida. A respeito do assunto, Moraes menciona que

A Constituição Federal prevê a existência de um controle político sobre o ato interventivo, que deve ser realizado pelos representantes do Povo (Câmara dos Deputados) e dos próprios Estados-membros (Senado Federal), a fim de garantir a excepcionalidade da medida submetendo-se, pois, o decreto à apreciação do Congresso Nacional, no prazo de vinte e quatro horas, que deverá rejeitá-la ou, mediante decreto legislativo, aprovar a intervenção federal (CF, art. 49, IV) [...] (2006, p. 293).

No que tange ao art. 34, I da CF/88, o Presidente da República poderá se utilizar do decreto de ofício para manter a integridade nacional, ou seja, em decorrência da forma de Estado adotada pelo Brasil, uma das características é a

---

VI – prover a execução de lei federal, ordem ou decisão judicial;

VII – assegurar a observância dos seguintes princípios constitucionais:

a) forma republicana, sistema representativo e regime democrático;

b) direitos da pessoa humana;

c) autonomia municipal;

d) prestação de contas da administração pública, direta e indireta.

e) aplicação do mínimo exigido da receita resultante de impostos estaduais, compreendida a proveniente de transferências, na manutenção e desenvolvimento do ensino e nas ações e serviços públicos de saúde.

impossibilidade de um Estado-Membro se utilizar do direito de secessão, pois a República Federativa do Brasil é formada pela união indissolúvel dos entes federativos, conforme determina a redação do caput do art.1º da CF/88<sup>7</sup>. Portanto, quando um Estado-Membro ameaçar se retirar da federação, o chefe do executivo federal pode-se utilizar da intervenção federal para garantir a continuidade do pacto federativo bem como o respeito à CF/88.

Segundo o entendimento de Araujo e Nunes Júnior (2013, p. 348), é conveniente destacar que “o pacto federativo brasileiro é indissolúvel. Em outras palavras, não se admite às unidades federadas o direito de secessão [...] um dos motivos para a intervenção federal a tentativa de quebra dessa indissolubilidade”.

Além disso, o inciso II do artigo supramencionado também abre margem à decretação de intervenção federal de ofício quando se estiver diante de invasão estrangeira ou de um ente federado em outro. Como fora frisado, nesta hipótese o objetivo é garantir e proteger a própria federação, vez que apesar de haver a descentralização político-administrativa através dos entes federados, no plano internacional, a República Federativa do Brasil é um só Estado soberano. Em linhas gerais, a invasão estrangeira irá violar a soberania do país, logo é necessário uma medida rápida a fim de evitar a mesma.

Vale ressaltar que quando se tratar da invasão entre entes federados, não é necessário a requisição da unidade invadida para que o Presidente da República decrete a intervenção, ele deverá fazer de ofício. Destarte, ainda é pertinente elencar que nesta hipótese de intervenção federal não é necessário que a invasão seja concreta, ou seja, uma ameaça concreta de invasão já é motivo suficiente que enseje a decretação do referido instrumento constitucional.

A respeito da terceira hipótese, é importante frisar que:

Cumprir observar que não é qualquer desordem que compromete a ordem pública, mas tão somente aquela que não consiga ser debelada pelas autoridades da unidade federada. Outrossim, caberá a intervenção federal em caso de omissão das autoridades estaduais em combater os distúrbios que comprometem a ordem pública. Por ordem pública deve-se entender um ambiente de paz social num governo sem embaraços.<sup>8</sup>

---

<sup>7</sup> Art.1º CF/88 A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito [...].

<sup>8</sup> SILVA, Rodrigo Fernandes Lobo da. **Intervenção federal: instrumento do Federalismo**. 2018. Disponível em: <<https://jus.com.br/artigos/64232/intervencao-federal-instrumento-do-federalismo>> Acesso em 28/05/2018.

Há de se falar que não será qualquer comprometimento que ensejará a decretação de intervenção federal, ou seja, implica naquele que cause uma desordem extrema em que as autoridades responsáveis pelo ente objeto da intervenção não consigam solucionar. Ademais, a omissão das autoridades responsáveis também será motivo para que o Presidente da República decrete a intervenção federal de ofício, pois deve-se prezar por um ambiente calmo e seguro para as pessoas e os demais entes da federação.

Insta enaltecer que a hipótese trazida pelo art. 34, IV da CF/88 será decretada mediante provocação de um dos poderes, ou seja, os poderes legislativo, executivo e judiciário dos Estados-Membros, quando impedidos de exercerem suas funções, poderão solicitar ao Presidente da República que decrete intervenção federal a fim de reestabelecer a normalidade de suas atribuições. Segundo Araujo e Nunes Júnior (2013, p. 384) “A intervenção provocada pode configurar, da perspectiva do posicionamento jurídico do Presidente da República, duas hipóteses: a intervenção federal provocada discricionária e a intervenção federal provocada vinculada”.

Destarte, vale ressaltar que, caso o impedimento esteja recaindo sobre os poderes legislativo e executivo do ente supracitado, estes deverão solicitar ao chefe do executivo federal a utilização de tal medida, conquanto esta solicitação pode ou não ser acolhida por ele, vez que é discricionária. Em contrapartida, quando a coação recair sobre o poder judiciário, este não solicitará diretamente ao Presidente da República, mas sim ao Supremo Tribunal Federal (STF) que, entendendo haver impedimento ao referido poder, requisitará ao Presidente da República que decrete a intervenção federal, e nesta modalidade o mesmo estará obrigado a expedir o decreto.

A hipótese expressa no art. 34, V da CF/88 diz respeito à reorganização das finanças e, segundo Silva<sup>8</sup>(2018), quando se tratar da suspensão do pagamento de dívida fundada por mais de dois anos consecutivos, é plenamente possível que a intervenção federal seja decretada, conquanto se o pagamento não ocorrer por motivo de força maior não há porque a União intervir no Estado-Membro, trata-se, portanto, de uma escusa constitucional. É importante ressaltar que o conceito de “dívida fundada” é controverso, mas nesta hipótese basta entender que o não pagamento injustificado é que ensejará a intervenção.

Por outro lado, quanto a ausência de repasse de receita aos Municípios, é evidente que o art. 160 da CF/88<sup>9</sup> veda que isso ocorra, vez que o referente repasse visa garantir a capacidade de autoadministração e governo do ente público, logo também é possível que o Presidente da República decrete a intervenção federal de forma espontânea.

A sexta hipótese diz respeito ao cumprimento de lei federal, ordem ou decisão judicial, ou seja, caso o cumprimento não ocorra, é cabível a intervenção federal por parte da União. Vale ressaltar que “os Estados Federados não podem deixar de cumprir a lei federal, ainda que a entendam inconstitucional, caso em que devem recorrer ao Judiciário [...]” (SILVA, 2018)<sup>8</sup>. Portanto, é evidente que o cumprimento da legislação é obrigatória para todos, garantindo assim a harmonia dos poderes e a sobrevivência do próprio pacto federativo.

Ressalta-se que quanto às ordens e decisões judiciais, é crucial destacar o fato de que “estas podem emanar de qualquer órgão do judiciário, seja da justiça comum, seja da justiça especial, e o descumprimento de qualquer delas enseja a intervenção federal” (SILVA, 2018)<sup>8</sup>, ou seja, haverá uma requisição direta ao Presidente da República para que o mesmo tome as medidas cabíveis consoante à legislação constitucional.

Nesse diapasão, (MORAES, 2006) esclarece que na modalidade de intervenção federal do art. 34 VI da CF/88, o Procurador Geral da República é o responsável por endereçar ao Supremo Tribunal Federal a ação interventiva para que este requisite ao Chefe do Executivo federal. Em contrapartida, vale ressaltar que quando a ordem ou decisão judicial descumprida for do Supremo Tribunal Federal, do Superior Tribunal de Justiça ou do Tribunal Superior Eleitoral, estes poderão requisitar diretamente ao Presidente da República.

Ademais, é cabível a intervenção federal para assegurar o respeito e a observância dos chamados princípios constitucionais sensíveis<sup>10</sup>. É importante

---

<sup>9</sup> Art. 160, CF/88 É vedada a retenção ou qualquer restrição à entrega e ao emprego dos recursos atribuídos, nesta seção, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, neles compreendidos adicionais e acréscimos relativos a impostos.

<sup>10</sup> a) forma republicana, sistema representativo e regime democrático;

b) direitos da pessoa humana;

c) autonomia municipal;

d) prestação de contas da administração pública, direta e indireta.

e) aplicação do mínimo exigido da receita resultante de impostos estaduais, compreendida a proveniente de transferências, na manutenção e desenvolvimento do ensino e nas ações e serviços públicos de saúde.

mencionar que “estes princípios são chamados de sensíveis, visto que proclamam regras fundamentais do Estado Democrático de Direito e do Pacto Federativo. Os princípios referem-se a organização do Estado [...]” (SILVA, 2018)<sup>8</sup>. É evidente que o legislador atribuiu a estes princípios uma posição importante dentro do ordenamento jurídico brasileiro, obrigando, para tanto que os responsáveis pelo Estado zelassem pelo seu cumprimento, visto que são mandamentos indispensáveis para um efetivo Estado Democrático de Direito.

## **2 ESTADO DE EXCEÇÃO**

Na concepção de Giorgio Agamben (2004), o pilar fundamental que possibilita a existência do estado de exceção é o termo “necessidade” e, por sua vez, este encontra-se presente dentro do contexto de criação das normas jurídicas, a depender, especificamente, do caso concreto, pois somente em situações extremas é que seria possível se utilizar de medidas mais rigorosas e conseqüente ultrapassar os limites normais de poder específicos do chefe do executivo máximo de determinado país. Nesse contexto, “O estado de necessidade não é um “estado de direito”, mas um espaço sem direito (mesmo não sendo um estado de natureza, mas se apresenta como a anomia que resulta a suspensão do direito).” (p. 79).

Ademais, há de se falar que o presente termo não é fonte do direito, logo não poderia servir como parâmetro pra a criação e extinção de normas. Dessa maneira, remonta-se à ideia de que a expressão supramencionada faz com que o ente soberano não reconheça nenhuma norma bem como tipifique outras, todas voltadas para a solução das lides presentes no seu território. O autor ainda afirma que o vocábulo já foi utilizado para indicar os poderes excepcionais do Reich, conforme determinava a Constituição Alemã. Em linhas gerais, o estado de exceção seria um mecanismo extrajurídico que somente poderia ser utilizado em casos excepcionais a fim de proteger a ordem constitucional vigente, mesmo que para isso devesse suspendê-la.

Segundo o entendimento de Agamben (2004), o estado de exceção encontra-se em uma zona entre o direito público e o fato político, ou seja, como já fora explanado, a necessidade é o que justifica a existência do estado de exceção, que é o inverso do estado normal, o que possibilita que medidas mais extremas bem como

uma maior concentração de poder nas mãos do executivo seja utilizada para reestabelecer ou proteger a ordem jurídica ali vigente.

Nesse contexto, é evidente o fato de que toda sociedade necessita de organização a fim de que seus integrantes possam conviver em harmonia e, no âmbito estatal percebe-se essa organização através de um poder normativo, impondo regras destinadas a toda sua população. Sobre o assunto, Araujo e Nunes Júnior ressaltam que a função normativa “[...] tem por finalidade a formulação de regras genéricas e abstratas que devem ser compulsoriamente observadas não só pelos indivíduos como também pelos órgãos estatais” (2013, pp. 389-390).

É fato que não se pode confundir o estado de exceção com ditadura, apesar de que em ambos exista uma supremacia do poder executivo que regulará toda a sociedade através de atos “próprios” do poder legislativo e, sem contar com a participação deste. A respeito da ditadura, nesta há a presença de um governo autoritário que não buscará salvar o Estado, mas estará almejando interesses próprios, suspendendo, inclusive, direitos fundamentais. Vale ressaltar que o direito existente continuará vigorando durante a ditadura.

O estado de exceção não é uma ditadura (constitucional ou inconstitucional, comissária ou soberana), mas um espaço vazio de direito, uma zona de anomia em que todas as determinações jurídicas – e, antes de tudo, a própria distinção entre público e privado – estão desativadas [...] (AGAMBEM, 2004, p. 78).

Dentro do estado de exceção, a necessidade de salvaguardar o Estado/República é o objetivo principal do chefe do executivo, é, portanto o exercício de um direito que obriga que a legislação vigente seja suspensa e durante aquele período haverá uma ausência de leis emanadas diretamente do legislativo, serão leis exclusivas do executivo a fim de sanar o problema que ameaça a existência do Estado. Destarte, esse vazio jurídico é essencial ao reestabelecimento da ordem jurídica pelo fato de que todas as medidas possíveis devem ser obrigatoriamente usadas, daí sua relação com a anomia estatal.

Segundo Agamben (2004, p.16) “[...] o estado de exceção, refere-se à ampliação dos poderes governamentais e, particularmente, à atribuição ao executivo do poder de promulgar decretos com força-de-lei.” Nesse prospecto, há de se falar que a expansão do poder executivo por meio da utilização de decretos e medidas provisórias foi o que possibilitou a existência do estado de exceção, logo, o mesmo

passou a ser a regra, vez que a resolução de litígios tidos como ‘urgentes’ dentro da sociedade começaram a ser findados através desses instrumentos disponíveis ao chefe do executivo, deixando de lado as normas já existentes. O estado de exceção se apresenta como uma técnica de governo e deixou, portanto, de ser uma medida excepcional, pois a cada momento os atos normativos executivos vêm sendo utilizados de forma rotineira. A respeito do tema é importante destacar que

[...] o princípio democrático da divisão dos poderes hoje está caduco e que o poder executivo absorveu de fato, ao menos em parte, o poder legislativo. O Parlamento não é mais o órgão soberano a quem compete o poder exclusivo de obrigar os cidadãos pela lei: ele se limita a ratificar os decretos emanados do poder executivo. Em sentido técnico, a República não é mais parlamentar e, sim, governamental (AGAMBEM, 2004, pp. 32-33).

Ao se tratar do estado de exceção, Agamben distingue o termo “força de lei” de “eficácia da lei” a fim de esclarecer a “usurpação” e possibilidade de utilização da função legislativa pelo poder executivo. Nesse contexto, é sabido que a referida função se resume basicamente na elaboração de normas que a todos serão impostas com a finalidade de garantir a convivência em sociedade. Ao falar neste, tem-se de associá-lo diretamente ao poder legislativo, vez que somente as assembleias representantes do povo podem, de modo absoluto – tipicamente-, desde que os atos legislativos sejam válidos, produzirem efeitos jurídicos, fazer com que aquelas normas escritas possam ser eficazes perante a sociedade. No que tange ao termo “força de lei”, ora utilizado para aqueles atos expedidos pelo poder executivo que, como função primordial é a de executar as leis, mas, no estado de exceção o presidente da república absorve parte da atribuição normativa para promulgar, em alguns casos, decretos e medidas provisórias com força de lei vem se tornando cada vez mais frequente, o que acaba por uma permanência constante no chamado estado de exceção.

Os períodos de crise existentes dentro da sociedade e a ineficácia das leis em vigor proporcionam um período de luto do Estado, vez que as estruturas sociais entrarão em colapso, necessitando que se utilize do estado de exceção para sanar esse momento. É evidente que, (AGAMBEM, 2004) a própria lei permite se utilizar desse estado, conquanto haveria a necessidade de não aplicar as normas já existentes, pois se fossem eficazes, não seria necessário que o chefe do executivo

se utilizasse dessa medida excepcional - estado de exceção – para resolver os problemas ali presentes..

Nesse diapasão, há de se falar que os atos do chefe do executivo federal em sentido técnico não são considerados leis, mas adquirem sua força quanto à sua aplicação e dever de respeito dentro do território de determinado país. Para Agamben (2004, p.60) “[...] decretos, disposições e medidas, que não são formalmente leis, adquirem, entretanto, sua ‘força’”. De acordo com Araujo e Nunes Júnior

A função legislativa pode ser definida como a de criação e inovação do ordenamento jurídico. Com efeito, tem por finalidade a formulação de regras genéricas e abstratas que devem ser compulsoriamente observadas não só pelos indivíduos como também pelos órgãos estatais. A lei é o ato tipicamente produzido pela função legislativa (2013, pp. 389-390).

É importante frisar que Agamben (2004) destaca o fato de que não existe a figura de funções atípicas dos poderes, ou seja, cada poder estatal deve ser exercido por autoridades distintas, logo um poder não poderia exercer as atribuições dos demais. Sobre o assunto, o autor ainda destaca o fato de que a confusão entre os atos dos poderes, especificamente o executivo e o legislativo é uma das principais características do estado de exceção. Em linhas gerais, a confusão entre os poderes não é o foco principal do estado supracitado, mas sim no fato da existência de uma lei ou de um ato que tem força de lei.

Para melhor entendimento do estado de exceção é necessário uma análise do termo *iustitium*, utilizado no direito romano para fazer referência a situações que colocavam a república em perigo. Nesse contexto, o legislativo local, especificamente o Senado, emitia um *senatus consultum ultimum*, permitindo que qualquer medida pudesse ser tomada a fim de garantir a proteção do Estado. Para Agamben (2004, p.67), “Esse senatus-consulta tinha por base um decreto que declarava o *tumultus* [...] e dava lugar, habitualmente, à proclamação de um *iustitium* [...]”. Há de se falar que o *tumultus* nada mais era do que um estado de agitação e desordem dentro da sociedade, logo, para sanar essa situação era autorizado, mediante um decreto a utilização de medidas necessárias a salvaguardar a república. Vale ressaltar que o *iustitium* ensejava a suspensão/interrupção do direito, pois era uma medida necessária a fim de garantir e efetivar sua finalidade,

“implicava, pois, uma suspensão não apenas da administração da justiça, mas do direito enquanto tal” (Agambem, 2004, p.68).

Nesse diapasão, percebe-se a que a medida tem caráter extraordinário, assim como o próprio estado de exceção, vez que somente em situações extremas é que poderia o poder executivo, se utilizar das funções do legislativo. De acordo com Agambem (2004, p.69), “[...] todo cidadão adquire um direito de legítima defesa, assim também existe um direito de legítima defesa para o Estado [...]”. Ainda com base no referido autor (2004), esse direito de defesa era o único meio capaz para reestabelecer a ordem e manter o controle dentro do Estado. Tinha-se, portanto um poder ilimitado dentro de um vácuo jurídico e havia a necessidade de romper com a ordem jurídica vigente para salvá-la.

### **3 INTERVENÇÃO FEDERAL: CONSTITUCIONALIDADE OU ESTADO DE EXCEÇÃO**

Se tratando da intervenção federal, esta é um mecanismo constitucional que se efetiva por meio de um dos poderes estatais, a saber, o poder executivo – especificamente através de um decreto -. Ora exposto, desde que o procedimento seja feito segundo determina a Carta Magna, não há de se falar em inconstitucionalidade, vez que cada poder pode exercer funções típicas e atípicas determinadas pela própria CRFB<sup>11</sup> a fim de garantir um melhor funcionamento do próprio Estado. Nesse contexto, mesmo havendo a divisão do poder em executivo, legislativo e judiciário, ele é uno, fazendo assim com que a medida seja “regulada” por todos os demais para não resultar em arbitrariedade e concentração de poder nas mãos de uma única pessoa. Sobre o assunto, é importante frisar que

[...] a edição de uma lei, de um ato administrativo ou de uma sentença, embora produto de distintas funções, emana de um único polo irradiador do poder: o Estado. [...] É nessa perspectiva que devem ser entendidas a unidade e a indivisibilidade do poder [...]. (ARAUJO E NUNES JUNIOR, 2013, p. 389).

*A priori*, pelo fato de a intervenção federal ser decretada pelo Presidente da República, a própria Constituição Federal já prevê o controle jurisdicional bem como o político (feito pelo Congresso Nacional) em seus próprios dispositivos para,

---

<sup>11</sup> Constituição da República Federativa do Brasil.

conforme abordado, afastar qualquer possibilidade de atentado ao Estado Democrático de Direito bem como aos direitos individuais. Vale ressaltar que esses controles são resultantes do sistema de “freios e contrapesos”, garantindo a harmonia e independência dos poderes. É evidente que “só é possível cogitar de Poderes independentes quando as atribuições de cada qual são ditadas diretamente pela Constituição” (ARAUJO E NUNES JUNIOR, 2013, p. 391).

Todavia, agora se tratando especificamente da natureza do decreto utilizado para a intervenção federal, há de se falar que o mesmo tem natureza regulamentar, vez que essa é a regra ditada pela CRFB<sup>11</sup>, ou seja, essa modalidade de decreto não tem o condão de criar novos direitos, está vinculada estritamente à regulamentação de direitos já existentes na legislação brasileira, e esta é a função típica do poder executivo. Sobre o presente assunto, é importante destacar o fato de que “[...] um decreto do Poder Executivo destina-se apenas a regulamentar a forma como será cumprida a lei, mas não pode inovar o ordenamento jurídico” (HACK, 2008, p. 122).

Ademais, é indubitável a peripécia de que a utilização da intervenção federal não viola a Carta Magna, ao menos na teoria, vez que está apenas dispondo e regulando sobre uma norma já existente. Outrossim, vale ressaltar a ideia de que essa espécie de decreto além de possuir natureza regulamentar, também se trata de um ato governamental, pois está diretamente associado à manutenção do Estado e de sua soberania. Há de se falar que “[...] esses decretos são atos políticos, pois se referem ao governo [...]”<sup>12</sup>.

É conveniente abordar o fato de que para Agambem, os decretos emanados pelo poder executivo têm força de lei, ou seja, podem criar novas obrigações e, essa equiparação tem por finalidade a reestruturação do Estado frente às crises que o Estado de Exceção pretende resolver. Desta maneira, seria mais rápido e prático ao invés de esperar uma manifestação do legislativo, a saber, a elaboração e aplicação da lei propriamente dita, que seria eficaz e a maneira correta de agir, respeitando assim o princípio da divisão de poderes – adotando-se o termo eficácia de lei<sup>13</sup> -. Vale ressaltar que

---

<sup>12</sup> MOREIRA, Alexandre Magno Fernandes. **Poder Regulamentar**. Disponível em: <<https://fg.jusbrasil.com.br/noticias/2537803/poder-regulamentar>>. Acessado em 09/10/2018.

<sup>13</sup> “[...] a doutrina moderna distingue a eficácia da lei, que decorre de modo absoluto de todo ato legislativo válido e consiste na produção de efeitos jurídicos [...] (AGAMBEM, 2004, p. 60).”

[...] em sentido técnico, o sintagma "força de lei" se refira, tanto na doutrina moderna quanto na antiga, não à lei, mas àqueles decretos [...] que o poder executivo pode, em alguns casos - particularmente, no estado de exceção – promulgar (AGAMBEM, 2004, p. 60).

Na atual Carta Magna um decreto do Presidente da República, e aqui como base o de intervenção federal, há de se falar que este não tem força de lei conforme entende Agambem, pois a própria CRFB<sup>11</sup> determina que, em regra, a modalidade “decreto” servirá apenas para regular as leis já existentes, não podendo ampliar ou criar novos direitos, segundo autoriza o Estado de Exceção. Nesse contexto, o decreto de intervenção federal não teria força muito menos eficácia de lei, apenas regulará a norma relativa ao assunto. Nesse contexto,

Lei é espécie normativa [...] de uso exclusivo do Poder Legislativo [...] ela inova a ordem jurídica e possui o poder de obrigar a todos (erga omnes). Decreto-Lei não mais existe em nosso ordenamento jurídico. É espécie de ato normativo que foi substituído na Constituição de 1988 pela Medida Provisória. Decreto serve para regulamentar uma lei [...].<sup>14</sup>

Ressalta-se que o caráter constitucional da intervenção federal é tão firme que até mesmo um ato político é suscetível de controle jurisdicional, pois a medida irá atingir significativamente a sociedade e os direitos a ela aplicados. Frisa-se mais uma vez o fato de que as funções dos poderes estatais se complementam, não deixando à deriva qualquer possibilidade de atentado ao Estado Democrático de Direito bem como a arbitrariedade e concentração de poder nas mãos de um único representante – Presidente da República – Sobre o assunto,

Cumpra observar que a doutrina entende ser o ato de decretação da intervenção federal um ato político e, portanto, em regra, insuscetível de controle judicial. O exame jurisdicional somente seria possível no caso de manifesta ofensa às normas constitucionais. (SILVA, 2018)<sup>8</sup>.

Segundo o entendimento de Agambem (2004), a utilização de decretos e medidas provisórias de forma rotineira por parte do Poder Executivo representa grande afronta a qualquer constituição, abrindo margem, assim, a um possível absolutismo, vez que o chefe desta função acaba por “usurpar” a de outros, logo

<sup>14</sup> ARAÚJO, Marcos de. Disponível em: <<http://www.marcosdearaujo.com.br/artigos/55-diferenca-entre-lei-decreto-lei-e-portaria>>. Acesso em 14/10/2018.

teria uma concentração de poder nas mãos de uma única pessoa. Ademais, é conveniente elucidar que

[...] o estado de exceção tende cada vez mais a se apresentar como o paradigma de governo dominante na política contemporânea [...] apresenta-se, nessa perspectiva, como um patamar de indeterminação entre democracia e absolutismo (AGAMBEM, 2004, p 13).

Nesse contexto, é nítido que, para Agambem, vivemos em um constante Estado de Exceção localizado entre o direito e a ausência deste, vez que o Executivo se utiliza de uma medida extraordinária (legal) de forma usual, logo estaria violando o caráter excepcional, resultando assim na usurpação e concentração de poder, violando as atribuições das demais funções, especificamente a legislativa.

Fazendo referência à intervenção federal dentro do nexos das ideias de Agambem, sua decretação se enquadraria como um Estado de Exceção, pois haveria a ampliação dos poderes do executivo federal, buscando o fim de alguns dos problemas em determinado local do território do país, vez que as normas já existentes e em vigor não são capazes de solucioná-los.

Mais uma vez, vale ressaltar o domínio do Estado de Exceção na contemporaneidade, um excesso de normatização executiva. Todavia, é importante destacar um fator importante trazido por Agambem, o caos e a crise existentes dentro da sociedade seriam um requisito indispensável para que o responsável pelo Estado decretasse o Estado de Exceção e se utilizasse de qualquer medida possível para findá-los, inclusive se utilizar da função legislativa (AGAMBEM, 2004).

Nesse diapasão, percebe-se que a intervenção federal pode ser analisada sob duas modalidades, seja como instrumento constitucional ou como Estado de Exceção, a depender do entendimento adotado. Se por um lado a CRFB<sup>11</sup> autoriza a utilização desse mecanismo a partir da “divisão” de poderes, incumbindo ao executivo federal a responsabilidade pela execução da mesma, não se pode falar em inconstitucionalidade, vez que as regras e requisitos bem como o procedimento estão esculpidos na lei máxima do Estado brasileiro, independente de qualquer outro posicionamento ou legislação infraconstitucional, salvo quando o decreto estiver passivo de ilegalidades. É evidente que “a intervenção consiste em medida excepcional de supressão temporária da autonomia de determinado ente federativo,

fundada em hipóteses taxativamente previstas no texto constitucional [...]” (MORAES, 2006, p. 288).

Em contrapartida, a intervenção federal como uma representação do Estado de Exceção surge em decorrência da utilização dos decretos executivos de forma rotineira que, segundo Agambem e, conforme abordado, deveriam ser empregados somente em situações excepcionais. Ademais, ressalta-se que o chamado Estado de Exceção é um período em que as normas existentes já não são mais capazes de solucionar determinados acontecimentos, portanto o poder executivo se utilizaria de parte da função normativa para tentar saná-los.

Nesse prospecto, para o mesmo autor, haveria uma mescla das funções normativa e executiva - que na atual constituição brasileira nada mais é do que o exercício da função atípica -, colocando o território no Estado de Exceção. Outrossim, é importante frisar que a “[...] confusão entre atos do poder executivo e atos do poder legislativo; tal confusão define, como vimos, uma das características essenciais do estado de exceção” (AGAMBEM, 2004, p. 60), logo a intervenção federal estaria de fato ligada diretamente ao Estado de Exceção.

## **CONSIDERAÇÕES FINAIS**

O desenvolvimento do presente estudo possibilitou a análise teórica, mas sem esgotar todo o assunto acerca do mecanismo de intervenção federal, feito exclusivamente pela República Federativa do Brasil sobre algum de seus entes internos – Estados, Distrito Federal ou Municípios localizados em territórios federais – a fim de garantir a integridade da própria federação.

Nesse sentido, vale ressaltar que a abordagem quanto à intervenção federal, especificamente de seus requisitos que estão tipificados de forma taxativa na CRFB<sup>11</sup> é de suma importância no contexto atual da sociedade brasileira, pois como fora frisado, desde a promulgação da Carta Magna de 1988 (mil novecentos e oitenta e oito) esse instrumento foi utilizado pela primeira vez neste ano de 2018 (dois mil e dezoito).

Ressalta-se que o filósofo italiano Giorgio Agambem não é otimista quanto a excepcionalidade do chamado Estado de Exceção na sociedade internacional, pois o mesmo estaria dominando o governo bem como a política contemporânea, vez que, tomando como exemplo o Estado brasileiro, o Presidente da República se

utiliza com frequência da função típica do poder legislativo, ratificando assim o entendimento do autor no sentido de que vivemos em um constante Estado de Exceção. Nesta feita, qualquer medida fora das atribuições típicas do poder executivo bem como aquelas que são necessárias a garantir a ordem e a existência do próprio Estado em decorrência de situações anômalas dentro de seu território, caracterizariam de fato a existência do Estado de Exceção.

Por fim, como já mencionado, a intervenção federal pode ser analisada sob duas óticas distintas, seja como uma medida de cunho constitucional segundo a CRFB<sup>11</sup> ou como um instrumento do Estado de Exceção, de acordo com o entendimento de Agambem. Outrossim, é evidente que em ambas o objetivo crucial é a proteção do Estado e, para tanto, há a utilização de normas já tipificadas na Carta Magna ou a arbitrariedade do chefe do executivo em se utilizar de qualquer medida possível, rompendo com ordem jurídica vigente mas, sem deixar de aplicar o direito a fim de salvaguardar o Estado.

## **REFERÊNCIAS:**

AGAMBEN, Giorgio. **Estado de Exceção**. Tradução de Iraci D. Poleti. São Paulo: Boitempo, 2004.

ARAUJO, Luiz Alberto David. NUNES JÚNIOR, Vidal Serrano. **Curso de Direito Constitucional**. 18. ed. São Paulo, Verbatim, 2013.

ARAUJO, Marcos de. Disponível em: <<http://www.marcosdearaujo.com.br/artigos/55-diferenca-entre-lei-decreto-lei-e-portaria>>. Acesso em 14/10/2018.

BASTOS, Celso Ribeiro. **Curso de Direito Constitucional**. 18. ed. São Paulo: Saraiva, 1997.

HACK, Érico. **Direito Constitucional: conceitos, fundamentos e princípios básicos**. 2. ed. Curitiba, Ibpex, 2008.

MORAES, Alexandre de. **Direito Constitucional**. 19. ed. São Paulo. Atlas, 2006.

MOREIRA, Alexandre Magno Fernandes. **Poder Regulamentar**. Disponível em: <<https://lfq.jusbrasil.com.br/noticias/2537803/poder-regulamentar>>. Acesso em 07/10/2018.

SILVA, Rodrigo Fernandes Lobo da. **Intervenção federal: instrumento do Federalismo**. 2018. Disponível em: <<https://jus.com.br/artigos/64232/intervencao-federal-instrumento-do-federalismo>>. Acesso em 28/03/2018.

TRINDADE, Andre Fernando dos Reis. **Manual de Direito Constitucional**. 2. ed. São Paulo. Saraiva, 2015.