

CONTROLE DE CONSTITUCIONALIDADE: AÇÃO DIRETA INTERVENTIVA

Maria das Graças Verly Tardin*

RESUMO

O ordenamento jurídico é um sistema embasado na Constituição. A garantia da ordem institucional e do respeito aos direitos dos cidadãos exige uma harmonia nesse sistema. Por isso, faz-se mister o confronto de validade de uma norma com o texto constitucional. A verificação da compatibilidade entre uma lei ou qualquer outro ato normativo infraconstitucional com a Lei Maior denomina-se controle de constitucionalidade. Na primeira década do século XXI, a tentativa de prestigiar a força normativa do reportado diploma legal é encarada com seriedade, fato esse que tem conduzido a doutrina constitucional brasileira a se preocupar com freqüentes violações cometidas aos seus ditames. A ação direta interventiva, hipótese especial de controle concentrado, adquire salutar importância, na medida em que tal mecanismo será utilizado quando da inobservância de princípios constitucionais sensíveis. O presente estudo tem por objetivo central demonstrar que a intervenção federal é uma medida excepcional de limitação da autonomia do Estado-membro, demonstrando ao final que o ato do chefe do Poder Executivo que concretiza a intervenção terá natureza vinculada. Para melhor entendimento do que se está a discorrer, o desenvolvimento do presente trabalho divide-se em três partes principais. Na primeira, realizar-se-á uma abordagem sobre a idéia central, conceito, evolução histórica do controle de constitucionalidade. Num segundo momento, far-se-á uma análise histórica da ação direta interventiva. Posteriormente, serão enfocados natureza jurídica, competência, legitimidade, objeto, processo e julgamento, concessão de medida liminar, bem como os efeitos da decisão proferida na ação em questão. Por fim, a conclusão deste trabalho deverá efetivamente trazer uma contribuição para a ciência do direito, pois será ressaltada a necessidade de revitalização

* Tabeliã, professora de Direito Civil na UCAM – Nova Friburgo/RJ, especialista em Direito Civil e Processual Civil, especialista em Direito Administrativo, Constitucional e Tributário, mestranda em Políticas Públicas e Processo pela Faculdade de Direito de Campos – FDC. Integrante do Grupo de Pesquisa Acesso à Justiça e Tutela de Direitos da Faculdade de Direito de Campos – FDC.

do instituto da ação direta interventiva, a fim de que ele seja um instrumento hábil a promover efetivamente a tutela dos direitos humanos.

PALAVRAS-CHAVES

CONSTITUIÇÃO. CONTROLE. CONSTITUCIONALIDADE. AÇÃO.
INTERVENTIVA.

ABSTRACT

The legal order is a system based on the Constitution. The guarantee of institutional order and the respect of the citizen's rights demands harmony in this system. So, it's important to confrontate the validity of a norm with the constitutional text. The verification of the compatibility between a law or any other infraconstitutional normative act with the high law is called constitutionality control. In the first half of the 21st century, the attempt of sanctioning the normative force of the reported legal diploma is faced with seriousness, which has conducted the Brazilian constitutional doctrine to worry about frequent violations in its ditames. The direct interventive action, special hypothesis of concentrated control, is considered more important as such mechanism is used as the non-observance of sensible constitutional principles. This study aims at demonstrating that the federal intervention is an exceptional measurement of limitation of the state's autonomy showing, in the end, that the act of the executive power's chief which materializes the intervention will be vinculated. For a better understanding of what is discussed, the development of this work is divided into three main parts. In the first part an approach about the main idea, concept and historical evolution of the constitutionality control will be held. In the second part a historical analysis of the direct interventive action will be held. Then, the ability, nature judicial, legitimacy, object, process and judgment will be focused, concession of medida introductory as well as the effects over the pronounced decision in the action. The conclusion of this work must bring a contribution to the science of law, as the necessity of revitalization of the interventive direct action institute will be saliented in order to make it a skillful instrument to effectively promote the guardianship of the human rights.

KEYWORDS

CONSTITUTION. CONTROL. CONSTITUCIONALITY. ACTION.
INTERVENTIVE.

INTRODUÇÃO

O estudo de qualquer tema relacionado à Constituição exige esclarecimento sobre o significado de tal vocábulo, bem como as funções desempenhadas por este diploma legal. Há, na doutrina constitucional brasileira, várias acepções a serem consideradas para definir o vocábulo Constituição, tais como: sentido sociológico, sentido político, sentido material e formal, sentido jurídico.

Na visão de Carl Schmitt, a Constituição, na primeira acepção, seria a somatória dos fatores reais do poder dentro de uma sociedade. Ao passo que, no segundo sentido, a Constituição seria a decisão política do titular do poder constituinte.

Do ponto de vista material, leva-se em consideração o conteúdo da norma para o reconhecimento de seu caráter constitucional.

Por outro lado, o caráter formal desconsidera o conteúdo da norma, preocupando-se, apenas, com a forma através da qual ela foi introduzida no ordenamento jurídico. Importante mencionar que a Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 adotou esse sentido, ou seja, só é constitucional o que estiver inserto na Lei Maior, seja pelo trabalho do Poder Constituinte Originário, seja pela inclusão de novos elementos através de emendas, desde que observados as regras colocadas pelo Poder Originário.

No âmbito jurídico, Constituição é a lei fundamental e suprema de um Estado, através da qual se organiza a estrutura do Estado, bem como contém normas que dispõem sobre a formação dos poderes públicos, a forma de governo e aquisição do poder de governar, distribuição de competências, direitos, garantias e deveres dos cidadãos. Logo, esse diploma legal merece total consideração no ordenamento jurídico, de modo que a sua supremacia deva ser encarada como o mais elevado privilégio da ordem jurídica.

Ao disciplinar a organização político-administrativa da República Federativa do Brasil, a Constituição de 1988 prescreve que ela compreende a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, todos dotados de autonomia política e gozando de triplíce capacidade de auto-organização, autogoverno e auto-administração.

Em sendo a Constituição a lei básica de um país, toda ordem jurídica deve estar em consonância com ela. Por esse motivo, é necessário zelar pela observância, aplicação, estabilidade e conservação da Lei Fundamental. Nessa linha de raciocínio, verifica-se que a fiscalização da constitucionalidade exerce uma função garantística, pois assegura a atuação constitucional e opõe-se à sua transgressão.

Nesse contexto, o controle de constitucionalidade das leis revela-se como um dos indispensáveis instrumentos na defesa da Constituição. Negar a relevância do tema é deixar de reconhecer que a Lei Maior seja fonte de validade de todas as outras normas.

É cediço que a inconstitucionalidade de uma lei pode ser pronunciada de diversos modos. Dentre eles destacam-se: ação direta de inconstitucionalidade, ação declaratória de constitucionalidade, ação direta de inconstitucionalidade por omissão, arguição de descumprimento de preceito fundamental e ação direta interventiva.

Sem a pretensão de emitir juízo de valor sobre a importância dos citados meios de controle, mas tão somente por questão de limitação espacial, será selecionado para comentar a ação direta de inconstitucionalidade interventiva.

Consiste a exposição em analisar que a intervenção federal é uma medida excepcional de limitação da autonomia do Estado-membro, demonstrando ao final que o ato do chefe do Poder Executivo que concretiza a intervenção terá natureza vinculada.

Sendo assim, o presente trabalho realizará, de forma objetiva, uma abordagem genérica do controle de constitucionalidade, sobretudo quanto ao aspecto histórico.

Em momento posterior, serão enfocados temas concernentes à natureza jurídica, competência, legitimidade, objeto, processo e julgamento, concessão de medida liminar, bem como os efeitos da decisão proferida na ação direta interventiva.

Por fim, procurar-se-á revelar a necessidade da inclusão do cidadão no rol dos legitimados à propositura da ação, objeto do presente estudo, a fim de que ela seja um instrumento hábil a promover efetivamente, da forma mais ampla possível, a tutela de seus direitos.

1 CONTROLE DE CONSTITUCIONALIDADE: IDÉIA CENTRAL, CONCEITO, EVOLUÇÃO HISTÓRICA

A Constituição inaugura uma nova ordem jurídica e desempenha determinadas funções nessa ordem. J. J. Canotilho² enumera cinco funções básicas. São elas: “função de revelação de consensos fundamentais, função de legitimação da ordem política, função de organização do poder político, função de ordem e ordenação, função de garantia e de protecção”.

No Brasil, tal como em Portugal, os princípios do Estado Democrático de Direito, o republicano, o da separação dos poderes, dentre outros, revelam valores e diretrizes que norteiam a conduta jurídica e política da nação. Portanto, a constituição é sinal evidente da concordância de idéias fundamentais para a elaboração do Estado.

Canotilho³ explica com propriedade a legitimidade e legitimação da ordem jurídico-constitucional. Segundo ele, a legitimidade da lei constitucional é adquirida quando a mesma preenche dois requisitos básicos: reconhecimento de sua validade como ordem jurídica justa e aceitação, por parte da coletividade, da sua bondade “intrínseca”. Aduz, ainda, que é a constituição que fundamenta o “poder de mando” nela contido. Desse modo, ela exerce uma função merecedora de apreço, qual seja legitimação do poder.

No tocante à organização do poder político, Canotilho⁴ observa que a constituição desempenha uma função abrangente. Assim preconiza o autor:

A organização do *poder político* pela constituição não se limita à criação de órgãos e definição das respectivas competências e funções. À constituição pertence definir os princípios estruturantes da organização do poder político (ex.: princípio da separação e da interdependência), recortar as relações intercorrentes entre os órgãos de soberania bem como o desenhar a repartição entre os mesmos do poder político.

² CANOTILHO, J. J. Gomes. *Direito constitucional e teoria da constituição*. 2. ed. Coimbra: Almedina, 1988. p. 1422.

³ Ibid. p. 1423.

⁴ Ibid. p. 1245.

Sendo certo que a organização do Estado alcança diversas extensões da vida social, a organização política mantém-se relacionada e interligada com os outros âmbitos de poder constitucional.

Inebriando-se, ainda, das lições de Canotilho nota-se a função de ordem constitucional, na medida em que a constituição compõe-se de vários órgãos distintos e interdependentes, bem como forma a pirâmide de um sistema normativo que nela busca fundamento.

A função garantística é uma das mais importantes, pois de nada adiantaria conceder direitos aos cidadãos sem assegurar-lhes garantias mínimas de efetividade desses direitos. No entanto, faz-se mister diferenciar garantias da constituição de garantias constitucionais. Estas, segundo Canotilho⁵, “reconduzem ao direito de os cidadãos exigirem dos poderes públicos a protecção dos seus direitos e o reconhecimento e consagração dos meios processuais adequados a essa finalidade”. Já as garantias da constituição consubstanciam-se na existência de institutos e mecanismos reservados para asseverar a fiel execução, estabilidade e conservação da lei fundamental. Dentre as garantias da constituição destaca-se a fiscalização da constitucionalidade, ou seja, verificar a compatibilidade formal e material das normas jurídicas infraconstitucionais com a Lei Maior. Tal fiscalização é exercida através do controle de constitucionalidade das leis e atos normativos.

1.1 IDÉIA CENTRAL E CONCEITO

A idéia de controle de constitucionalidade emana da rigidez constitucional. Oportuno lembrar que uma constituição é considerada rígida quando o seu processo de alteração é mais solene do que o processo legislativo de alteração das normas infraconstitucionais. Tendo em vista o disposto no artigo 60, da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, acerca das regras procedimentais de sua alteração, verifica-se que a característica de flexibilidade não lhe é inerente.

⁵ Ibid. p. 781-782.

A existência do controle de constitucionalidade pressupõe a noção de uma relação hierárquica entre as normas, onde a Constituição ocupa o ápice dessa relação, sendo considerada, então, o fundamento de validade para as demais leis. A Constituição, sob esse aspecto, consubstancia-se num conjunto de normas ao qual é reconhecido altíssimo grau, ou seja, a Constituição é uma lei superior a todas as leis. A posição mais elevada da Lei Fundamental dentro do sistema, que se estrutura em diversos níveis, constitui o que se denomina princípio da supremacia da constituição.

Nesse sentido, José Afonso da Silva⁶ ensina que:

[...] a constituição se coloca no vértice do sistema jurídico do país, a que confere validade, e que todos os poderes estatais são legítimos na medida em que ela os reconheça e na proporção por ela distribuídos. É, enfim, a lei suprema do Estado, pois é nela que se encontram a própria estruturação deste e a organização de seus órgãos; é nela que se acham as normas fundamentais de Estado, e só nisso se notará sua superioridade em relação às demais normas jurídicas.

Infere-se, nesse caso, que são requisitos essenciais e fundamentais do controle de constitucionalidade: a supremacia e a rigidez constitucionais.

Apropriado evidenciar que o controle de constitucionalidade pode ser realizado durante o processo legislativo de formação do ato normativo ou sobre este em si, quando já apto a, em potencial ou efetivamente, produzir efeitos. O primeiro impede a inclusão do ato viciado no sistema normativo e denomina-se controle prévio ou preventivo, sendo realizado pelo Legislativo, pelo Executivo e pelo Judiciário. O outro, visa extirpar do ordenamento jurídico um ato eivado de vício de inconstitucionalidade formal ou material.

Para melhor compreensão do trabalho, ora elaborado, torna-se imprescindível definir o objeto em estudo nessa primeira parte da pesquisa. Nos dizeres de Alexandre de Moraes⁷ “controlar a constitucionalidade significa verificar a adequação (compatibilidade) de uma lei ou de um ato normativo com a constituição, verificando seus requisitos formais e materiais”.

⁶ SILVA, José Afonso. *Curso de direito constitucional positivo*. 9. ed. rev. São Paulo: Malheiros, 1992. p. 47.

⁷ MORAES, Alexandre de. *Direito constitucional*. 12. ed. São Paulo: Atlas, 2002. p. 579.

Sem desfazer de outras, definição clara para o tema é dada por Marcelo Neves⁸.
O controle de constitucionalidade é conceituado por este autor como:

[...] juízo de adequação de norma infraconstitucional (objeto) à norma constitucional (parâmetro), por meio da verificação da relação imediata de conformidade vertical entre aquela e esta, com o fim de impor a sanção de invalidade à norma que seja revestida de incompatibilidade material e/ou formal com a Constituição.

Todavia, não se pode olvidar a existência de uma inclinação em estender o conteúdo do parâmetro de constitucionalidade de acordo com aquilo que a doutrina vem denominando de bloco de constitucionalidade. Sobre o assunto, prescreve Nagib Slaibi Filho⁹ que o significado da Constituição não pode ser perdido simplesmente através de um ou mais dispositivos esparsos, pois a constitucionalidade ou inconstitucionalidade somente pode ser percebida através de um paradigma ou “bloco”.

Esse tema foi analisado com acerto pelo Ministro Celso de Mello¹⁰, no julgamento da ADI nº 595-ES, cuja ementa é a seguinte:

Ementa: ação direta de inconstitucionalidade. instrumento de afirmação da supremacia da ordem constitucional. O papel do supremo tribunal federal como legislador negativo. A noção de constitucionalidade/inconstitucionalidade como conceito de relação. A questão pertinente ao bloco de constitucionalidade. Posições doutrinárias divergentes em torno do seu conteúdo. O significado do bloco de constitucionalidade como fator determinante do caráter constitucional, ou não, dos atos estatais. Necessidade da vigência atual, em sede de controle abstrato, do paradigma constitucional alegadamente violado. Superveniente modificação/supressão do parâmetro de confronto. Prejudicialidade da ação direta.

A extensão do conteúdo do parâmetro de constitucionalidade residiria no fato de que o mesmo passará a englobar não apenas normas formalmente constitucionais, mas também, princípios não escritos na ordem constitucional e, da mesma forma, valores suprapositivos.

⁸ NEVES, Marcelo. *Teoria da inconstitucionalidade das leis*. São Paulo: Saraiva, 1988. p. 74.

⁹ SLAIB FILHO, Nagib. *Texto, norma e valor: a evolução na Constituição de 1988*. Disponível em: <http://www.nagib.net/arquivos/art_const17.doc>. Acesso em: 18 jul. 2007.

¹⁰ Disponível em: <<http://www.stf.gov.br/noticias/informativo/anteriores/info258.asp>>. Acesso em: 18 jul. 2007.

A título de ilustração, não é por demais, mencionar o exposto pelo Ministro Celso Melo¹¹ na ADI acima citada:

[...] considerados não apenas os preceitos de índole positiva, expressamente proclamados em documento formal (que consubstancia o texto escrito da Constituição), mas, sobretudo, que sejam havidos, igualmente, por relevantes, em face de sua transcendência mesma, os valores de caráter superpositivo, os princípios cujas raízes mergulham no direito natural e o próprio espírito que informa e dá sentido à Lei Fundamental do Estado.

O conceito de bloco de constitucionalidade, no direito brasileiro, significa o que deverá servir de parâmetro em relação ao qual se possa realizar a confrontação e aferir a constitucionalidade de uma norma.

De acordo com Juliano Taveira Bernardes¹², a promulgação da Emenda Constitucional nº 45, de 30 de dezembro de 2004, assegura a ocorrência de uma ampliação do bloco de constitucionalidade, na medida em que se passa a compreender um novo parâmetro, qual seja: os tratados e convenções internacionais que forem aprovados, em cada casa, do Congresso Nacional, em dois turnos, por três quintos dos votos dos respectivos membros, serão equivalentes às emendas constitucionais.

1.2 EVOLUÇÃO HISTÓRICA

Para Manoel Carlos de Almeida Neto¹³, a compatibilização das leis infraconstitucionais com a Lei Maior provém da jurisprudência norte-americana,

¹¹ Disponível em: <<http://www.stf.gov.br/noticias/informativo/anteriores/info258.asp>>. Acesso em: 18 jul. 2007.

¹² BERNARDES, Juliano Taveira. *Controle abstrato de constitucionalidade: elementos materiais e princípios processuais*. São Paulo: Saraiva, 2004. p. 134.

¹³ ALMEIDA NETO, Manoel Carlos de. *Antecedentes históricos do controle difuso de constitucionalidade das leis (the lead case Marbury v. Madison)*. Jus navigandi, Teresina, ano 8, n. 474, 24 out. 2004. Disponível em: <<http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=5838>>. Acesso em: 20 jul. 2007.

¹⁴ BARROSO, Luís Roberto. *O controle de constitucionalidade no direito brasileiro*. 2. ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2006. p. 5.

¹⁵ FAVOREU, Louis. *As cortes constitucionais*. Traduzido por Dunia Marinho Silva. São Paulo: Landy, 2004. p. 48.

especialmente, da decisão do Juiz John Marshall no caso *William Marbury v. James Madison* proferida em 1803.

Ainda em consonância com o entendimento de Almeida Neto, Marshall era o quarto *Chief Justice* dos Estados Unidos e um congressista do Estado de Virgínia e, na guerra revolucionária, foi elevado ao grau de capitão. Findo o conflito, trabalhou como advogado em *Richmond* e foi eleito, por uma Assembléia Geral, delegado do reportado estado. Após ter ido ao Congresso, em 1799, foi designado Secretário de Estado por John Adams, que nessa época, era presidente dos Estados Unidos pelo partido federalista. No ano de 1801, foi apontado para ocupar o cargo de presidente da Suprema Corte dos Estados Unidos, permanecendo nele até 1835, ocasião em que veio a falecer.

Para corroborar o exposto acima, importante mencionar o pensamento de Luís Roberto Barroso¹⁴ sobre o tema. Ao dissertar sobre o conteúdo da decisão do caso em comento, ele informa que “*Marbury v. Madison* foi a primeira decisão na qual a Suprema Corte afirmou seu poder de exercer o controle de constitucionalidade, negando aplicação a leis que, de acordo com sua interpretação, fossem inconstitucionais”.

No Direito austríaco, Loius Favoreu¹⁵ esclarece que o direito de pleitear a tutela constitucional, na Constituição de 1920, era atribuído ao Governo Federal defronte às leis provinciais, e aos governos provinciais contra leis federais. Também havia previsão, nesse diploma legal, que a Corte não se manifestaria de ofício sobre a constitucionalidade da lei que devesse servir de apoio a uma de suas decisões. O controle preventivo foi instituído em 1925. E, no ano de 1929, estabeleceu-se um controle constitucional reservado à Corte Administrativa e à Corte Suprema da Justiça. Este controle foi estendido às Cortes de Apelação, bem como aos parlamentares e aos indivíduos, em 1975.

A doutrina de Mário Battaglini¹⁶ enumera que, na França, o controle de constitucionalidade surge concomitantemente com o período revolucionário daquele mesmo século. O projeto escrito por Siéyès foi considerado o mais completo e bem elaborado. Previa-se a instituição de um Senado que exercia uma espécie de poder moderador com a incumbência de prevenção e repressão contra qualquer abuso de

¹⁶ BATTAGLINI, Mário. *Contributti Allá Storia Del Controllo di Costituzionalità delle Leggi*. Milão: Giuffrè, 1962. p. 53.

autoridade. Hoje, ensina Louis Favoreu que há o controle preventivo e o controle *a posteriori*. Os atos sujeitos ao controle de constitucionalidade junto ao Conselho Constitucional são os seguintes: regulamentos da assembléia e dos tratados, as leis orgânicas e as leis ordinárias. Estas, nos termos do artigo 46 da Constituição francesa, são submetidas ao controle obrigatório do aludido conselho. Já aquelas não se sujeitam a um controle obrigatório.

A Constituição italiana do período Napoleônico, Constituição da República Cisalpina de 1797, no art. 86, possibilitava em seu texto somente a anulação de um ato legislativo por vício formal. Este poder competia ao *Consiglio del seniori*. Favoreu¹⁷ afirma a existência, na Itália, do controle preventivo e do controle *a posteriori*. Este é ora posto em exercício por meio de remessas dos autos pelos Tribunais inferiores ou juízes ordinários e ora é um controle concentrado por via de ação. Aquele torna possível que o governo envie à Corte as leis regionais, ainda não promulgadas, nas seguintes situações: uma lei regional pode ser endereçada ao Conselho Regional que a votou, quando o Comissário de governo perceber que ela transpõe os limites da competência da região ou que ela contesta interesses nacionais ou de outras regiões.

A Constituição Espanhola de 1812, no capítulo X, trazia instituto que objetivava o controle de constitucionalidade da atividade legislativa. Tal instituto era conhecido como *Disputación permanente de Cortes*. Contando novamente com a lição de Favoreu¹⁸, importante salientar que na origem do controle de constitucionalidade espanhol, havia a possibilidade da interposição de um recurso contra uma lei orgânica, nos três dias imediatos a votação da lei. O recurso podia ser interposto pelo Presidente, por cinquenta deputados ou cinquenta senadores, pelo defensor do povo e pelos órgãos (executivo e deliberativo) das comunidades autônomas. Esse controle deixou de existir a partir de 1985.

O direito constitucional português sofreu influência do direito norte-americano¹⁹. A Constituição de 1911 atribuiu ao Poder Judiciário a função de controlar a constitucionalidade da lei ou dos diplomas emanados pelo Poder Executivo ou das

¹⁷ FAVOREU. Op. Cit. p. 81-82.

¹⁸ Ibid. p. 108.

¹⁹ TEIXEIRA, Sálvio de Figueiredo. *O controle de constitucionalidade no sistema luso-brasileiro*. Revista da Faculdade de direito UFMG. Belo Horizonte, n. 13, v. 21, p. 141-184, out. 1973.

Corporações com autoridade pública. Tal controle foi mantido pela Constituição de 1933. Dentre as diferenças existentes nos controles de constitucionalidade das reportadas Constituições, cumpre salientar que a Constituição de 1933 incluiu na competência fiscalizadora os tribunais especiais, atribuiu aos tribunais competência *ex officio* para exercer o controle de constitucionalidade, instituiu o Poder Legislativo como órgão único para apreciar a inconstitucionalidade formal e a inconstitucionalidade orgânica dos diplomas promulgados pelo Presidente da República, possibilitou o controle de constitucionalidade no ultramar português.

Reconhece-se uma evolução do direito português no tocante ao controle da constitucionalidade, na medida em que a Lei n. 3/71 dirimiu as interpretações divergentes da doutrina e da jurisprudência, bem como alargou a condição vinculante do Poder Judiciário, ao permitir a concentração da competência para apreciar a constitucionalidade em um ou mais tribunais, com validade *erga omnes*. No entanto, não foi suprimida a competência do Legislativo já citada anteriormente.

No Brasil, nos dizeres de Pedro Lenza²⁰, o controle de constitucionalidade iniciou-se a partir da Constituição Republicana de 1891, tendo sofrido a influência do direito norte-americano. O controle era difuso, repressivo, posterior, ou aberto, pela via de exceção. Não havia, no entanto, um controle jurisdicional de constitucionalidade das leis.

O controle difuso foi mantido pela Constituição de 1934. No entanto, essa Constituição instituiu a **ação direta de inconstitucionalidade interventiva** (grifo nosso) e a denominada cláusula de reserva de plenário. Nessa ocasião, o Senado Federal passou a ter competência para suspender a execução no todo ou em parte, de lei ou ato declarado inconstitucional por decisão definitiva.

O controle difuso de constitucionalidade foi mantido, em 1937, pela Constituição apelidada Polaca. Essa Constituição previu a possibilidade do Presidente da República exercer influência sobre as decisões do Poder Judiciário que declarassem inconstitucional determinada lei²¹.

Por intermédio da Emenda Constitucional nº 16, de 26 de novembro de 1965, o STF passou a ter competência originária para processar e julgar a representação de inconstitucionalidade de lei ou ato normativo federal ou estadual²².

A Emenda Constitucional número 1/69 trouxe a previsão do controle de constitucionalidade de lei municipal em face da constituição estadual, para fins de intervenção no município²³.

A Constituição de 1988, no âmbito do controle de constitucionalidade, apresentou as seguintes novidades: 1) ampliação do rol de legitimados para a propositura da representação de inconstitucionalidade; 2) esclarecimento acerca da possibilidade do controle de constitucionalidade das omissões legislativas; 3) permitiu a criação da arguição de descumprimento de preceito fundamental. No ano de 93, foi instituída a ação declaratória de constitucionalidade pela Emenda Constitucional n. 3, cuja legitimação para sua propositura sofreu ampliação, em 2004, pela EC n. 45.

Após uma digressão da trajetória da evolução do controle de constitucionalidade, passa-se, então, a análise da ação direta de inconstitucionalidade interventiva.

2 GENERALIDADES DA AÇÃO DIRETA INTERVENTIVA

A ação direta interventiva, como já mencionado anteriormente, emergiu com a Constituição de 1934, sendo certo ter sido a primeira suposição admissível de controle de constitucionalidade concentrado no direito pátrio. Tal instituto não sofreu exclusão por parte das Constituições de 1946 e 1967, bem como foi mantido pela Emenda Constitucional de 69. Após uma leitura comparada dos artigos 34, VII e 36, III, da Constituição de 88, verifica-se a manutenção dessa ação na Constituição vigente.

²⁰ LENZA, Pedro. *Direito constitucional esquematizado*. 10. ed.. rev., atual. e ampl. São Paulo: Método, 2006. p. 95.

²¹ *Ibid.* p. 96.

²² *Ibid.* p. 96.

²³ *Ibid.* p. 97.

Entretanto, vale lembrar que prevalece a autonomia entre os entes federativos, nos termos do artigo 18, *caput*, da Lei Fundamental. Logo, a intervenção é admitida em casos excepcionais.

Assim, qualquer lei ou ato normativo do Poder Público, que no exercício de sua competência cause violação aos princípios constitucionais sensíveis, poderá sofrer os efeitos do controle concentrado de constitucionalidade, por meio da ação direta de inconstitucionalidade interventiva. Tais princípios estão consagrados no artigo 34, VII, da Constituição e são os seguintes: forma de governo; sistema representativo; regime democrático; direitos da pessoa humana; autonomia municipal; prestação de contas da administração pública direta e indireta; exigência de aplicação mínima da receita resultante de impostos estaduais, inclusive a que resulta de receitas de transferência, na manutenção e desenvolvimento do ensino e nas ações e serviços públicos de saúde.

Pode-se, então, conceituar ação direta interventiva como sendo o instrumento hábil para controle de constitucionalidade de lei ou ato normativo estadual e lei ou ato normativo distrital de natureza estadual que desrespeitar os princípios sensíveis da Constituição, e também de lei municipal que violar os princípios indicados na Constituição Estadual. Trata-se, portanto, de um mecanismo de solução do litígio constitucional que se estabeleceu entre a União e um Estado-membro ou entre um Estado-membro e um Município. Adiante, será evidenciada a posição da jurisprudência sobre a existência ou não de litígio entre os entes federativos mencionados.

Por fim, faz-se mister salientar que a ação direta de inconstitucionalidade interventiva possui finalidade dúplice, qual seja finalidade política e finalidade jurídica. Esta se resume em obter a declaração de inconstitucionalidade formal ou material de lei ou ato normativo acima referido. Aquela na decretação de intervenção federal no Estado-membro ou Distrito Federal ou intervenção estadual no Município.

3 AÇÃO DIREITA INTERVENTIVA: NATUREZA JURÍDICA, COMPETÊNCIA, LEGITIMAÇÃO, OBJETO, PROCESSO E JULGAMENTO, DECISÃO E SEUS EFEITOS

3.1 NATUREZA JURÍDICA

A doutrina diverge sobre a natureza jurídica do processo iniciado em consequência do exercício do direito de propor ação direta de inconstitucionalidade interventiva.

A primeira posição, defendida por Gilmar Ferreira Mendes, Clèmerson Merlin Clève, Oswaldo Aranha Bandeira de Mello e José Carlos Moreira Alves, sustenta a existência de um processo subjetivo, pois ocorreria um litígio entre a União e o Estado ou Distrito Federal.

Gilmar Ferreira Mendes²⁴ advoga o seguinte:

Não se tem aqui um processo objetivo, mas a judicialização de conflito federativo atinente à observância de deveres jurídicos especiais, impostos pelo ordenamento federal ao Estado-membro. No caso, trata-se de exercício do direito de ação cuja autora seria a União, representada pelo Procurador-Geral da República, e o réu o Estado federado, atribuindo-se-lhe ofensa a princípio constitucional da União.

Clèmerson²⁵, sobre o tema, relata que:

A ação direta interventiva não desencadeia um processo objetivo. De fato, o objeto do processo não é a declaração de inconstitucionalidade, em tese, de um ato estadual, mas antes a solução de um conflito entre a União e o Estado-membro, que pode desembocar numa intervenção.

O Supremo, nessa ação, limitar-se-á, apenas, a solucionar o conflito existente entre os entes da Federação. Os legitimados ativo e passivo, na ação direta interventiva federal, são, respectivamente, a União e o Estado ou Distrito Federal.

Corroborando o alegado, Bandeira de Mello²⁶ expõe que:

Na hipótese, repita-se, se cogita de exercício do direito de ação, cuja autora seria a União, representada pelo Procurador-Geral da República, e o réu, o Estado, a que se atribuía haver violado princípio constitucional da União, e

²⁴ MENDES, Gilmar Ferreira. *Controle de constitucionalidade: aspectos jurídicos e políticos*. São Paulo: Saraiva, 1990. p. 22-24.

²⁵ CLÈVE, Clèmerson Merlin. *A fiscalização abstrata da constitucionalidade no direito brasileiro*. 2. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2000. p. 128-130.

²⁶ MELLO, Oswaldo Aranha Bandeira de. *A teoria das constituições rígidas*. 2. ed. São Paulo: José Bushatsky, 1980. p. 192.

que deveria ser citado na pessoa de seu representante legal, para deduzir a sua defesa, ante o Supremo Tribunal Federal.

Moreira Alves²⁷ preceitua uma diferença entre “o controle direto, para fins concretos, de intervenção da União nos Estados, e o controle direto, em abstrato, dos atos normativos federais e estaduais”.

Extraí-se dos pensamentos doutrinários acima citados que a ação interventiva federal será deflagrada pelo Procurador-Geral da República, na qualidade de representante judicial da União, em face do Estado ou Distrito Federal, e a ação interventiva estadual será proposta pelo Procurador-Geral de Justiça, na qualidade de representante do Estado, em face do Município, com o objetivo de proteger direitos subjetivos.

A segunda corrente doutrinária, alentada por José Horácio Meirelles Teixeira, Themístocles Brandão Cavalcanti e Célio Borja, afirma que o processo originário da ação interventiva federal tem natureza objetiva, eis que não há litígio entre a União e o Estado ou Distrito Federal.

José Horácio Meirelles Teixeira²⁸ informa que: “na ação interventiva, não há reparação de uma lesão, mas a própria declaração de inconstitucionalidade, como objeto principal da ação”.

Cavalcanti²⁹ compreende que a ação em estudo possui um fim específico. Assim, diz este autor: “não resta dúvida que a apreciação da constitucionalidade é do conteúdo mesmo da ação interventiva, isto é, a sua matéria, uma vez que a confrontação do ato se faz necessariamente com os princípios constitucionais sensíveis”.

Para aqueles que consideram o processo objetivo, há o escopo de tutelar a ordem jurídica, expurgando os atos políticos inconstitucionais que ponham em risco a estrutura do Estado.

²⁷ ALVES, José Carlos Moreira. *A evolução do controle de constitucionalidade no Brasil*. in *As garantias do cidadão na justiça*. São Paulo: Saraiva, 1993. p. 6.

²⁸ TEIXEIRA, José Horácio Meirelles. *Curso de direito constitucional*. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 1991. p. 436.

²⁹ CAVALCANTI, Themístocles Brandão. *Do controle da constitucionalidade*. Rio de Janeiro: Forense, 1966. p. 123.

É necessário lembrar que a primeira corrente está em consonância com o entendimento do Supremo Tribunal Federal.

3.2 COMPETÊNCIA

A Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, no art. 102, I, “a”, atribui ao Supremo Tribunal Federal a competência para o processamento e o julgamento da ação direta de inconstitucionalidade interventiva federal.

Em se tratando de ação direta de inconstitucionalidade interventiva estadual, a Constituição de 1988 estabelece no art. 35, IV, que a intervenção estadual, a ser decretada pelo Governador do Estado, dependerá de provimento de representação para assegurar a observância de princípios apontados na Constituição Estadual ou para prover a execução de lei, de ordem ou de decisão judicial. Provimento este que será dado pelo Tribunal de Justiça local.

3.3 LEGITIMAÇÃO

O artigo 36, III, da CRFB/88, outorga ao Procurador-Geral da República a legitimidade ativa para propositura da ADIn interventiva federal.

A legitimidade ativa para a propositura da ADIn interventiva estadual é conferida, no artigo 129, IV, da CRFB/88, ao Procurador-Geral de Justiça.

No pólo passivo da relação processual, figurará o ente federativo ao qual se imputa a alegada inobservância de princípio sensível. A representação desse órgão, em juízo, compete ao chefe da respectiva Procuradoria-Geral, como determina o art. 132 da Constituição de 1988.

3.4 OBJETO

A ADIn interventiva federal tem como objeto lei ou ato normativo estadual que desobedecer aos princípios constitucionais sensíveis da Constituição, já mencionados. E, conforme artigo 32, § 1º, da CRFB/88, também constitui objeto dessa ação lei ou ato normativo distrital de natureza estadual.

Barroso³⁰ lembra que, inicialmente, a jurisprudência admitia que apenas os atos normativos estivessem sujeitos à ação direta interventiva. Mais tarde, o Supremo assinalou que um ato específico podia ser objeto de controle. A evolução progrediu no sentido de que também as omissões do Poder Público, em situações determinadas, podiam dar ensejo à intervenção federal. Esse avanço no posicionamento da jurisprudência, no tocante a não exigir que o ato seja necessariamente normativo e o de que a omissão também possibilita esse controle, ganhou relevância notadamente em relação à proteção de um princípio sensívelíssimo, qual seja: a proteção dos direitos da pessoa humana.

Já a ADIn interventiva estadual tem como objeto lei municipal que violar os princípios indicados na Constituição do Estado.

3.5 PROCESSO E JULGAMENTO

O procedimento da ação direta de inconstitucionalidade é regido pela Lei n. 4.337/64, promulgada na vigência da Constituição de 1946, e recepcionada na maior parte de seus dispositivos. Também, o Regimento Interno do Supremo Tribunal Federal, nos artigos 350 a 354, faz alusão ao procedimento em questão. Aplicam-se, ainda, os artigos 19 a 22, da Lei 8.038/90, no que couber.

³⁰ Op. Cit. p. 277-288.

O princípio constitucional sensível que se supõe estar violado deve ser indicado na petição inicial, sob pena da mesma ser considerada inepta. Os documentos imprescindíveis para comprovar a impugnação deverão ser anexados à inicial.

O despacho liminar será proferido pelo relator. Este também poderá dispensar as informações das autoridades ou órgãos autores do ato, objeto da impugnação, quando entender que há relevante interesse de ordem pública. O relator convocará, então, sessão para julgamento.

Após, análise em conjunto dos dispositivos da Constituição, do RISTF e da Lei n. 4.337/64, que tratam do tema, denota-se o seguinte: julgado procedente o pedido de intervenção federal, obedecido o *quorum* qualificado previsto no artigo 97, da CRFB/88, a intervenção não ocorrerá automaticamente. Consoante o artigo 354, do Regimento Interno do Supremo Tribunal Federal, o Presidente do STF requisitará a intervenção ao Chefe do Poder Executivo Federal. Este, conforme o comando insculpido no artigo 36, § 4º, da CRFB/88, restringir-se-á a sustar a execução do ato impugnado. Só em caso de insuficiência dessa medida para o restabelecimento da normalidade, é que a intervenção federal será decretada pelo Presidente da República. Nomeia-se, então, um interventor para a execução da medida adotada e afasta-se de seus cargos as autoridades responsáveis. Cessados os motivos que levaram a decretação da intervenção e na ausência de impedimento legal, as autoridades afastadas retornarão aos seus cargos Tudo isso em consonância com os artigos 36, §§ 1º e 4º e 84, X, da Constituição de 1988.

Quanto à ADIn estadual, a Lei n. 5.778, de 16 de maio de 1972, prescreve que essa ação seja regulada, no que for aplicável, pela Lei n. 4.337/64. Também deve ser observado o disposto na Constituição de cada Estado, que deve estar em consonância com a Constituição da República Federativa do Brasil, em obediência ao princípio da simetria.

3.6 CONCESSÃO DE MEDIDA LIMINAR

A possibilidade da concessão de medida liminar em sede de ação direta de inconstitucionalidade interventiva não é pacífica na opinião dos doutrinadores.

Uma parte da doutrina sustenta a inadmissibilidade desse provimento de urgência, sob o seguinte fundamento: o artigo 102, I, “p” da CRFB/88, permite a concessão da medida no processo de ação direta de inconstitucionalidade genérica, não sendo, portanto, aplicável para a ação direta de inconstitucionalidade interventiva.

Outra corrente doutrinária admite a concessão de liminar. Defende, essa corrente, que a norma contida no artigo 2º, da Lei n. 5.5778/72, seria aplicável a ação direta de inconstitucionalidade interventiva. Essa norma permite que o relator da ação direta de inconstitucionalidade interventiva estadual, mediante solicitação do Chefe do Ministério Público Estadual, suspenda liminarmente o ato impugnado.

Guilherme Peña de Moraes³¹ apresenta a justificativa mais adequada, ao se filiar ao entendimento da inadmissibilidade do provimento de urgência. A posição do autor é a seguinte:

Premissa Vênia, ainda que em contraste com a opinião de um dos mais prestigiados autores nacionais, entendemos ser inadmissível a concessão de medida liminar, já que pronunciamento de urgência não pode implicar na antecipação de efeitos práticos inalcançáveis pelo provimento final, que é restrito à declaração de inconstitucionalidade do ato de poder estadual ou distrital, acompanhada de requisição de intervenção federal ao Presidente da República.

O Supremo Tribunal Federal, segundo Guilherme Pena, admitiu a suspensão liminar do ato impugnado, na vigência da Lei n. 2.271/54, que foi revogada pela Lei 5.778/72.

3.7 A DECISÃO E SEUS EFEITOS

A lição de Barroso mostra que os efeitos da decisão devem ser analisados sob três aspectos: subjetivo, objetivo e temporal.

³¹ MORAES, Guilherme Peña de. *Direito constitucional: teoria da constituição*. 4. ed. rev. ampl. e atual. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2007. p. 257-258.

Subjetivamente, a decisão possui índole mandamental. O julgamento improcedente do pedido na ADIn interventiva inviabiliza a intervenção federal, pois o ato motivador da ação viola princípio sensível. Já a procedência do pedido, nos dizeres de Gonçalves Ferreira Filho³², impõe a intervenção, não havendo qualquer discricionariedade por parte do Presidente da República. Assim, menciona o autor: “Tal intervenção será requisitada pelo STF, devendo, portanto, ser obrigatoriamente decretada pelo Presidente no exercício de sua competência vinculada”. No mesmo sentido, acentua Barroso³³:

Ao contrário do que ocorre em outras hipóteses do art. 34 da Constituição, em que a intervenção é uma competência política discricionária, aqui o ato do Presidente é vinculado, não havendo espaço para que formule juízo de conveniência e oportunidade. E é natural que seja assim, uma vez que a providência tem por fim assegurar a observância de princípios constitucionais basilares, cuja guarda incumbe precipuamente ao STF (CF, art. 102, *caput*).

Denota-se, assim, que a ação, ora analisada, não visa à declaração de inconstitucionalidade de uma determinada norma. Destina-se, apenas, a apreciação de um conflito entre a União e um Estado-membro, servindo simplesmente de pressuposto para a obtenção da intervenção federal.

Objetivamente, a decisão pela procedência do pedido não modifica o ordenamento jurídico, pois não traz como resultado a nulidade ou ineficácia do ato que ocasionou a representação.

É necessário expor que, embora a regra seja a intervenção federal em relação ao Poder Executivo. Excepcionalmente, ela pode se dar em nível de qualquer dos Poderes, dependendo do órgão estatal que ameace a soberania nacional.

No que se refere ao aspecto temporal, a decisão possui eficácia *ex nunc*. Ela determina que o chefe do Poder Executivo decrete a intervenção. Todavia, as providências por ele tomadas ultrapassam os efeitos próprios da ADIn interventiva, eis que esta ação não gera efeito sobre a conjuntura de inconstitucionalidade informada à Corte.

³² FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. *Comentários à constituição brasileira de 1988*. v.1. São Paulo: Saraiva, 1990. p. 233.

³³ Op. Cit. p. 292.

Entretanto, Barroso³⁴ propala que se o decreto de intervenção se limitar a suspender os efeitos do ato impugnado, é natural que a medida seja dotada de eficácia *ex tunc*, dado o entendimento predominante no direito brasileiro sobre a natureza dos atos inconstitucionais, ou seja, tais atos são nulos.

4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Demonstrou-se, através da presente pesquisa que a intervenção somente é possível nas hipóteses expressas na Lei Maior.

Também restou evidenciado que a atribuição para apreciar a ação direta de inconstitucionalidade interventiva foi dada ao Supremo Tribunal Federal, bem como a legitimação para a propositura dessa ação é exclusiva do Procurador-Geral da República ou do Procurador-Geral de Justiça, conforme seja, respectivamente, federal ou estadual a ação em questão.

No entanto, o Ministério Público, nos termos do artigo 127, § 1º, da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, goza de autonomia funcional, não estando obrigado, assim, ao ajuizamento da ação objeto desse estudo.

Em que pese posição doutrinária, negando a possibilidade do cidadão figurar no pólo ativo da ação direta de inconstitucionalidade interventiva, conclui-se pela necessidade de sua inclusão no rol dos legitimados. A uma pelo motivo imediatamente exposto, ou seja, impossibilidade de impor ao Ministério Público a propositura da citada ação. A duas, porque se o legislador constituinte inseriu os direitos da pessoa humana dentre os princípios constitucionais sensíveis, deverá ser atribuído aos seus titulares ampla possibilidade de se rebelarem contra qualquer ato que ponha em risco tal direito. A três, porque se a participação popular representa um dos pilares do Estado Democrático de Direito, a legitimação do cidadão deve ser a mais ampla possível, de forma que ele seja também ouvido na esfera de coerência das leis ou dos atos normativos com a Lei Fundamental de sua nação.

³⁴ Ibid. p. 294.

Conclui-se, então, que a possibilidade dos cidadãos de se voltarem contra qualquer violação aos ditames constitucionais é imprescindível para demonstrar a seriedade do processo democrático, sob pena de se afirmar que o interesse deles limita-se, tão somente, a preservar parcela da Constituição.

REFERÊNCIAS

ALVES, José Carlos Moreira. *A evolução do controle de constitucionalidade no Brasil. in As garantias do cidadão na justiça*. São Paulo: Saraiva, 1993.

BARROSO, Luís Roberto. *O controle de constitucionalidade no direito brasileiro*. 2. ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2006.

BATTAGLINI, Mário. *Contributi allá Storia del Controllo di Costituzionalità delle Leggi*. Milão: Giuffrè, 1962.

BERNARDES, Juliano Taveira. *Controle abstrato de constitucionalidade: elementos materiais e princípios processuais*. São Paulo: Saraiva, 2004.

BORJA, Célio. *O controle judicial de constitucionalidade. in A nova ordem constitucional: aspectos polêmicos*. Rio de Janeiro: Forense, 1990.

CANOTILHO, J. J. Gomes. *Direito constitucional e teoria da constituição*. 2. ed. Coimbra: Almedina, 1988.

CANOTILHO, J. J. Gomes; MOREIRA, Vital. *Fundamentos da constituição*. 2. ed. Coimbra: Coimbra, 1991.

CAVALCANTI, Themístocles Brandão. *Do controle da constitucionalidade*. Rio de Janeiro: Forense, 1966.

CLÈVE, Clèmerson Merlin. *A fiscalização abstrata da constitucionalidade no direito brasileiro*. 2. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2000.

Disponível em: <<http://www.stf.gov.br/noticias/informativo/anteriores/info258.asp>>. Acesso em: 18 jul. 2007.

FAVOREU, Louis. *As cortes constitucionais*. Traduzido por Dunia Marinho Silva. São Paulo: Landy, 2004.

FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. *Comentários à constituição brasileira de 1988*. v.1. São Paulo: Saraiva, 1990.

LENZA, Pedro. *Direito constitucional esquematizado*. 10. ed.. rev., atual. e ampl. São Paulo: Método, 2006.

MELLO, Oswaldo Aranha Bandeira de. *A teoria das constituições rígidas*. 2. ed. São Paulo: José Bushatsky, 1980.

MENDES, Gilmar Ferreira. *Controle de constitucionalidade: aspectos jurídicos e políticos*. São Paulo: Saraiva, 1990.

MORAES, Alexandre de. *Direito constitucional*. 12. ed. São Paulo: Atlas, 2002.

MORAES, Guilherme Peña de. *Direito constitucional: teoria da constituição*. 4. ed. rev. ampl. e atual. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2007.

NEVES, Marcelo. *Teoria da inconstitucionalidade das leis*. São Paulo: Saraiva, 1988.

SILVA, José Afonso. *Curso de direito constitucional positivo*. 9. ed. rev. São Paulo: Malheiros, 1992. p. 47.

SLAIBI FILHO, Nagib. *Texto, norma e valor: a evolução na Constituição de 1988*. Disponível em: < http://www.nagib.net/arquivos/art_const17.doc>. Acesso em: 18 jul. 2007

TEIXEIRA, José Horácio Meirelles. *Curso de direito constitucional*. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 1991.

TEIXEIRA, Sálvio de Figueiredo. *O controle de constitucionalidade no sistema luso-brasileiro*. Revista da Faculdade de direito UFMG. Belo Horizonte, n. 13, v. 21, p. 141-184, out. 1973.