

**A INTERVENÇÃO ESTADUAL NO FEDERALISMO BRASILEIRO:
DISPOSITIVOS CONSTITUCIONAIS INÓCUOS? UMA ANÁLISE CRÍTICA
AO INSTITUTO DA INTERVENÇÃO ESTADUAL NOS MUNICÍPIOS. ***

**LA INTERVENCIÓN ESTADUAL EN EL FEDERALISMO BRASILEÑO:
¿DISPOSITIVOS CONSTITUCIONALES INÓCUOS? UN ANÁLISIS CRÍTICO
AL INSTITUTO DE LA INTERVENCIÓN ESTADUAL EN LOS MUNICIPIOS.**

Francisco Jório Bezerra Martins

RESUMO

A partir da Constituição Federal de 1988, o pacto federativo brasileiro foi remodelado para contemplar a coexistência harmônica do Município, ao lado da União, Estados e o Distrito Federal. Essa nova roupagem trouxe igualmente a necessidade de criar um mecanismo de manutenção do federalismo brasileiro, frise-se, cláusula pétrea, tendo em vista o novo ente. Assim, foi criada a Intervenção Estadual como instrumento a assegurar a harmonia do todo federativo, caso o ente local desrespeite as regras constitucionais estabelecidas. O que se observa desde o seu nascedouro, é que a Intervenção Estadual, assim como a Federal, é um instrumento de exceção, raramente utilizado. Essa constatação sugere, portanto, uma análise mais aprofundada do seu instituto. Afinal, jamais se materializam as hipóteses? É a intervenção um instrumento de mera conveniência do Chefe do Executivo Estadual? Quais são as vantagens e desvantagens da intervenção? O tema adquire relevo na medida em que a figura do Município ganha cada vez mais relevância no que tange a políticas públicas, em especial por estar mais próximo da realidade, do dia-a-dia dos cidadãos.

PALAVRAS-CHAVES: PACTO FEDERATIVO. INTERVENÇÃO ESTADUAL. MUNICÍPIOS.

RESUMEN

Desde la Constitución federal de 1988, el pacto federativo brasileño fue remodelado para contemplar la coexistencia armónica de la ciudad, al lado de la Unión, de los Estados y del Distrito federal. Debido a este nuevo integrante, El Municipio, hubo la necesidad de crear un mecanismo del mantenimiento del federalismo brasileño. Así, la intervención estatal fue creada como instrumento para asegurar la armonía de toda la federación, caso El ente local no respecte La Constitución. Lo que se observa desde su creación, es que La Intervención Estatal, así como La Federal, es un instrumento

* Trabalho publicado nos Anais do XVII Congresso Nacional do CONPEDI, realizado em Brasília – DF nos dias 20, 21 e 22 de novembro de 2008.

excepcional, pocas veces utilizado. Esta afirmación sugiere, por lo tanto, un análisis más profundizado de su instituto. ¿Además, nunca están materializadas las hipótesis? ¿Es la intervención un instrumento de la conveniencia del Jefe del Ejecutivo Estatal? ¿Cuál son las ventajas y las desventajas de la intervención? El tema adquiere más importancia en la medida en que es en la ciudad donde experimenta las políticas públicas, donde se vive la realidad del día-por-día de los ciudadanos.

PALAVRAS-CLAVE: PACTO FEDERATIVO. INTERVENCIÓN ESTADUAL. MUNICIPIO

INTRODUÇÃO

A Constituição de 1988 ao assegurar ao Município a condição de ente do pacto federativo, trouxe também algumas inovações inerentes ao tema. A intervenção, que antes aplica-se tão somente da União nos Estados e no Distrito Federal, ganhou uma nova espécie, qual seja, a da Intervenção Estadual. Esta, por sua vez, é praticada pelos Estados nos municípios que estão em sua circunscrição, uma vez verificadas as hipóteses interventivas contempladas no art. 35 da Carta Maior.

Vale ressaltar que a Intervenção, seja ela Federal ou Estadual, não é sinônimo de hierarquia ou perda de autonomia política. É tão somente um mecanismo criado pelo poder originário para manter a harmonia do pacto federativo, uma vez que as normas basilares da Constituição tenham sido transgredidas. Destarte, caso algum ente municipal sofra intervenção, a sua autonomia poderá ser suspensa temporariamente, mas, jamais, suprimida.

Quando a Constituição assegura a autonomia dos Municípios em seu próprio texto, é razoável que também exponha os casos em que se seja possível a intervenção nos Municípios, bem como o sujeito ativo, e, quiçá, a forma como se processará dita intervenção, com o fito de não submeter o procedimento ao talante do interventor.

A intervenção do Estado no Município é decorrente do princípio da autonomia municipal. A regulamentação de suas hipóteses emergiram no Direito Constitucional pátrio tão somente quando essa autonomia foi configurada formalmente, e não sob ângulo abstrato, na forma utilizada alhures, “peculiar interesse”. Destarte, o Estado intervencionista nos negócios municipais não podia estar presente nos idos constitucionais de 1824, nem de 1891, muito menos na Carta Política de 1937, posto que esta foi concebida no regime ditatorial, onde não era necessária a interferência do Estado no Município, a saber, o Poder Central podia tudo *ad nutum*, era livre para nomear, e destituir a qualquer tempo. Por sua vez, a Constituição de 1946 beneficiou de várias maneiras os governos municipais. Instituiu a concessão de autonomia política de forma clara, manifestada pela capacidade de eleger o legislativo e executivo, ainda que algumas restrições (como por exemplo os Prefeitos de instâncias hidrominerais, os das capitais dos Estados e os declarados como importantes para a defesa externa nacional), bem como tributar, arrecadar e aplicar os recursos, e ainda organizar os serviços de âmbito local.

A palavra de ordem era ampliar o poder dos Municípios e isso acarretou limitações aos Estados. Mesmo aumentada de uma para duas, as possibilidades de intervenção dos Estados nos Municípios, estes, doravante, não possuíam mais o condão de as regulamentar.

A CF de 1967, seguindo o exemplo da anterior, incluiu mais uma hipótese a qual o Estado poderia intervir no Município, qual seja, da falta da prestação de contas, obrigatória por força de lei. Outra inovação apresentada pelo constituinte, foi a regulação da matéria inerente a intervenção, à cargo do legislador estadual, como restou positivado no art. 16, §3º, a saber:

“[...]”

§ 3º - A intervenção nos Municípios será regulada na Constituição do Estado, só podendo ocorrer:

- a) quando se verificar impontualidade no pagamento de empréstimo garantido pelo Estado;
- b) se deixarem de pagar, por dois anos consecutivos, dívida fundada;
- c) quando a Administração municipal não prestar contas a que esteja obrigada na forma da lei estadual.”

Em 27 de fevereiro de 1967 foi promulgado o DL n.º 201, hoje ainda em vigor dispondo especificamente sobre a responsabilidade dos Prefeitos e Vereadores. Citada norma tipificava não somente os crimes as quais os prefeitos poderiam incorrer, cujo julgamento a ser conduzido pelo Poder Judiciário, independentemente do pronunciamento da Câmara de Vereadores, e as infrações político-administrativas sujeitas à apreciação pela Câmara, cuja sanção era a cassação do mandato.

Mas a CF de 1967 foi emendada pela EC n.º 1 de 17.10.69 que alterou profundamente o texto constitucional. A alteração operada no campo reservado da intervenção foi ampliada profundamente, indo de encontro com as tendências verificadas pelas Constituições de 34 e 46, bem como o próprio texto originário da Carta. As possibilidades de intervenção foram ampliadas para nada menos do que seis hipóteses. Assim rezava o art. 15, §3º da CF, modificada pela EC:

“[...]”

§3.º - A intervenção nos municípios será regulada na Constituição do Estado, somente podendo ocorrer quando:

- a) se verificar impontualidade no pagamento de empréstimo garantido pelo Estado;
- b) deixar de ser pagar, por dois anos consecutivos, dívida fundada;
- c) não forem prestadas contas devidas, na forma da lei;

d) o Tribunal de Justiça do Estado der provimento a representação formulada pelo Chefe do Ministério Público local para assegurar a observância dos princípios indicados na Constituição Estadual, bem como para prover a execução de lei ou de ordem ou decisão judiciária, limitando-se o decreto do Governador a suspender o ato impugnado, se essa medida bastar ao estabelecimento da normalidade;

e) forem praticados, na administração municipal, atos subversivos ou de corrupção; e

f) não tiver havido aplicação, no ensino primário, em cada ano, de vinte por cento, pelo menos, da receita tributária municipal.”

Verifica-se pela primeira vez a sanção decorrente da inobservância dos princípios indicados na Constituição Estadual, bem como remeteu ao Estados, a faculdade de regulamentar a intervenção. Esse poder concebido ao Estado em regular matéria de tamanha gravidade forçou o legislador Estadual a cumprir com mais cuidado o mandamento da Lei Maior, expondo um por um, os princípios cuja violação ensejaria a medida interventiva.

Segundo Lordelo de Mello, algumas Constituições Estaduais transcreveram o inteiro teor da CF, abstendo-se de indicar os princípios de suas próprias cartas. Esse procedimento obrigava os juristas a enveredar pelo campo da hermenêutica, conduzindo a situações dúbias podendo vir a prejudicar o Município. Melhor técnica constitucional adotou a Constituição do Estado de Pernambuco, que detalhava exhaustivamente os princípios a serem observados

INTERVENÇÃO DO ESTADO NO MUNICÍPIO PREVISTA NA CONSTITUIÇÃO DE 1988

O conjunto harmônico do Estado federal repousa sobre um delicado equilíbrio de forças. Por um lado, a necessidade da coesão nacional reforça a união dos integrantes do pacto federativo, de outro lado, a competição interestadual aliada à autonomia, tendência desagregadora vai de encontro ao interesse coletivo. Para assegurar a unidade da federação, e equilibrar essas tendências antagônicas, a constituição prevê fundamentalmente a solução de conflito de competências por um tribunal especializado, e, em última e mais instância, a intervenção do governo central nos entes federados.

A existência de diversas pessoas políticas enraizadas em uma estrutura comum, regidas por uma Constituição válida para todos, ao mesmo passo que reserva competências próprias para esses entes, ordena o respeito à autonomia dos demais, e que abdicuem atos atentatórios que venham a minar a existência do todo federativo. Contrariamente à Confederação, as Federações não admitem a secessão. Caso previssem a exclusão ou separação de um integrante, todo o conjunto estaria arriscando a sua existência, posto que a sua razão primordial é a conjugação dos recursos dos associados em favor da coletividade, sem contudo perderem a autonomia e suas particularidades regionais O vínculo federativo é o fundamento da existência da própria Federação, o que leva o governo central a munir-se de meios necessários à manutenção da união.

A palavra ‘intervenção’, em sua etimologia, deriva do latim *interventione*, cujo conceito significa interferência, intromissão ou ingerência de uma pessoa nos negócios de outra. De Plácido e Silva define a intervenção federal como “a intromissão constitucionalmente autorizada, do governo central na administração e governo dos Estados Federados”. Nos dizeres de José Afonso da Silva, especificamente no que trata a do Estado no Município como “medida excepcional de caráter corretivo político-administrativo. É mais uma restrição à autonomia municipal para salvaguardar os superiores interesses da administração e dos administrados, quando falha a ação dos governantes e administradores locais”, Hely Lopes Meireles entende que seja “medida excepcional de caráter político-corretivo”. Pinto Ferreira, de modo mais sucinto a descreve como “uma medida de ordem político-jurídica a fim de preservar a ordem constitucional prevista na Lei Magna”.

Perfilhando uma definição mais abrangente, Alexandre de Moraes discorre “a intervenção consiste em medida excepcional de supressão temporária da autonomia de determinado ente federativo, fundada em hipóteses taxativamente previstas no texto constitucional, e que visa à unidade e preservação da soberania do Estado Federal e das autonomias da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios”. Por sua vez, Valdecir Fernandes Pascoal assenta que seja o “poder dever que tem o Governador do Estado suspender, excepcionalmente e transitoriamente, a autonomia municipal com vistas a restaurar a normalidade constitucional-administrativa do Município e assegurar a preservação da estrutura do Estado Federal”.

Em decisão originária do Recurso Extraordinário n.º 94.252-1, o Supremo Tribunal Federal firmou entendimento de que a intervenção não tem caráter penal, posto que é medida de caráter político-constitucional, nem afronta a autonomia municipal, porque se opera por força de uma norma da lei maior, qual seja, a Constituição Federal, e que por fim, é ato político-administrativo, que não implica injunção de pena ao prefeito.

Vislumbramos a intervenção dos Estados nos Municípios como o procedimento político-administrativo de interferência temporária do Estado no Município, com o fim específico de resguardar a ordem federativa, bem como fazer prevalecer a lei e a ordem judicial, para restaurar a plena autonomia municipal em defesa dos munícipes. Destarte, a natureza jurídica da intervenção é, em parte, política, porque visa a mantença da estrutura federativa cujo cerne é eminentemente a organização política do Estado, a Federação e seus componentes, e também administrativa, porque trata-se de uma situação especial, que visa oferecer proteção à estrutura do Estado, sendo deflagrada mediante procedimento administrativo.

Visto por esse prisma, não se deve empregar à intervenção um caráter de exceção ao estado de direito democrático, e sim ao revés. Nos moldes em que hoje foi concebida, com a ampla oportunidade de defesa, do contraditório, devido processo legal e duplo grau de jurisdição, seria uma impropriedade insistir em tal assertiva. Mesmo porque essa medida excepcional não atinge ao administrador público escorrito, idôneo, e sim aquele que não empregou, ou emprega com deficiência o erário público, ou ainda aquele que desrespeita lei e princípio constitucional, ordem ou decisão judicial.

A excepcionalidade da medida interventiva fundamenta-se na segurança das entidades da federação em exercer a autonomia como princípio básico da forma de Estado

assegurada pela Constituição. Destarte a intervenção só poderá ocorrer nos casos taxativamente estabelecidos na Constituição, cuja regra é a de não intervir.

Em face de competência residual conferida aos Estados-membros, estes poderão regular o processo interventivo. Note-se que regular não comporta interpretação extensiva, conduzindo ao aumento do número de hipóteses já previamente indicadas pela Constituição.

Em tempos pretéritos a medida interventiva fora aplicada em larga escala, principalmente quando o chefe do executivo local era desafeto político do chefe do executivo estadual. Eram medidas arbitrárias, eivadas de inequívocas inconstitucionalidades, visando o afastamento do adversário, para que este ficasse a rebordo do cenário político, e ainda com a imagem maculada pelas hipóteses denegridas da intervenção. Hodiernamente a situação é distinta. Para que o Município seja atacado e sua autonomia ameaçada, é necessário percorrer um longo caminho, no qual oportunidades são oferecidas para apresentação de suas justificativas ou defesas, na ampla concepção do estado democrático de direito, e caso a mesma venha a ser, inevitavelmente concretizada, conduzirá as provas consideradas inequívocas, tudo no escorreito cumprimento aos ditames da Lei Maior.

Outro argumento abalizador desse posicionamento vem da própria origem da Constituição brasileira. Ora, a presciência interventiva está erigida pela suprema norma legal, advinda de um poder constituinte originário eleito pelo povo, cujos pilares estão fundados na democracia. Ademais, a própria autoridade que irá decretar o procedimento interventivo municipal, é um representante político eleito por sufrágio universal, no caso, o Governador do Estado a qual está cingido o Município.

O princípio da não-intervenção igualmente confere ao Chefe do Executivo Estadual, a discricionariedade de escolher a aplicabilidade da medida. Trata-se de um juízo de valor a ser operado pelo Governador do Estado, o que sugere a independência deste, em relação aos demais Poderes do Estado, notadamente o Legislativo e o Judiciário. Destarte, por ser um julgamento político, os Tribunais adotaram o raciocínio lúdimo de que não há causa no procedimento interventivo. O questionamento que poderá ser suscitado é relativo ao procedimento legal do ato administrativo do Executivo, mas nunca os seus motivos.

Esse ensinamento está demonstrado no acórdão proferido nos autos da Petição n.º 968-2, publicada no D.J. de 10.03.95, cujo trecho vale transcrever:

“[...]”

Intervenção estadual nos municípios para prover à execução de ordem ou decisão judicial: requisitada a intervenção, é inviável, em recurso extraordinário contra a decisão que o fez, discutir, à luz da Constituição, o mérito da decisão judicial a cujo cumprimento se resiste.”

O acórdão seguinte, extraído dos autos da PetQO n.º 1.272-1, publicado em 26.11.99, guarda consonância com o arrazoado do anterior:

“[...]”

Tendo o plenário da Corte, em julgamento posterior à prolação do despacho que concedeu liminar nesta petição, firmado o entendimento de que, em decisão sobre intervenção em Município, não há causa e, conseqüentemente, falta um dos requisitos para ser cabível recurso extraordinário, em fato superveniente leva a não ser referendado o despacho concessivo da liminar objeto desta questão de ordem.”

O acórdão exarado no Agravo regimental no agravo de instrumento n.º 309.397-3, publicado no DJ de 17.08.01, de igual sorte ilustra o posicionamento adotado, *verbis*:

“[...]”

Além do mais, a iniciativa do interessado de requisitar a intervenção estadual não é exercício do direito de ação, mas sim, de petição, portanto, não há jurisdição (CF, artigo 5º, XXXIV), e, logo, não há causa, pressuposto de cabimento de recurso extraordinário (Pet 1.256-9, DJ 04/05/01 e AgRgAI 244.470-4, DJ de 22/8/00).”

Finalmente, trazemos à colação, acórdão do Agravo no Agravo de Instrumento n.º 342.919-2, publicado no DJ de 31.08.01, da lavra Exmo. Ministro Relator Ilmar Galvão:

“[...] ao decidir pedido de intervenção estadual nos municípios para prover a execução de ordem judicial (CF, art. 35, IV), atua como autoridade administrativa, sem parcela de poder jurisdicional, não ensejando, por isso, o cabimento do recurso extraordinário.”

O maior interessado na intervenção não é o particular, e sim o próprio Estado, interessado em resguardar a ordem jurídica. Por isso, não há litígio. O Estado não pode pelear-se contra si mesmo. Nada obsta, todavia, que aquele particular provoque o judiciário, para que este desperte ante a ameaça que se avoluma.

Outra questão que cumpre discutir é o alcance do decreto interventivo. Pode a Intervenção ser decretada contra a Mesa Diretora da Câmara de Vereadores, ou esse mecanismo de ingerência estadual está adstrito a figura do Alcaide?

Antes de responder diretamente a esse questionamento, analisemos rapidamente as competências dos órgãos da administração municipal. O Município é composto de dois órgãos de governo, a Prefeitura, sede do Executivo cujo titular é o Prefeito; e a Câmara de Vereadores, representa o Legislativo e alberga os edis. O Prefeito Municipal é o chefe do Concelho, administra a cidade. Por excelência pratica atos executórios, e por vias secundárias legisla através de Decretos, regulamentos internos e estrutura a administração da Prefeitura, e ainda julga em última instância os servidores municipais. A Câmara possui atividade precípua a produção legislativa. Contudo, também pratica atos típicos do Executivo quando põe em marcha suas deliberações internas, é responsável pela fiscalização dos atos do executivo, julgando suas contas. Destarte, esta pratica atos legislativos, executivos e jurisdicionais (ao julgar as contas do Prefeito), e ao mesmo tempo administra erário público, há de prestar contas de sua gestão.

A Constituição ao enumerar as hipóteses interventivas diz que o Estado “não intervirá no Município”, significa dizer no Governo Municipal, seja no âmbito executivo ou legislativo, conforme o nexa causal. Não vislumbrou o constituinte a necessidade de subdividir o instituto interventivo para alcançar o seu desiderato, que é a manutenção da ordem, organização das finanças públicas e desenvolvimento do ensino e educação.

Àquele órgão, integrante do Município que se enquadre dentro das possibilidades prevista no texto constitucional, pode sofrer intervenção enquanto subsistam motivos bastantes.

Destarte, ao defender que a intervenção pode alcançar igualmente a Câmara, todavia as condições de intervenção não se aplicam a ambos Poderes indistintamente. Ao Prefeito são aplicáveis todas as hipóteses, no entanto, a Câmara submete-se às tipificadas no inciso II e IV, ou seja, não prestação de contas e descumprimento de princípios indicados na Constituição Estadual, descumprimento de lei, ordem ou decisão judicial. Por exclusão afirmamos que a dívida fundada, cujo não pagamento por dois anos consecutivos é condição suficiente para decretar a intervenção, bem como a não aplicação de porcentagem da receita em ensino e saúde, é de competência exclusiva do Executivo na pessoa exclusiva do Prefeito. Ainda que a aprovação da dívida fundada dependa da casa legislativa, a esta não alcança o manto da intervenção.

Mas como está caracterizada a Intervenção dos Estados no Município na atual Constituição? Segundo prescrito no texto Magno, trata-se de um remédio excepcional, podendo ser utilizado apenas em situações extremas. Além de excepcional, a intervenção é ato político-administrativo, admitida somente nos casos expressos do art. 35, I a IV da CF, a saber:

“Art. 35 – O Estado não intervirá em seus Municípios, nem a União nos Municípios localizados em Território Federal, exceto quando:

I – deixar de ser paga, sem motivo de força maior, por dois anos consecutivos, a dívida fundada;

II – não forem prestadas contas devidas, na forma da lei;

III – não tiver sido aplicado o mínimo exigido da receita municipal na manutenção e desenvolvimento do ensino e nas ações e serviços públicos de saúde;

IV – o Tribunal de Justiça der provimento a representação para assegurar a observância de princípios indicados na Constituição Estadual, ou para prover a execução de lei, de ordem ou de decisão judicial.”

Face a essa enumeração constitucional, resta cristalizado o entendimento que o Estado é o titular da intervenção municipal, vez que somente este pode decretá-la. Todavia, cumpre frisar que a atividade deve restringir-se tão somente ao controle nas hipóteses indicadas na CF, e “que deve deixar ao Município o exercício de suas atribuições específicas, só intervindo em caso de prejuízo coletivo, e não a *tutela*, que é a ingerência nos atos do menor incapaz”.

Além de não configurar procedimento jurisdicional propriamente dito, a intervenção não implica em pena ao prefeito. A medida de intervenção tem por pressuposto a reconquista da probidade administrativa, dos princípios constitucionais, da boa administração, cumprimento da legislação, para reposição da ordem, com o fito de garantir a forma federativa, afinal, o Município é parte componente da República Federativa do Brasil.

O significado do trato pela Constituição Federal da intervenção no Município, enumerando-lhe taxativamente os motivos autorizadores e subordinando um deles, o do art. 35, IV, ao controle jurisdicional prévio do Tribunal de Justiça, é manifestamente o de resguardar a autonomia municipal, mediante rígida delimitação da ingerência nela do Estado-membro.

Resulta daí que o vedado à organização constitucional do Estado-membro é ampliar as fronteiras ou flexibilizar o exercício do seu poder interventivo sobre a órbita de autonomia dos Municípios.

Outra questão que merece ser levantada. Se, verificada a infração municipal necessária para ordenar a intervenção, está o Governador obrigado a decretá-la?

Com base em toda argumentação oferecida, concluímos inarredavelmente que a intervenção é um mecanismo da federação com o intuito de manter a harmonia entre os associados desse pacto federativo, e sua natureza é revestida do caráter político, discricionário, que expressa, nas federações bidimensionais (onde somente há a União e os Estados-membros) a vontade do Chefe do Executivo nacional.

O remédio interventivo é extremo e só utilizado em situações extravagantes, e por isso, surge o questionamento da sua obrigatoriedade ou não. De ante mão, face à sua natureza política, e ainda devido à submissão ao crivo do Governador, e, em alguns casos, dependente da aprovação da Assembléia Legislativa, defendemos que não será obrigatória a intervenção. Ora, a discricionariedade faculta ao Chefe do Executivo Estadual examinar a gravidade da medida, e se o recurso interventivo é conveniente para liquidá-lo, posto que face a sua excepcionalidade, deverá ponderar sobre a conveniência e oportunidade de sua efetivação, dentro dos fatos previstos no texto constitucional.

O texto constitucional é peremptório quando diz que a União não intervirá nos Estados e nem no Distrito federal, e os Estados não intervirão nos Municípios, excetuando os casos ali enumerados. Ora, o que existe é a obrigatoriedade de não intervir. Não se dará a intervenção, não se permitida, a não ser nos casos elencados. Uma vez concretizadas as hipóteses autorizadas previstas, aqueles (União e Estados) poderão fazê-lo, ou seja, não estão obrigados, a intervir. Dizemos, pois, que o Estado-membro jamais poderá intervir nos Municípios, caso estes, em tempo algum, incorram em nenhum dos motivos previstos pela CF. Todavia, se os Municípios ferirem os preceitos indicados na CF, os dispostos no art. 35, aí sim, os Estados-membros poderão intervir.

A intervenção é uma medida extravagante, que há de ser aplicada com excessiva cautela para que não reste ofendido o princípio federativo. Apenas quando se verificar a real ocorrência das situações enumeradas, é que surgirá, em tese, a possibilidade interventiva. Ressalte-se ainda que essas situações são taxativas, e não meramente exemplificativas, ou seja, não podem ser ampliadas ou restringidas.

A deflagração da intervenção estará sujeita ao juízo de convicção do Governador do Estado, da sua avaliação do caso concreto, da necessidade da medida, do dispositivo constitucional aplicável, ensejando uma ampla margem interpretativa. Após decidir se intervirá ou não, o Governador expedirá o ato administrativo decisório, que como tal, deverá estar cercada das garantias legais, notadamente ao motivar com clareza as razões

de deliberação. Se decidir pela intervenção, ou se preferir não utilizar desse recurso, deverá, de uma maneira ou de outra, registrar fundamentadamente sua decisão. O ato de intervir, embora dotado de natureza política, é acima de tudo ato administrativo, estando submetido a todas as condições de formação e validade do ato jurídico.

O ato resolutivo da intervenção só poderá ser contestado no judiciário, no que tange à sua legalidade, se o mesmo cumpriu com os requisitos de validade. Jamais a sua fundamentação, a vontade do agente que o emanou, sob pena de invasão de competência, do Poder Judiciário em relação ao Executivo, por tratar-se de ato próprio deste.

Destarte, caso seja contestada judicialmente a decisão Estadual, a apreciação a ser oferecida pelo Judiciário, cingir-se-á a examinar se a conveniência e a oportunidade estudada pelo Executivo, operou-se sem desvio de poder, extrapolando de forma flagrante a discricionariedade emprestada à questão, indo de encontro aos ditames da administração pública. Essa atitude pode inclusive caracterizar atentado contra o Estado Federado, ensejando, caso a negativa da intervenção, a omissão em decretá-la seja evidentemente desmotivada, a caracterização de crime de responsabilidade do Governador. Da mesma forma poderia ensejar crime de responsabilidade, no caso de Município desobedecer a ordem ou decisão judiciária, e a intervenção já tenha sido requerida pelo Poder estadual coacto, mas, o Chefe do Executivo estadual, levado por razões de natureza político-partidária, abandone a toga de magistrado político, caracterizando manifesta omissão dolosa.

Desta maneira, afasta do Judiciário a alegação de que a revisão dos atos administrativos discricionários fere o princípio da separação dos Poderes.

Passemos agora a estudar as hipóteses que dão causa à intervenção.

Não pagamento de dívida fundada

O não pagamento de dívida fundada surgiu como hipótese suficiente para decretar a intervenção na Carta Política de 1946, repetindo-se na de 1967. Naquela época o país estava emergindo de um regime ditatorial, e a necessidade de moralizar a administração pública, regularizar as contas, bem como oferecer mais transparências das mesmas era pujante.

O disciplinamento da dívida fundada foi insculpido pela Lei n.º 4.320 de 17 de março de 1964 que estatui as normas gerais de direito financeiro para a elaboração e controle dos orçamentos e balanços dos entes federados. Destarte, por dívida fundada entende-se como os compromissos de exigibilidade superior a doze meses, contraídos para atender o desequilíbrio orçamentário ou financiamento de obras e serviços públicos. Esta é representada por várias modalidades, como contratos, títulos da dívida pública, concessão de garantia e oposição de aceite, cujo prazo para resgate seja superior a um ano, ou seja, um exercício financeiro.

Aos entes federados não assiste o direito de contrair dívidas inadvertidamente. Os Senadores da República dispõem de competência privativa para fixar os limites globais

para o montante da dívida consolidada para cada componente da federação, assim como relativos às operações de crédito interno e externo dos mesmos.

Após a aprovação da Lei Orçamentária, que prevê a receita e fixa a despesa, geralmente ocorrem fatos supervenientes que forçam a administração municipal a destinar uma quantia maior a um determinado setor, seja para obras ou serviços anteriormente não previstos. As fontes de renda ordinárias são os tributos privativos, e os preços cobrados pela produção de bens, serviços ou atividades prestadas, bem como do repasse oriundo da arrecadação dos Estados e da União, e para essa situação extraordinária existem os empréstimos e financiamentos, que integram a sua receita e posteriormente despesa.

Para que um Município se socorra de empréstimo ou financiamento, é obrigatoriamente necessária a manifestação da Câmara de Vereadores quando a receita for originária de fontes nacionais, e também da aprovação do Senado Federal, quando se tratar de receita oriunda do estrangeiro (CF, art. 52, V), bem como a expressa previsão na Lei Orgânica de essa possibilidade. O comprometimento de dívidas extraordinárias, não previstas na Lei do Orçamento Anual deve ser submetido à da Câmara, posto que esta exerce controle externo dos atos do executivo, e tal situação compromete a saúde financeira do Concelho. Caso o Prefeito contraia empréstimo ou financiamento sem autorização da Câmara, ficará sujeito a julgamento pelo Poder Judiciário, que por sua independe de pronunciamento da Câmara relativo a esse delito, cuja pena varia de três meses a três anos de detenção (§1.º do art. 1.º do Decreto Lei n.º 201, de 27 de fevereiro de 1967).

A modalidade de empréstimos e financiamentos mais comuns ocorre entre o Município e o Estado a qual está circunscrito e também à própria União federal. Para tanto esse dois últimos dispõem respectivamente de Secretarias e Ministérios, bem como suas próprias instituições financeiras oficiais. Esses empréstimos são firmados geralmente para a consecução de obras ou de serviços vultuosos, aos quais o erário local não dispõe de recursos suficientes para a sua execução.

Mas qual é a razão para se empregar uma medida de supressão temporária de autonomia nesse caso?

Quando um Município encontra-se insolvente por prazo superior a dois anos, está caracterizado um grave indício de que a administração pública está indo de encontro ao princípio da consecução do interesse público. Um ente da federação não pode entregar sua direção à um Executivo displicente que o conduza à ruína e não zele pelas finanças públicas. A reorganização das finanças é tarefa essencial para que a máquina administrativa exerça com qualidade a satisfação do interesse da coletividade.

Tanto esse aspecto é valorado que não apenas ao Município é condição interventiva, mas também o próprio Estado-membro está exposto à intervenção federal da União caso suspenda o pagamento da dívida fundada por prazo superior a dois anos, nos termos do artigo 34, V, 'a'.

Destarte, o bem jurídico tutelado é a organização financeira dos Estados-membros e dos Municípios, necessários ao crescimento e desenvolvimento nacional. Nesse sentido vale transcrever a lição de Josapaht Marinho “a autonomia no quadro federativo impõe ao detentor do mandato político, na função executiva, zelo permanente pela coisa pública, respeito ao interesse coletivo. Se o princípio do governo próprio se desnatura, servindo

a procedimento regulamentar, a intervenção é remédio sanear, de modo que se instaure a regularidade da vida política e administrativa”.

A decretação da intervenção por não pagamento de dívida fundada comporta uma exceção. Já firmamos nosso posicionamento no sentido de que a intervenção é um procedimento político-administrativo, e como tal, está submetido à discricionariedade do Governador do Estado. Ora, antes de decidir pela medida extraordinária, deverá ponderar sobre os fatos que deram causa à inadimplência municipal. Verificado pois a existência de escusa baseada em motivo de força maior, excluída está a possibilidade interventiva.

A força maior é fato alheio, exterior ao município. Verificada a ocorrência de um fato, cujos efeitos eram impossíveis de evitar ou impedir, suprime-se ao ente local qualquer imputabilidade decorrente do mesmo. Cretella Júnior ao examinar a exigibilidade de dívidas estaduais junto ao Governo Central, assim discorreu: “a força maior, que impossibilita a solução da dívida fundada, é assim, dirimente, exoneratória, excludente, que permite a suspensão do serviço da dívida fundada estadual, sem o perigo intervencionista federal, como por exemplo, a guerra civil, evento muitas vezes imprevisível, irresistível e inevitável”. O Código Civil no artigo 393, parágrafo único o define como “fato necessário, cujos efeitos não era possível evitar ou impedir”.

Falta de prestação de contas

A fiscalização do Município é de competência do Poder Legislativo, a ser exercida mediante controle externo, com o auxílio do Tribunal de Contas do Estado. Estão sujeitos a investigações do Tribunal de Contas todo agente público que gerencie o erário municipal, incluindo o Prefeito, a Câmara Municipal representada por sua Mesa Diretora e outros responsáveis por dinheiro, bens ou valores públicos de administração direta ou indireta.

É verdadeiro interesse público o cumprimento da aplicação dos recursos obtidos através do sacrifício de toda a sociedade. É um dever do administrador abrir sua contabilidade para julgamento por órgão específico. O dinheiro, bens ou valores em mãos dos administradores não lhes pertence, lhe cabe tão somente a sua gestão e melhor aplicação, revertida em prol da sociedade contribuinte.

A redação constitucional do caso em tela (art. 35, II) dá margem a uma interpretação dúbia. Diz o inciso que o Estado intervirá quando “não forem prestadas contas devidas, na forma da lei”, mas a não prestação significa abster-se de enviá-las ao Tribunal de Contas, ou ainda prestá-las, todavia de forma irregular? Adotamos a restrita interpretação do texto. Somos partidários de que a intervenção só é aceitável quando o Prefeito ou a Mesa Diretora da Câmara Municipal, abstenha-se de apresentar *in totum* as contas municipais.

Se entendêssemos que a prestação irregular desse cabimento a intervenção, ficaria sem efeito o Decreto Lei n.º 201 de 27 de fevereiro de 1967, que dispõe sobre a responsabilidade dos Prefeitos e Vereadores, além de expor a autonomia a toda a sorte de assaltos, por menor que fossem os equívocos contábeis. Adicionado a isso, os

Tribunais de Contas podem aplicar multas e exigir devolução de quantias ao cofres municipais das contas com máculas de irregularidades.

Quando a Constituição apontou a intervenção como medida extraordinária para reorganizar os Municípios, não menosprezou as sanções político-administrativas, civis e criminais imputáveis aos Prefeitos, e Vereadores integrantes da Mesa Diretora, aplicáveis ao caso de dispêndio do erário municipal. Quis o constituinte resguardar tão somente que as contas fossem minimamente prestadas, dada ao conhecimento de técnicos hábeis para o seu julgamento.

Todavia, pode ocorrer situação na qual a prestação irregular de contas confunde-se com a sua própria abstenção. Inicialmente, a primeira análise realizada pelo Tribunal de Contas, é conferir se foram remetidos todos os documentos suficientes para a análise da contabilidade municipal. Caso esteja ausente algum documento obrigatório, ou, se o julgador entender que necessita de maiores provas elucidativas da gerência do erário público, e, mesmo após requisitar formalmente a apresentação desse material o administrador esquiva-se em apresentá-los impossibilitando a sua apreciação, resta configurada a não prestação das contas. A falta de elementos elucidativos da gestão municipal não confere ao Prefeito ou Mesa Vereadores a irregularidade de contas, mas sim a caracterização da não prestação, ensejando a intervenção do Estado, seja no órgão sede do Executivo ou do Legislativo.

A falta de prestação de contas pode implicar a caracterização de crime de responsabilidade, cuja pena é de detenção variável de três meses a três anos. No campo político-administrativo, o parecer da Corte de Contas, autoriza a Câmara Municipal cassar o mandato do Prefeito.

Findo o procedimento administrativo de análise do gerenciamento financeiro municipal, o Tribunal de Contas emite parecer prévio endereçado à Câmara, contendo a indicação das irregularidades bem como a indicação das medidas corretivas. Diz-se parecer prévio porque o julgamento final da gestão do Chefe do Executivo será proferido pelos Vereadores, por maioria qualificada. O Poder Legislativo local pode, mesmo se o órgão julgador reprovar as contas apontando diversas irregularidades, sentenciar que as mesmas merecem ser aprovadas, elidindo a possibilidade de intervenção. No que tange à Mesa Diretora da Câmara Municipal, o julgamento por parte do TC é definitivo.

Após a emissão do parecer prévio, deve este ser julgado no prazo estabelecido na LOM. A sua reprovação só é admitida por maioria de dois terços dos Vereadores. Em qualquer das hipóteses, seja pela aprovação ou rechaço, a votação deve ser motivada expressamente, sendo vedada a apreciação ficta, positiva ou negativa. Decidindo pela aprovação das contas, o Prefeito não poderá sofrer qualquer imputação de responsabilidade político-administrativa, haja vista a aprovação parlamentar de sua gestão. Todavia, o relatório do Tribunal de Contas pode apontar irregularidades caracterizantes de crime de responsabilidade sujeitos à julgamento pelo Poder Judiciário, independentemente do pronunciamento da Câmara.

A possibilidade interventiva ora estudada é igualmente passível de exceção. Fatos alheios à vontade do Prefeito ou da Mesa Diretora da Câmara Municipal podem comprometer totalmente a obrigação de prestar contas. Trata-se do caso fortuito e também da força maior. No primeiro são os eventos da natureza que prejudicam o dever

público (prestar contas), desautorizando a intromissão do Estado nos negócios do Concelho. Pode ocorrer, por exemplo, um terremoto ou incêndio de proporções tamanhas que arruinam as instalações do Tribunal de Contas, ou da Prefeitura, ou da Câmara Municipal onde deveriam ser prestadas, ou estavam albergadas as contas, aniquilando-as por completo. Os casos de força maior estão relacionados com eventos de índole humana, impeditivos de realizar a prestação de contas. Pode-se citar uma paralisação dos servidores públicos da municipalidade, ou até mesmo do próprio órgão julgador, acarretando no seu não recebimento. Essas hipóteses retro mencionadas são excludentes de responsabilidade e fulminam a chance de intervenção do Estado no Município.

A palavra final sobre as contas do Prefeito é de competência dos Vereadores porque estes representam a vontade popular, foram eleitos diretamente, e exprimem o sentimento da sociedade que é a verdadeira proprietária do dinheiro, bens e valores do Concelho.

Não aplicação de percentagem constitucional na manutenção e desenvolvimento do ensino e nas ações e serviços públicos de saúde

A Constituição é clara quando estabelece que dentre os objetivos a serem perseguidos pela República Federativa do Brasil, estão presentes a construção de uma sociedade livre, justa e solidária, garantindo o desenvolvimento nacional. Para melhor atingir esse desiderato, melhor fórmula não há que a aplicação de recursos financeiros no desenvolvimento do ensino e assistência à saúde. Pensando dessa forma, o constituinte erigiu os entes federados a obrigatoriedade de promover o ensino e a saúde pública.

Aos entes federados cabe, sob regime de colaboração, a organização de seus sistemas de ensino, cabendo prioritariamente aos Municípios, oferecer a educação infantil em creches e pré-escolas, e, com prioridade, o ensino fundamental. Aos Estados e Distrito Federal resta assegurar o ensino fundamental e oferecer, com prioridade, o ensino médio. A União cabe coordenar a política nacional de educação, articulando os diferentes níveis e sistemas e exercendo função normativa, redistributiva e supletiva em relação às demais instâncias educacionais, bem como a fiscalização do padrão mínimo de qualidade do ensino, prestando para isso auxílio técnico e financeiro aos Estados, Distrito Federal e Municípios (art. 211 da CF).

A organização da estrutura de ensino é lastreada pela Lei n.º 9.394 de 20.12.1996, compreendendo a educação básica e a superior, esta última facultada ao Município quando atendidas inteiramente as necessidades educacionais de pré-escolar e ensino fundamental com recursos acima dos vinte e cinco por cento exigidos pela Constituição Federal à manutenção e desenvolvimento do ensino. A educação básica subdivide-se em educação infantil, o ensino fundamental e o médio, que por sua vez pode ser normal ou profissionalizante, a serem cumpridos pelas escolas, colégios ou liceus, palavras sinônimas para designar o estabelecimento de ensino. A educação superior é ministrada pelas universidades. A educação infantil é aplicada às crianças de até seis anos de idade, a ser oferecidas em creches, ou entidades equivalentes, para crianças de até três anos de idade; e em pré-escolas, para as crianças de quatro a seis anos de idade. Por sua vez, o ensino fundamental terá duração de no mínimo oito anos. O ensino médio é a etapa final da educação básica, com duração mínima de três anos, que pode ser profissionalizante,

ou ainda preparatório para o ingresso na carreira universitária. Podemos visualizar melhor a delimitação retro oferecido no seguinte quadro:

Cabe aos Municípios a responsabilidade de promover prioritariamente a educação primária da população. O Prefeito deverá aplicar o mínimo de 25% (vinte e cinco por cento) da receita municipal em cada ano. Mais adiante, examinando o art. 212, temos que a obrigação de aplicar o mínimo vinte e cinco por cento da receita oriunda de impostos, sendo esta a proveniente de transferências na manutenção do ensino. O art. 35, inciso III, refere-se exclusivamente à receita municipal, ao passo que o art. 212 trata de receita de impostos, inclusive a proveniente de transferência.

Uma leitura rápida levaria a um suposto conflito entre os dois dispositivos, todavia, são coerentes. O conceito de receita municipal encerra o de receita tributária, que contém a receita de impostos, taxas e contribuição de melhoria; por sua vez, a receita proveniente de transferências, compreendidas também as resultantes de impostos federais e estaduais, não configura, tecnicamente, receita de impostos municipais. Destarte, concluímos que o constituinte agiu acertadamente ao referir-se, no art. 35, III, à receita municipal, pois com isso manteve harmonia com o art. 212, posto que o primeiro caso refere-se ao conjunto de rendimentos diretos da municipalidade, e no segundo caso, vislumbra-se a receita de impostos proveniente de transferências do Estado-membro ao qual está circunscrito e da União. Em espécie, tratam-se de duas receitas distintas, sendo uma tributária e outra não-tributária.

O Município brasileiro dispõe de várias fontes de receitas em que busca captar os recursos financeiros necessários à realização de seus serviços e obras. No que tange à autonomia financeira dos entes locais, vale ressaltar as fontes de receita municipal: a) os tributos definidos na Constituição Federal; b) a participação no produto de receitas federais e estaduais; c) o próprio patrimônio municipal; e d) as relações jurídicas com terceiros (entidades governamentais ou privadas), qualquer que seja sua finalidade ou natureza jurídica.

Embora o inciso III do art. 35 se refira à receita municipal, compreendendo todas as fontes de receita acima discriminadas, o art. 212 somente tornou obrigatória a aplicação de 25% (vinte e cinco por cento) da receita dos impostos municipais e da receita do produto de impostos federais e estaduais transferidos. Disso se conclui que o Município é obrigado a aplicar 25% (vinte e cinco por cento) da receita de impostos, próprios ou transferidos, no ensino.

O art. 212 não faz referência à receita tributária, mas à receita resultante de impostos, pelo que não se compreende a receita decorrente de todos os tributos. O que o Município arrecadar de taxas e de contribuição de melhoria não terá de ter, obrigatoriamente, parcela aplicada no ensino. Do mesmo modo, o que for arrecadado de preços ou tarifas não está envolvido pelo conceito de receita de impostos. Taxas, contribuições de melhoria, preços ou tarifas não são impostos nem constituem produto resultante de impostos.

Do total arrecadado dos impostos, o Prefeito terá de aplicar, no mínimo, 25% (vinte e cinco por cento) no ensino. Para efeito de cálculo, não se contam os valores arrecadados com as taxas nem com a contribuição de melhoria, tampouco com os preços e as tarifas.

Dos impostos federais e estaduais arrecadados (também só impostos e não taxas, contribuições de melhoria, contribuições sociais, empréstimo compulsório, pedágios, preços e tarifas) e partilhados com o Município (transferência), 25% (vinte e cinco por cento) deverão ser aplicados no ensino. Vejamos quais são as hipóteses.

O parágrafo 5º do art. 153 da CF, estabelece que o ouro, quando definido em lei como ativo financeiro ou instrumento cambial, sujeita-se à incidência do Imposto sobre Operações de Crédito, câmbio e seguro ou relativas a títulos ou valores mobiliários, transferindo-se 70% (setenta por cento) do montante da arrecadação para o Município de origem. Está aí uma transferência da receita resultante de impostos. Do total recebido, o Prefeito estará obrigado a aplicar 25% (vinte e cinco por cento) no ensino.

Todo o produto da arrecadação do imposto sobre renda e proventos de qualquer natureza (de competência da União), sobre os rendimentos pagos a qualquer título pelos Municípios, suas autarquias e pelas fundações que instituírem e mantiverem, pertence ao próprio Município (art. 158, I). Por exemplo, qualquer pagamento feito pelo Município e sobre o qual seja obrigado a reter o Imposto de Renda em receita para os cofres municipais. O valor obtido assim será receita de imposto e obriga a aplicação do percentual mínimo. Está aí uma receita resultante de imposto federal e pertencente ao Município. Do total arrecadado, 25% (vinte e cinco por cento) terão de ser aplicados no ensino.

Cinquenta por cento do que a União arrecadar do Imposto sobre a Propriedade Territorial Rural pertencem ao Município onde situar o imóvel (art. 158, II). Está aí uma receita de impostos (transferido). Do total recebido, 25% (vinte e cinco por cento) terão aplicação obrigatória no ensino.

Do produto da arrecadação dos impostos sobre renda e proventos de qualquer natureza e sobre produtos industrializados, a União destinará 22,5% (vinte e dois vírgula cinco por cento) ao Fundo de Participação dos Municípios - FPM (art. 159, I, b). Desse fundo, cada Município perceberá uma cota, um percentual. Desse total recebido o Município é obrigado a aplicar 25% (vinte e cinco por cento) na manutenção e desenvolvimento do ensino.

Cinquenta por cento do produto da arrecadação dos imposto estaduais sobre operações relativas à circulação de mercadorias e 25% (vinte e cinco por cento) e do produto da arrecadação do imposto sobre prestação de serviços de transporte interestadual e intermunicipal e de comunicações, pertencem ao Município (art. 158, IV). Está aí uma receita, resultante de impostos (transferência). Do total recebido, o Município terá de aplicar 25% (vinte e cinco por cento) no ensino.

Um exemplo de receita municipal proveniente de transferência de imposto oriundo de outro ente federado, é a de vinte e cinco por cento dos recursos que o Estado receber da arrecadação da União proveniente do Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI), nos termos do inciso II do art. 159, pertencem ao Município respectivo (art. 159, § 3º). Novamente, do total arrecadado há obrigatoriedade de aplicação do percentual mínimo de 25% (vinte e cinco por cento) na manutenção e no desenvolvimento do ensino.

Os recursos serão aplicados na forma da lei federal que estabelecer o plano nacional de educação, visando a articulação e o desenvolvimento do ensino, em seus diversos

níveis, e a integração das ações do Poder Público (União, Estados-membros, Distrito Federal e Municípios) que conduzam à:

- a) erradicação do analfabetismo;
- b) universalização do atendimento escolar;
- c) melhoria da qualidade do ensino;
- d) formação para o trabalho;
- e) promoção humanística, científica e tecnológica.

Nos termos do citado plano nacional de educação, os recursos públicos serão distribuídos de modo a assegurar prioridade ao atendimento das necessidades do ensino obrigatório. Os recursos públicos serão destinados às escolas públicas. Assim, a aplicação, a que se refere o art. 35, III, deve ser em escola pública.

Não há, contudo, impedimento de ordem constitucional dos referidos recursos serem aplicados em escolas comunitárias confessionais ou filantrópicas, definidas em lei, que comprovem finalidade não lucrativa e apliquem seus excedentes financeiros em educação e que assegurem a destinação de seu patrimônio a outra escola comunitária, filantrópica ou confessional, ou ao Poder Público, no caso de encerramento de suas atividades (art. 213).

Tais recursos também poderão ser destinados a bolsas de estudo para os ensinos fundamental e médio, na forma da lei, para os que demonstrarem insuficiência de recursos, quando houver falta de vaga e de cursos da rede pública na localidade da residência do educando, ficando o Município obrigado a investir prioritariamente na expansão de sua rede na localidade. Por sua vez, as atividades de pesquisa e extensão poderão receber apoio financeiro do Município.

As despesas com manutenção e desenvolvimento do ensino, são aquelas realizadas com a finalidade de atingir o melhoramento da qualidade do nível educacional, principalmente no que tange a: a) remuneração e aperfeiçoamento do pessoal docente e demais profissionais da educação; b) aquisição, manutenção, construção e conservação de instalações e equipamentos necessários ao ensino; c) uso e manutenção de bens e serviços vinculados ao ensino; d) levantamentos estatísticos, estudos e pesquisas visando precipuamente ao aprimoramento da qualidade e à expansão do ensino; e) realização de atividades-meio necessárias ao funcionamento dos sistemas de ensino; f) concessão de bolsas de estudo a alunos de escolas públicas e privadas; g) amortização e custeio de operações de crédito destinadas a atender a manutenção e desenvolvimento do ensino público; e, h) aquisição de material didático-escolar e manutenção de programas de transporte escolar.

Por sua vez, não se caracteriza investimento no ensino as despesas relativas a: a) pesquisa, quando não vinculada às instituições de ensino, ou, quando efetivada fora dos sistemas de ensino, que não vise, precipuamente, ao aprimoramento de sua qualidade ou à sua expansão; b) subvenção a instituições públicas ou privadas de caráter assistencial, desportivo ou cultural; c) formação de quadros especiais para a administração pública,

sejam militares ou civis, inclusive diplomáticos; d) programas suplementares de alimentação, assistência médico-odontológica, farmacêutica e psicológica, e outras formas de assistência social; e) obras de infra-estrutura, ainda que realizadas para beneficiar direta ou indiretamente a rede escolar; e, f) pessoal docente e demais trabalhadores da educação, quando em desvio de função ou em atividade alheia à manutenção e desenvolvimento do ensino, nos termos da Lei.

A aplicação dos 25% (vinte e cinco por cento) é em cada ano. Somente após o término do exercício financeiro (31 de dezembro) poderá o Estado certificar-se do descumprimento desse preceito. Os gastos poderão ser feitos em despesas correntes ou de capital. Ressalte-se que o limite estabelecido pelo legislador constitucional é somente em relação ao mínimo. O administrador municipal pode, e deve, se assim dispuser de recursos suficientes, aplicar mais do que o percentual ali apontado.

Vislumbramos caso em que parecer prévio aponte, dentre outras irregularidades, a não aplicação do mínimo constitucional na manutenção e desenvolvimento do ensino e nas ações e serviços públicos de saúde – hipótese interventivas. Ainda que a Casa Legislativa rebata o relatório da Corte de Contas, acreditamos que subsiste a hipótese interventiva, posto que é dever constitucional do Prefeito o emprego de verbas com essa destinação específica. Basta que o Tribunal de Contas verifique investimentos inferiores a vinte e cinco por cento da receita, para que o Governador do Estado decrete a intervenção de ofício.

Inobservância dos princípios indicados na constituição estadual, descumprimento de lei, ordem ou decisão judicial

Ao Poder Judiciário falece a competência para julgar da conveniência, da extensão e dos efeitos políticos da intervenção, restando-lhe tão somente a verificação da legalidade do ato interventivo, ou seja, se o mesmo segue em estrita observância aos ditames legais. No entanto, verificado o descumprimento de princípios indicados na Constituição estadual, ou lei, seja emanada de qualquer esfera federativa, e ainda ordem ou decisão judicial, caracterizada estará a hipótese interventiva.

A regra enunciada na hipótese é confusa, especialmente porque faz referência ao cumprimento de princípios indicados na Constituição Estadual, ampliando excessivamente a margem interpretativa, e estimulando a criatividade dos constituintes estaduais, no que tange a especificidade de tais princípios.

A interpretação desse dispositivo deve ser operada com bastante cautela, posto que é turva a identificação dos princípios da Constituição do Estado, predispondo a uma prévia e clara necessidade de se saber quais serão esses princípios. Ademais é pacífico o entendimento de que a quebra de um princípio jurídico, é motivo suficiente para ceifar toda a seqüência dos atos praticados pelo poder público. A importância dada a essa premissa é tamanha, que Celso Antônio Bandeira de Mello defende que “violar um princípio é muito mais grave que transgredir uma norma qualquer. A desatenção ao princípio implica ofensa não apenas a um específico mandamento obrigatório mas a todo o sistema de comandos. É a forma mais grave de ilegalidade ou inconstitucionalidade, conforme o escalão do princípio atingido, porque representa

insurgência contra todo o sistema, subversão de seus valores fundamentais, contumélia irremissível a seu arcabouço lógico e corrosão de sua estrutura mestra”.

Nesse diapasão e com base nas características extraordinárias da intervenção, vislumbrando igualmente a regra da “não-intervenção”, a aplicação desse dispositivo deve cingir-se a considerar os princípios a serem observados como aqueles constantes da própria Constituição Federal e que, por força desta, são aplicáveis aos Estados e aos Municípios, seja diretamente ou por extensão. Destarte, afora os dispositivos que se referem expressamente aos Municípios, aplicam-se-lhes inúmeros outros, feitas as adaptações necessárias, além daqueles que o próprio Estado-membro poderá ditar, em função de sua competência constitucionalmente estabelecida. Cumpre ressaltar que os princípios constitucionais a serem editados pelo Estado-membro não devem ser pensados no sentido de expandir sem limite as hipóteses interventivas, para além daquelas já previstas no texto da Carta Magna Federal.

Assim, a criação de princípios de natureza constitucional estadual não poderá vislumbrar qualquer menção denegatória, ou restritiva do livre exercício da competência municipal, podendo sua validade ser contestada judicialmente, caso cerceie, de alguma forma, a capacidade do Município dispor sobre os assuntos de interesse local.

Se adotarmos posição divergente, concedendo aos Estados-membros ampla capacidade de estabelecer princípios que ensejam a intervenção municipal, chegar-se-á fatalmente à conclusão incongruente de que o Texto Constitucional Federal concebeu os governos locais, à livre disposição dos Estados-membros, podendo estes exercer um controle significativo sobre aqueles. Essa assertiva contraria toda a evolução política e constitucional, indo de encontro, inclusive, ao regime estatuído pela adoção das Leis Orgânicas Municipais.

Destarte, cumpre reconhecer que a caracterização da violação de princípio, pelo ente local, é tarefa árdua para o Governo estadual. Já que o legislador constitucional resolveu conceber o mecanismo interventivo no Texto Maior, poderia, igualmente, indicar especificamente, quais princípios deveriam ser adotados pela Constituição estadual, para além dos identificados no decorrer de toda Constituição Federal. Essa técnica foi utilizada em relação à intervenção federal nos Estados. Os princípios sensíveis a serem observados estão enumerados no art. 34, VII, a saber: 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, 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.

A intervenção pode dar-se também para assegurar o cumprimento de Lei, seja federal, estadual ou municipal, de conformidade com a matéria e a discriminação constitucional das competências. A Lei que ora se especifica, deve ser entendida em seu sentido lato, abrangendo, pois, o decreto e outros comandos jurídicos existentes no ordenamento jurídico. Para se concretizar essa hipótese, basta que o Tribunal dê provimento à representação formulada para esse desiderato.

Reconhece-se que o Prefeito ou a Câmara Municipal pode, inclusive, recusar-se a cumprir Lei infraconstitucional, sob a justificativa de que esta vai de encontro à

Constituição Federal. O Ministro Moreira Alves do STF pronunciou-se no sentido de reconhecer expressamente essa proposição, não vacilando em adotar a “corrente que sustenta que pode o Chefe do Executivo deixar de cumprir – assumindo os riscos daí decorrentes – lei que lhe afigura constitucional. A opção entre cumprir a Constituição ou desrespeitá-la para dar cumprimento à lei inconstitucional é concedida ao particular para defesa de seu interesse privado. Não o será ao Chefe de um dos Poderes do Estado para a defesa, não do seu interesse particular, mas da supremacia da Constituição que estrutura o próprio Estado”. Não se pode olvidar que é função precípua do Poder Judiciário, a apreciação de constitucionalidade das leis.

Destarte, em caso de flagrante descumprimento de preceito legal, deverá o Prefeito, ou a Câmara Municipal, representada pelo seu Presidente, registrar fundamentadamente os motivos da recusa. Deverá ainda, representar perante o Procurador-Geral da República para que este, após analisar os argumentos oferecidos pelo inadimplente, interponha a competente Ação Direta de Inconstitucionalidade, se acreditar na validade do arrazoado.

Para darmos seguimento a esse tópico, necessitamos aclarar o conceito de “ordem” ou “decisão” judicial. A “ordem judicial” é qualquer comando, imperativo, emanado de um juiz singular ou de um Tribunal, obrigando alguém a praticar ou abster-se de praticar algum ato. O conceito de “ordem judicial” é amplo, e geralmente esse mandamento é dimanado ainda quando do decorrer do processo litigioso. A “decisão judicial” ganha outro contorno, o de sentença decisiva de mérito, ainda que não terminativa, passível de recurso para Tribunal Superior. Dessa forma, temos que a diferença entre a “ordem” e a “decisão”, é de que a primeira pode ocorrer sucessivas vezes dentro de um mesmo rito processual, e em uma única ou várias instâncias, ao passo que a “decisão” é o pronunciamento terminativo de mérito, resolvendo a lide, seja na primeira instância, ou nas que sobrevierem.

Se no decorrer de uma ação judicial o magistrado ordena um determinado Município a apresentar documentos os quais sejam de fundamental importância para a resolução da lide, e este se nega esquivando-se de apresentar qualquer razoabilidade plausível para justificar essa omissão - mesmo não sendo uma decisão terminativa de mérito - o não cumprimento dessa ordem já é motivo suficiente para deflagrar a intervenção, haja vista o desrespeito à ordem do Judiciário.. Suponhamos que atendida essa ordem, ao final da lide o Município saia vencido, mas, ainda assim não cumpre a decisão judicial, em mais uma flagrante demonstração de descaso aos mandamentos judiciais, igualmente estará sujeito à intervenção.

Este dispositivo específico possui o fito de resguardar a independência dos Poderes, e ainda ressaltar a necessidade do cumprimento das ordens e decisões provenientes do Poder Judiciário.

Para esta derradeira hipótese, caso a edição de Decreto suspendendo o ato impugnado seja medida suficiente para sanar a irregularidade municipal, deverá o Governador de imediato produzi-lo, e desnecessária é a apreciação por parte da Assembléia Legislativa.

A autonomia municipal não autoriza a subversão aos princípios constitucionais, às leis, às ordens ou decisões judiciais.

CONCLUSÃO

O Federalismo brasileiro, originário da segregação das antigas Províncias em Estados membros, favoreceu a descentralização da administração direta, ainda que no princípio as relações intergovernamentais e a autonomia dos Estados-membros fossem insignificantes. Os entes federativos identificados pela Carta atual são: a União, o Distrito federal, os Estados-membros e os Municípios, todos dotados de ampla autonomia, cujas competências são definidas pela própria Constituição, sem o estabelecimento de qualquer vínculo hierárquico entre eles.

A luta pelo poder político local, ao mesmo passo em que buscava polarizar a dominação do Município, fomentou a busca incessante de subtrair da mão dos dominantes, a continuidade política. O fim da era da dominação política, presente substancialmente nos idos de 1969 até 1987, com a nomeação dos Prefeitos das Capitais dos Estados, e das estâncias hidrominerais e daqueles municípios declarados como de interesse nacional, capitulou com a Constituição de 1988, que estabeleceu a eleição direta para os Poderes Executivo e Legislativo das pessoas jurídicas de Direito Público Interno do Estado federado.

A Constituição de 1988 alçou os Municípios brasileiros à invejável condição de pessoa política integrante da federação, uma inovação única conhecida no mundo jurídico. A autenticidade da autonomia conferida à este ente da federação é indiscutível, e sua formação no decorrer de toda evolução constitucional e administrativa brasileira, ocorreu de maneira com espontaneidade singular, em contraposição ao caráter abrupto e artificial com que se foi implantado o Estado Federal em 1891. A autonomia municipal entre nós, o fortalecimento do poder local, mesmo do ângulo estritamente jurídico-formal, já finca raízes relativamente profundas no nosso constitucionalismo.

A autonomia política, administrativa e financeira experimentada pelos Municípios, é oriunda da própria Constituição Federal. Essa autonomia é confirmada pela eleição direta dos representantes, que podem elaborar a Lei Orgânica Municipal, legislar sobre os assuntos de interesse local, organizar e prestar os serviços a serem oferecidos à população, bem como instituir os tributos e aplicar a receita oriunda destes, identificados na Lei Maior.

A liberdade e a autonomia municipais são condições indispensáveis para a efetivação do processo democrático descentralizado. A autonomia legislativa do Município é restrita aos assuntos de seu predominate interesse, localizada no âmbito de sua área territorial, o que não significa, todavia, a exclusão da União federal e dos Estados-membros como igualmente interessados na matéria a ser versada pela municipalidade.

Cada Município possui seus tributos próprios, além de receber fundos de outros entes de direito público. De certo que por vezes os recursos são insuficientes para a totalidade de despesas efetivadas. O que se extrai desse cenário é que não se trata apenas de uma crise política ou financeira, mas quase em sua totalidade, administrativa. Falta no Brasil uma escola de dirigentes públicos, onde profissionais e populares sejam lapidados para exercerem cargos públicos, ao revés de aventureiros lançarem-se a administrar a coisa pública. Há de se buscar um aperfeiçoamento ao lidar com o erário do povo e com isso evitar que os sucessores nas administrações municipais sirvam apenas para pagar o legado da gestão anterior.

Apesar de duvidarmos da posição do Município como ente da federação, há de se concordar que a atribuição de competências expressas positivadas no texto constitucional, aliada à eleição dos governantes, bem como o estabelecimento do remédio jurídico para estabilizar a harmonia do Estado federado nos casos que especifica, robustece a posição de integrante do pacto federativo. Certamente a ausência de representatividade no Congresso Nacional é uma falha grave que carece de reparo, mas de difícil resolução, haja vista a existência de 5.564 Municípios espalhados pelos 27 Estados-membros.

Como ente político da federação, o Município submete-se a um controle que visa o equilíbrio do Estado Federativo. Esse controle é operado via Intervenção do Estado no Município. Essa supressão temporária da autonomia municipal é medida extraordinária, não indicativa de sanção e de caráter provisório. A intervenção, seja da União nos Estados-membros ou destes nos Municípios, visa a defesa do Estado Federativo.

Como medida excepcional, a regra adotada é a de não intervir. Os casos que autorizam a decretação da medida são taxativos e exaustivos, inexistindo possibilidade de serem ampliados ou restringidos pelo poder constituinte estadual.

Os Estados-membros são os responsáveis por deflagrar a intervenção nos Municípios, nos casos indicados pela Constituição Federal. Essa medida extraordinária deve ser utilizada com extrema cautela, haja vista subtrair temporariamente a autonomia municipal, principalmente no que tange ao autogoverno. O fato de estar autorizado a intervir no Município, não significa dizer que o Estado-membro é hierarquicamente superior àquele. A intervenção pressupõe instrumento de vontade de todos os integrantes do pacto federativo no sentido de preservar a unidade nacional.

A Constituição de 1967, emendada em 1969, limitava a propositura da representação interventiva ao Chefe do Ministério Público. A CF atual é omissa no que tange a esse quesito, o que nos leva a concluir que qualquer pessoa pode representar no sentido de deflagrar o procedimento interventivo, bastando que possua interesse legítimo em que a decisão judicial seja cumprida, ou de que os princípios constitucionais sejam observados. Essa prerrogativa representa um avanço significativo, posto que restringindo a um único agente a capacidade de provocar o Executivo, e compelir este a forçar Município a cumprir as leis, os princípios constitucionais e as ordens ou decisões judiciais, poderia levar, fatalmente, à preclusão do direito.

Face ao caráter discricionário dado à intervenção, caberá ao Governador examinar da oportunidade e conveniência da medida interventiva. Uma vez decidido, deverá fundamentar a sua decisão, motivando e demonstrando em seu arrazoado os fundamentos que o levaram a concluir pela intervenção ou não. Trata-se de ato político ou de governo, do Chefe do Executivo estadual, uma faculdade que, mesmo amparada pela total discricionariedade, indicada para harmonizar o equilíbrio federativo, e ainda passível de ser fiscalizada via Assembléia Legislativa estadual (Poder Legislativo), deve obedecer aos ditames legais para sua deflagração, e, nesse aspecto de legalidade, poderá sofrer controle por parte do Judiciário. No caso do art. 35, IV, a intervenção dependerá de atuação anterior do Poder Judiciário, caso contrário, poderá ser argüida a nulidade da medida.

A concretização de alguma das hipóteses previstas no texto constitucional como suficiente para deflagrar a intervenção, a nosso juízo, não acarreta a obrigatoriedade da medida. Defendemos que manifestado o motivo da intervenção, esta poderá ser adotada. Todavia, essa liberdade discricionária encontra limites no comprometimento de examinar o alcance, a razoabilidade e a finalidade da medida. Se a intervenção, vez decretada mostre-se incapaz de remediar a harmonia federal, não terá nenhuma valia. No entanto, oportunamente surgirão casos graves em que o Governador deverá adotar rigidamente a regra, cuja esquiva ensejará a responsabilidade estadual pelos danos causados advindos de sua omissão.

O Tribunal de Justiça possui competência para dar provimento a representação originada do Procurador Geral de Justiça ou qualquer outra pessoa interessada no cumprimento de ordem ou decisão judicial. O conteúdo de ‘ordem’ ou ‘decisão judicial’ abrange não só as sentenças de mérito, mas também os mandamentos proferidos no decorrer de toda lide. Neste caso específico, caso Tribunal entenda pela procedência da representação interventiva, deverá encaminhar sua decisão ao Governador do Estado para cumprimento. No entanto, caso o Chefe do Executivo estadual verifique que a medida fracassará, que não devolverá o equilíbrio federativo, a autoridade interventora, deverá esclarecer os motivos que o levaram a não intervir, exercendo novamente juízo discricionário. Caberá o Município providenciar maneiras de satisfazer o objeto intervenção, para que os acontecimentos que deram origem ao seu pedido desapareçam.

O decreto interventivo deverá ser promulgado pelo Chefe do Executivo Estadual, que conterà o prazo, a amplitude e as condições de execução da intervenção. Para expedir essa norma, deverão ser observados critérios de razoabilidade, proporcionalidade e os fins a que se destina a intervenção, para que a autonomia seja menos ofendida possível. Destarte, a intervenção não poderá durar indefinidamente. Caso o prazo estipulado no decreto seja insuficiente para devolver a normalidade à Comuna, a sua prorrogação deverá ser submetida ao crivo da Assembléia Estadual.

A amplitude do decreto indicará quais órgãos internos municipais estarão diretamente afetados pela intervenção. A medida poderá ambos poderes municipais, executivo e legislativo. O primeiro, no cargo do Prefeito, e o segundo, na qualidade da Mesa Diretora da Câmara Municipal.

As condições de execução do decreto especificarão nitidamente quem é o interventor, suas atribuições e competências para atingir os fins a que se propõe a medida. O interventor responderá pelos atos praticados no exercício de seu mister, na qualidade de funcionário público, sujeitando-se às cominações legais positivada na lei de improbidade administrativa. As sanções previstas pela prática de crime de responsabilidade, bem como infrações político-administrativas, não alcançam os interventores por serem somente aplicáveis àqueles foram eleitos para o desempenho da função. Em se tratando de intervenção a qual seja dispensada a presença do interventor, o Prefeito ou a Mesa Diretora deverão obedecer diretamente os mandamentos positivados no decreto.

Nas hipóteses em que a Constituição estabeleça que o decreto interventivo seja submetido ao crivo da Assembléia Legislativa estadual, os Deputados cingir-se-ão a aprová-lo ou rejeitá-lo, no prazo de 24 horas. Os integrantes da Casa Parlamentar estadual não poderão aprovar parcialmente ou sugerir alterações relativas ao teor do

decreto, seja a nível de condições, prazo ou até mesmo a nomeação do próprio interventor.

Uma vez cessados os motivos da intervenção, as autoridades que foram temporariamente afastas do seu cargo, retornarão a estes, salvo ocorrência de algum impedimento legal (cassação, morte, renúncia ou término do mandato). Vislumbra-se que a primeira vista, parece ser a intervenção, medida punitiva contra o chefe do Poder Executivo Municipal, todavia, é uma providência urgente para a manutenção da integridade federativa da nação.

O Tribunal de Contas desempenha importante função ao auxiliar o Poder Legislativo municipal na fiscalização externa do Município. Todo administrador da coisa pública deve prestar contas da sua gestão. O TC, por sua vez, analisará o balanço orçamentário entre a receita e a despesa, a destinação dada ao erário municipal, e se esta aplicação obedeceu aos ditames legais. Após a elaboração desse parecer, o TC o enviará à Câmara Municipal para que efetue o julgamento definitivo das contas do Prefeito. O parecer só deixará de prevalecer por maioria de dois terços da Câmara, e para sua apreciação não se admita a aprovação ficta.

Ainda que os Vereadores, de posse de parecer prévio sugerindo fundamentadamente a intervenção do Estado no Município, entendam que a mesma não deverá ser deflagrada, nenhuma outra medida poderá ser concretizada no sentido de subtrair a autonomia municipal. No entanto, o Prefeito não estará livre de responder por outros crimes que não exijam a manifestação da Câmara para que o Ministério Público inicie a competente ação judicial.

A intervenção do Estado no Município é o mecanismo criado pelo legislador constituinte para exercer controle *a posteriori* sobre as ações da Comuna. Ainda que esta, face à autonomia política, administrativa e financeira, seja brindada pela condição ímpar de ente da federação, deve obedecer a certos mandamentos e princípios tidos como norteadores da manutenção harmônica entre todos os entes federados.

Face à margem intelectual conferida ao Governador do Estado para aplicar a medida interventiva, conclui-se que esse mecanismo está cada vez menos praticado. Isso se deve em parte pela centralização praticada pela União, que possui muito mais recursos frente aos outros entes federativos. A pressão política experimentada em face desse poderio econômico do Governo Federal é muito mais influente no momento de conceder empréstimos, investimentos e auxílios financeiros aos Municípios, porque os requisitos para se atingir essas quantias se transformaram em meios coercitivos mais producentes que a própria intervenção.

BIBLIOGRAFIA

AGUIAR, Joaquim Castro. Competência e autonomia dos municípios na nova Constituição. Rio de Janeiro: Forense, 1995.

ATALIBA, Geraldo. "Autonomia dos municípios. Competência do legislativo e tributos municipais", *RDP*, a. XV, n. 64, out./dez. de 1982, pp. 191-201.

BARACHO, José Alfredo de Oliveira. “Novos rumos do federalismo”, *RDP*, a. VXI, n. 65, jan./mar. de 1983, pp. 5-26.

_____. “Descentralização do poder: federação e município.”, *RDP*, a. III, n. 5 e 6, jan./jun. e jul./dez. de 1989, pp. 11-40 e 11-28.

BARROSO, Luís Roberto. *Direito constitucional brasileiro: o problema da federação*. Rio de Janeiro: Forense, 1982.

BISPO SOBRINHO, José; GIANNINI, Caio Marcelo. “Intervenção Estadual no Município”, *RDP*, a. XXV, n. 99, jul./set. de 1991, pp. 225-228.

BONAVIDES, Paulo. “Do velho ao novo federalismo”, *RDA*, vol. 70, out./dez de 1962, pp. 500-515.

BORJA, Célio. “Federalismo brasileiro”, *Revista de Finanças Públicas*, a. XLIV, n. 358, abr./maio/jun. de 1984, pp. 7-13.

BRASILEIRO, Ana Maria. *O município como sistema político*. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1973.

BRAZ, Petrônio. “Município: ente federativo”, *RT*, a. II, n. 8, jul./set. de 1994, pp. 103-107.

BRÜHL, Dieter. “A constituição de 1988 e os municípios brasileiros”, *Revista de Informação Legislativa*, a. XXX, n. 118, abr./jun. de 1993, pp. 41-52.

CAETANO, Marcello. *Manual de direito administrativo*. 10ª ed., Coimbra: Almedina, 2001.

CARRAZA, Roque Antônio. *Curso de direito constitucional tributário*. 12ª ed., São Paulo: Malheiros, 1999.

CASTRO, José Nilo de Castro. *Morte ou ressurreição dos municípios?* Rio de Janeiro: Forense, 1985.

_____. *Direito municipal positivo*. 4ª ed., Belo Horizonte: Del Rey, 1998.

COSTA, Nelson Nery. *Curso de direito municipal brasileiro*. Rio de Janeiro: Forense, 1999.

COSTÓDIO FILHO, Ubirajara. *As competências do município na Constituição Federal de 1988*. São Paulo: Celso Basto Editor, IBDC, 1999.

CRETELLA JÚNIOR, José. *Comentários à Constituição de 1988*. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 1990, vol. IV.

_____. *Administração indireta brasileira*. Rio de Janeiro: Forense, 2000.

_____. *Curso de direito administrativo brasileiro*. 2ª ed., Rio de Janeiro: Forense, 2000.

DALLARI, Adílson Abreu. “Autonomia municipal na Constituição Federal de 1988”, *RDP*, a. 24, n. 97, jan./mar. de 1991, pp. 231-238.

FERNANDES, Jorge Ulisses Jacoby. “Os limites do poder fiscalizador do Tribunal de Contas do Estado”, *Revista de Informação Legislativa*, a. XXXVI, n. 142, abr./jun. de 1999, pp. 167-189.

FERRARI, Regina Maria Macedo Nery. *Elementos de Direito Municipal*. São Paulo: RT, 1993.

FERREIRA, Luiz Pinto. “O regime dos Estados na federação brasileira”, *Revista de Informação Legislativa*, a. I, n. 1, março de 1964, pp. 12-30.

FERREIRA, Luiz Pinto. “O município e sua lei orgânica”, *Cadernos de Direito Constitucional e Ciência Política*, v. 3, n. 10, jan./mar. de 1995, pp.51-67.

_____. Curso de direito constitucional. 8^a ed., São Paulo: Saraiva, 1996.

FERREIRA, Sérgio de Andrea. “Representação interventiva e iniciativa exclusiva do Ministério Público estadual”, *RDA*, vol. 164, abr./jun. de 1986, pp. 1-28.

FERREIRA, Wolgran Junqueira. *Comentários à Constituição de 1988*. 1.^a ed., v. 1, São Paulo: Julex, 1989.

FLEIUSS, Max. *História administrativa do Brasil*. 2^a ed., São Paulo: Melhoramentos, 1925.

FRANCO SOBRINHO, Manoel de Oliveira. “Município e descentralização”, *Jurídica*, a. XII, vol. XXXI, n. 94, jul./set. de 1966, pp. 456-462.

FREITAS, Herculano de. “Dos municípios”, *RDP*, a. III, n. 10, out./dez. de 1969, pp. 257-260.

GODOY, Mayr. *A câmara municipal e o seu regimento interno*. 4^a ed., São Paulo: Leud, 1995.

HORTA, Raul Machado. “A posição do município brasileiro”, *RBEP*, n. 55, julho 1982, pp. 197-221.

_____. “O Estado-membro na Constituição Federal brasileira”, *RBEP*, n. 69/70, jul./1989 – jan./1990, pp. 61-89.

KRELL, Andreas Joachim. “Diferenças do conceito, desenvolvimento e conteúdo da autonomia municipal na Alemanha e no Brasil”, *Revista de Informação Legislativa*, vol. 32, n. 128, out./dez. 1995, pp.107-125.

LEAL, Victor Nunes. Alguns problemas municipais em face da constituição *In: Problemas de Direito Público*. Brasília: Ministério da Justiça, 1999, v. 1, pp. 312-337.

LEWANDOWSKI, Enrico Ricardo. Pressupostos materiais e formais da intervenção federal no Brasil. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 1994.

MACHADO, João Baptista. “Participação e descentralização”, *Revista de Direito e de Estudos Sociais*, a. XXII, n.ºs 1 a 4, jan./dez. de 1975, pp. 1-108.

MALDONADO SIMAN, Beatriz. “Breves consideraciones sobre algunos aspectos de la teoría general del federalismo”, *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, nueva serie, a. XXV, n. 75, sept./dic. 1992, pp. 809-827.

MARINHO, Josaphat. “Intervenção em município”, *RDP*, n. 64, out./dez. de 1982, pp. 60-74.

MARTINS, Mário Rui. As autarquias locais na União Européia. Lisboa: Edições ASA, 2001.

MEIRELLES, Hely Lopes. Direito municipal brasileiro. 11ª ed., São Paulo: Malheiros, 2000.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. Natureza e regime jurídico das autarquias. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 1968.

_____. Discriminação constitucional de competências legislativas: a competência municipal. In: MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Estudos em homenagem a Geraldo Ataliba: direito administrativo e constitucional**. São Paulo: Malheiros, 1997, pp. 271-280.

_____. Curso de direito administrativo. 12ª ed., São Paulo: Malheiros, 2000.

MELLO, Diogo Lordello de. “A intervenção no município”, *RAM*, n. 100, maio/jun. de 1970, pp. 155-165.

MELO FILHO, José Celso de. Constituição federal anotada. 2ª ed., São Paulo: Saraiva, 1986.

MELO FILHO, Urbano Vitalino de. Direito municipal em movimento. Belo Horizonte: Del Rey, 1999.

_____. Perspectivas dos municípios na federação brasileira. In: BASTOS, Evandro de Castro; BORGES JÚNIOR, Odilon. **Novos Rumos da Autonomia Municipal**. São Paulo: Max Limonad, 2000, pp. 271-284.

MENDONÇA, Cristiane. A Imunidade tributária entre as pessoas políticas de direito público interno. In: BASTOS, Evandro de Castro; BORGES JÚNIOR, Odilon. **Novos Rumos da Autonomia Municipal**. São Paulo: Max Limonad, 2000, pp. 81-89.

MIRANDA, Pontes de. Comentários à Constituição de 1967, com a EC n.º 1, de 1969. 2ª ed., São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, tomo II, 1970.

MONTEIRO FILHO, João. Da intervenção do Estado no Município. Recife: Nordeste, 1999.

MORAES, Alexandre de. Direito constitucional. 6^a ed., São Paulo: Atlas, 1999.

NABAIS, Casalta. “Autonomia local”. *BFD*, número especial, 1993, pp. 107-221.

NOGUEIRA, Ataliba. “Teoria do Município”. *RDP*, Editora Revista dos Tribunais, a. 2, n. 6, out./dez. de 1968, pp. 7-21.

OLIVEIRA, António Cândido de. Direito das autarquias locais. Coimbra: Coimbra editora, 1993.

PARADA VÁZQUEZ, Ramón. Derecho administrativo. 15^a ed., Madrid: Marcial Pons, 2002, vol. II.

PAUPÉRIO, A. Machado. O município e seu regime jurídico no Brasil. 2^a ed., Forense: Rio de Janeiro, 1973.

PASCOAL, Valdecir Fernandes. A intervenção do Estado no Município. O papel do Tribunal de Contas. Recife: Nossa Livraria, 2000.

PELEGRINI, Marcia. A intervenção estadual nos municípios. Cumprimento de ordem ou decisão judicial. São Paulo: Max Limonad, 2000.

PINHO, Judicael Sudário de. “Autonomia municipal e intervenção”, *Revista da Procuradoria Geral do Estado do Ceará*, a. V, n. 7, jan. de 86 a dez. 88, pp. 46-65.

RIBEIRO, Fávila. O município na Constituição de 1988. Fortaleza: [s.n.], 1989.

RIVERO, Jean. Direito administrativo. Tradução: Doutor Rogério Ehrhardt Soares, Coimbra: Almedina, 1981.

_____. “As competências do Poder Local nos países europeus”, *RAP*, a. IV, n. 14, out./dez. de 1981, pp. 643-657.

ROCHA, Cármen Lúcia Antunes. República e federação no Brasil: traços constitucionais da organização política brasileira. Belo Horizonte: Del Rey, 1997.

SANTOS, Brasilino Pereira dos. Quotas do fundo de participação dos municípios. Retenção. Crédito de autarquia. Garantia de pagamento. Necessidade de apuração em processo regular. Hipótese de “intervenção” federal de autarquia em município. Ofensa ao princípio federativo. Princípios da autonomia administrativa e financeira. Inconstitucionalidade manifesta. Parecer s/n em mandato de segurança n.º 1998.34.00.005102-3 na 17^a Vara da Justiça Federal no Distrito Federal, de 18 de janeiro de 1999. Trabalho não publicado.

SILVA, De Plácido e. Vocabulário jurídico. 15^a ed., Rio de Janeiro: Forense, 1999.

SILVA, José Afonso da. O município na Constituição de 1988. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 1989.

_____. “Inovações municipais na Constituição de 1988”, *RT*, a. 80, vol. 669, julho de 1991, pp. 10-18.

_____. Curso de direito constitucional positivo. 13ª ed., São Paulo: Malheiros, 2000.

SIMONSEN, Mário Henrique. “O princípio federativo no Brasil”, *Estudos Econômicos*, vol. 23, número especial, 1993, pp. 7-15.

SOARES, Antonio Carlos Otoni. A instituição municipal no Brasil. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 1986.

SOUSA, António Francisco de. Direito administrativo das autarquias locais. 3ª ed., Lisboa: Lusolivre, 1993.

SOUZA, Hilda Regina Silveira Albandes de. “Primeiras reflexões sobre a emenda constitucional federal n.º 15: criação, incorporação, fusão e desmembramento de municípios”, *Revista Trimestral de Direito Público*, n. 17, 1997, pp. 208-219.

STOCO, Rui Stoco. “Os precatórios judiciais e a intervenção no Estado ou Municípios”, *RT*, a. 86, vol. 783, maio de 1997, pp. 70-85.

SUNDFELD, Carlos Ari Vieira. “Regime Constitucional do Município”, *Revista da Procuradoria Geral do Estado de São Paulo*, n. 34, dez. de 1990, pp. 45-70.

TÔRRES, João Camillo de Oliveira. “O federalismo: formação histórico constitucional”, *Revista de Ciência Política*, vol. 3, n. 2, abr./jun. de 1969, pp. 21-51.

TRIGUEIRO, Osvaldo. “A crise do federalismo”, *Revista Forense*, a. 59, vol. 199, n.ºs 709, 710 711, jul./ago./set. de 1962, pp. 361-366.

VAMIREH, Chacon. “Federalismo aparente e unitarismo permanente no Brasil”, *RBEP*, n. 42, jan. de 1976, pp. 107-126.

_____. “Intervenção da União nos Estados e Municípios. A autonomia dos entes federados...”, *Boletim de Direito Administrativo*, v. 13, n. 5, maio de 1997, pp. 309-317.

MELLO, Diogo Lordello de. “A intervenção no município”, *RAM*, n. 100, maio-jun. de 1970, pp. 155-165.

In Vocabulário Jurídico. 15ª ed., Rio de Janeiro: Forense, 1999.

SILVA, José Afonso da. Curso de Direito Constitucional Positivo. 13ª ed., São Paulo: Malheiros, 2000.

MEIRELLES, Hely Lopes. Direito Municipal Brasileiro, 11ª ed., São Paulo: Malheiros, 2000.

FERREIRA, Luiz Pinto. Curso de Direito Constitucional. 8^a ed., São Paulo: Saraiva, 1996.

MORAES, Alexandre de. Direito Constitucional. 6^a ed., São Paulo: Atlas, 1999.

PASCOAL, Valdecir Fernandes. A intervenção do Estado no Município. O papel do Tribunal de Contas. Recife: Nossa Livraria, 2000.

Publicada no DJ de 07.08.81, cujo relator foi o Exmo. Min. Leitão de Abreu.

Conforme interpretação do Supremo Tribunal Federal exarada em inúmeros acórdãos, *ex vi*: AgRgAI n.º 230.228-3, AgAI n.º 244.470-4, AgRgAI n.º 256.026-7, AgAI n.º 276.879-1, AgRgRE n.º 262.814-0, AgRgPet n.º 968-2, AgRgRE n.º 219.856-1, AgRgAI n.º 342.919-2, AgRgAI n.º 309.397-3, Pet n.º 1256-9, RE n.º 202.164-4, Pet n.º 1.272-1, RE n.º 132.031-1, AgAI n.º 317.149-0, AgAI n.º 368.000, AgrRgMC n.º 1.452-SP.

Nesse sentido vide acórdão do STJ no Recurso em Mandado de Segurança n.º 700-CE, DJ de 30.03.98, e SILVA, José Afonso da. Curso de direito constitucional positivo. 13^a ed., São Paulo: Malheiros, 2000, p. 461.

PAUPÉRIO, A. Machado. O Município e seu Regime Jurídico no Brasil. 2^a ed., Forense, Rio de Janeiro, 1973.

Cfr. Consignado em decisão acostadas nos autos do RE n.º 94.252-1, publicado no DJ de 07.08.81.

CF art. 1º, 18.

Vide ADI n.º 614-2, republicada no DJ de 18.05.2001.

PELEGRINI, Marcia. A intervenção estadual nos municípios. Cumprimento de ordem ou decisão judicial. São Paulo: Max Limonad, 2000, p. 116.

Nos termos da Lei n.º 1.079, de 10 de abril de 1950.

LEWANDOWISKI, Enrique Ricardo. Pressupostos materiais e formais da intervenção federal no Brasil. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 1994, p. 124.

A Constituição no artigo 165, §5.º obriga a Lei Orçamentária Anual a compreender: o orçamento fiscal referente aos poderes municipais, seus fundos, órgãos e entidades da administração direta e indireta, inclusive fundações instituídas ou mantidas pelo poder público; o orçamento de investimento das empresas em que o Município, direta ou indiretamente, detenha a maioria do capital social com direito a voto; o orçamento da seguridade social, abrangendo todas as entidades e órgãos a ela vinculados.

MARINHO, Josaphat. “Intervenção em município”, *RDP*, n. 64, out./dez. de 1982, pp. 60-74.

CRETELLA JÚNIOR, José. Comentários à Constituição de 1988. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 1990, vol. IV, p. 2076.

Alguns Estados não utilizam a denominação de Tribunal de Contas, podem adotar Conselho de Contas dos Municípios ou Tribunal de Contas do Município para referir-se ao órgão fiscalizador externo.

No mesmo sentido Hely Lopes, *ibidem* pg. 115.

Assim decidido no RE n.º 94.252-1, publicado no DJ de 07.08.81.

In: Curso de direito administrativo. 12^a ed., São Paulo: Malheiros, 2000, p. 630.

Vide Rep 980-SP e ADIMC 221-DF, publicadas no DJ de 19.09.80 e 22.10.93, respectivamente; e no STJ, vide e REsp 23.121, publicada no DJ de 08.11.93.