JURISPRUDÊNCIA DOS TRIBUNAIS

INTERVENÇÃO FEDERAL — MUNICÍPIOS — ESTADO-MEMBRO

— O cumprimento das decisões judiciais irrecorríveis impõe-se ao poder público como obrigação constitucional inderrogável.

— A exigência de respeito incondicional às decisões judiciais transitadas em julgado traduz imposição constitucional, justificada pelo princípio da separação de poderes e fundada nos postulados que informam, em nosso sistema jurídico, a própria concepção de Estado Democrático de Direito.

— O dever de cumprir as decisões emanadas do Poder Judiciário, notadamente nos casos em que a condenação judicial tem por destinatário o próprio Poder Público, muito mais do que simples incumbência de ordem processual, representa uma incontornável obrigação institucional a que não se pode subtrair o aparelho de Estado, sob pena de grave comprometimento dos princípios consagrados no texto da Constituição da República.

— A desobediência à ordem ou à decisão judicial pode gerar, em nosso sistema jurídico, gravíssimas consequências, quer no plano penal, quer no âmbito político-administrativo (possibilidade de impeachment), quer, ainda, na esfera institucional (decretabilidade de intervenção federal nos Estados-membros ou em Municípios situados em Território Federal, ou de intervenção estadual nos Municípios).

— Impossibilidade e decretação de intervenção federal em Município localizado em Estado-membro.

— Os Municípios situados no âmbito dos Estados-membros não se expõem à possibilidade constitucional de sofrerem intervenção decretada pela União Federal, eis que, relativamente a esses entes municipais, a única pessoa política ativamente legitimada a neles intervir é o Estado-membro. Magistério da doutrina.

— Por isso mesmo, no sistema constitucional brasileiro, falece legitimidade ativa à União Federal para intervir em quaisquer Municípios, res-salvados, unicamente, os Municípios “localizados em Território Federal...” (CF, art. 35, caput).

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL

Intervenção Federal n. 590

(Questão de Ordem)

Requerente: Tribunal Regional do Trabalho da 7ª Região

Requerido: Município de Ibiapina/CE

Relator: Presidente Ministro CELSO DE MELLO

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos, acordam os Ministros do Supremo Tribunal Federal, em Sessão Plenária, na conformidade da ata de julgamentos e das notas taquigráficas, por unanimidade de votos, *resolvendo* questão de ordem, em *não conhecer* do pedido de requisição de intervenção federal.

Brasília, 17 de setembro de 1998.

CELSO DE MELLO — Presidente e Relator

RELATÓRIO

O SENHOR MINISTRO CELSO DE MELLO — (Relator): Consta dos presentes autos que o *Município de Ibiapina, localizado no Estado do Ceará*, não obstante condenado definitivamente em processo trabalhista, *teria* descumprido a determinação consubstanciada no art. 100, § 1º, da Constituição Federal, *deixando* de promover a inclusão, em seu orçamento anual, da verba necessária à satisfação do *precatório* expedido pelo TRT/7ª Região, órgão judiciário que proferiu, no caso ora em exame, a decisão condenatória transitada em julgado.

O ilustre Presidente do TRT/7ª Região, em ofício dirigido à Egrégia Presidência do Tribunal Superior do Trabalho, assim resumiu a situação processual da causa em referência, *indicando* a necessidade de adoção, contra o *Município* ora requerido, da medida radical da intervenção federal (fls. 5):

“Cumprindo determinação contida no Ofício Circular GDGCJ.GP Nº 108/97, datado de 15.09.97, desse Colendo TST, comunico a Vossa Excelência que no Precatório Nº 402/94, extraído dos autos do Processo da JCJ de Sobral Nº 450/90, em que são partes Celina Maria Matias da Silva, Exequente, e Município de Ibiapina, Executado, foi expedido o Requisitório Nº 314/95, regularmente apresentado até 1º de julho, não tendo sido efetivado, até a presente data, o pagamento do débito exequendo, conforme certidão exarada nos autos.

Consignado, pois, o descumprimento, por

parte da Entidade de Direito Público, da norma contida no § 1º, do art. 100, da C.F., e em face da proibição da medida constritiva de seqüestro, no julgamento de liminar na Ação Direta de Inconstitucionalidade Nº 1662/97, solicito a Vossa Excelência seja oficiado ao Excelso Supremo Tribunal Federal, para a adoção das providências cabíveis, nos termos do art. 34, VI, c./c. Art. 36, II, da Carta Magna.”

O eminente Presidente do E. Tribunal Superior do Trabalho encaminhou a esta Suprema Corte a referida proposta de requisição de intervenção federal no *Município de Ibiapina/CE* (fls. 2/3), sob a alegação de descumprimento de ordem judicial referente ao pagamento do valor constante do *Precatório* nº TRT-P-402/94, oriundo do Processo nº 450/90 da Junta de Conciliação e Julgamento de Sobral/Ce (fls. 4).

Tendo presente a solicitação consubstanciada no ofício emanado do ilustre Presidente do E. Tribunal Superior do Trabalho, e considerando o que dispõem os arts. 34, *caput*, e 35, *caput*, e 35, *caput*, ambos da Constituição da República, que afastam a possibilidade jurídica de intervenção federal em *Município* localizado no âmbito geográfico de qualquer Estado-membro, *submeto*, em questão de ordem, à apreciação do Egrégio Plenário do Supremo Tribunal Federal, a proposta formulada pelo TST.

É o relatório.

VOTO

O SENHOR MINISTRO CELSO DE MELLO — (Relator): O E. Tribunal Superior do Trabalho, em comunicação encaminhada à Presidência do Supremo Tribunal Federal, informa que o *Município de Ibiapina, localizado no Estado do Ceará, teria* descumprido a norma inscrita no art. 100, § 1º, da Constituição da República.

Consta desse expediente que o *Município* em questão, definitivamente condenado em processo trabalhista, *não* teria promovido a inclusão, em seu orçamento, da verba necessária ao pagamento do *precatório* expedido

pelo Tribunal Regional do Trabalho de que emanou a decisão condenatória já transitada em julgado.

Por tal razão, e para os fins a que se referem as normas consubstanciadas no art. 34, VI, c/c o art. 36, II, ambos da Constituição da República (*requisição de intervenção federal*), o ilustre Presidente do E. Tribunal Superior do Trabalho *submete*, ao exame desta Supremo Corte, para as providências que entender pertinentes, o *ofício* do Tribunal Regional do Trabalho, acompanhado da relação que identifica, no âmbito dessa Região judiciária, o precatório ainda pendente de pagamento.

A análise da proposta formulada pelo Tribunal Superior do Trabalho impõe algumas reflexões prévias em torno da questão central referente à disciplina constitucional que rege, em nosso sistema jurídico, o processo de intervenção federal.

O instituto da *intervenção federal*, consagrado no texto de todas as Constituições republicanas brasileiras, representa um elemento fundamental, tanto na construção da doutrina do Estado Federal, quanto na prática do federalismo.

O mecanismo de *intervenção* constitui instrumento essencial à viabilização do próprio sistema federativo, e, não obstante o caráter excepcional de sua utilização — necessariamente limitada às hipóteses taxativamente definidas na Carta Política —, mostra-se impregnado de múltiplas funções de ordem político-jurídica, destinadas (a) a tornar efetiva a intangibilidade do vínculo federativo, (b) a fazer respeitar a integridade territorial das unidades federadas, (c) a promover a unidade do Estado Federal e (d) a preservar a incolumidade dos princípios fundamentais proclamados pela Constituição da República.

A intervenção federal, na realidade, configura expressivo elemento de estabilização da ordem normativa plasmada na Constituição da República. É-lhe inerente a condição de instrumento de defesa dos postulados sobre os quais se estrutura, em nosso País, a ordem republicano-federativa. “O instituto da intervenção” — adverte ERNESTO LEME (“A Intervenção Federal nos Estados”, p. 25, item n. 20, 2ª ed., 1930, RT) — “é (...) da essência

do sistema federativo”. Sem esse mecanismo de ordem político-jurídica, que assegura a intangibilidade do pacto federal, “a União seria um nome vão. E as garantias e vantagens, que a Federação deve proporcionar aos Estados e ao povo, se reduziriam a simples miragem” (JOÃO BARBALHO, “Constituição Federal Brasileira — Comentários”, p. 31, 2ª ed., 1924, Rio de Janeiro, Briguiet e Cia. Editores).

Cabe destacar, neste ponto, o magistério doutrinário, que, fundado na necessidade de respeito ao princípio federativo, adverte sobre a excepcionalidade da intervenção federal, em face do caráter extremamente perturbador que assume qualquer interferência do Governo Federal nos assuntos regionais e na esfera de autonomia dos Estados-membros (CARLOS MAXIMILIANO, “Comentários à Constituição Brasileira”, p. 158, item n. 128, 3ª ed., 1929, Globo; THEMISTOCLES BRANDÃO CAVALCANTI, “A Constituição Federal Comentada” vol. I/183, 3ª ed., 1956, Konfino; FÁVILA RIBEIRO, “A Intervenção Federal nos Estados”, p. 48, tese de concurso, 1960, Editora Jurídica, Fortaleza).

Não se pode perder de perspectiva a circunstância de que a intervenção federal representa, ainda que transitoriamente, a própria negação da autonomia institucional reconhecida aos Estados-membros pela Constituição da República. Essa autonomia, que possui extração constitucional, configura postulado fundamental peculiar à organização político-jurídica de qualquer sistema federativo, inclusive do sistema federativo vigente no Brasil. O poder autônomo — que a ordem jurídico-constitucional atribuiu aos Estados-membros — traduz um dos pressupostos conceituais inerentes à compreensão mesma do federalismo.

Daí a estrita disciplina imposta pela Constituição ao instituto da intervenção federal, cujos requisitos de admissibilidade foram por ela taxativamente relacionados em “*numerus clausus*”, em obséquio ao princípio maior da autonomia das unidades federadas e em consideração ao caráter absolutamente excepcional de que se reveste o ato interventivo. Essa circunstância justifica, plenamente, a adver-

tência constante do magistério doutrinário de PONTES DE MIRANDA (*"Comentários à Constituição de 1967"*, tomo 2/198, 1967, RT), para quem *"a intervenção nos Estados-membros constitui, pelo menos, teoricamente, o 'punctum dolens' do Estado Federal"*.

Vê-se, portanto, que o *tratamento restritivo* constitucionalmente dispensado ao mecanismo da intervenção federal *impõe* que *não* se ampliem as hipóteses de sua incidência, *cabendo* ao intérprete identificar, *no rol exaustivo* do art. 34 da Carta Política, os *casos únicos* que legitimam, em nosso sistema jurídico, a decretação da intervenção federal *nos Estados-membros*.

O estatuto constitucional brasileiro *inclui*, dentre as hipóteses de admissibilidade da intervenção federal nos Estados-membros, a ocorrência de *desrespeito* ou de *desobediência* a ordem ou a decisão emanadas do Poder Judiciário (CF, art. 34, VI, *c/c* o art. 36, II).

A exigência de *respeito incondicional* às decisões judiciais transitadas em julgado traduz *imposição constitucional*, justificada pelo princípio da separação de poderes e fundada nos postulados que informam, em nosso sistema jurídico, a própria concepção de Estado Democrático de Direito.

O *dever de cumprir* as decisões emanadas do Poder Judiciário, *notadamente* nos casos em que a condenação judicial tem por destinatário o próprio Poder Público, muito mais do que simples incumbência de ordem processual, representa uma *incontornável* obrigação institucional a que *não* se pode subtrair o aparelho de Estado, *sob pena* de grave comprometimento dos princípios consagrados no texto da Constituição da República.

É por tal razão que a desobediência a ordem ou a decisão judicial *pode* gerar, em nosso sistema jurídico, *gravíssimas* consequências, *quer* no plano penal (CP, art. 319 e DL nº 201/67, art. 1º, XIV), *quer* no âmbito político-administrativo (possibilidade de *impeachment* — Lei nº 1.079/50, art. 12, ns. 1, 2 e 4, *c/c* o art. 74; Lei nº 7.106/83, art. 1º e DL nº 201/67, art. 4º, VII), *quer*, ainda, na esfera institucional (decretabilidade de *intervenção federal* nos Estados-membros ou em Municípios situados em Território Federal, ou de

intervenção estadual nos Municípios — CF, art. 34, VI, *c/c* o art. 35, IV).

Assentadas essas premissas, *passo* a apreciar a *proposta de intervenção federal* constante do ofício encaminhado pelo E. Tribunal Superior do Trabalho.

Como já *precedentemente* enfatizado, o expediente em questão, dirigido a este Supremo Tribunal com o objetivo de provocar a requisição de intervenção federal, contém a informação de que decisão definitiva emanada da Justiça do Trabalho *não* estaria sendo cumprida por *Município*, que — condenado em processo trabalhista — acha-se relacionado no ofício encaminhado por aquela Alta Corte Judiciária.

Constata-se, desde logo, que a intervenção federal reclamada pela E. Presidência do Tribunal Superior do Trabalho tem por destinatário o *Município*, que, identificado neste processo, não teria cumprido a condenação imposta pela Justiça do Trabalho.

Essa circunstância de ordem subjetiva qualifica-se, no caso ora em exame, como dado juridicamente relevante, pois, no sistema constitucional brasileiro, *não há* possibilidade de a União intervir em *quaisquer* Municípios, ressalvados, *unicamente*, os Municípios *"localizados em Território Federal..."* (CF, art. 35, *caput*).

Desse modo, os *Municípios* situados no âmbito dos Estados-membros *não se expõem* à possibilidade constitucional de sofrerem intervenção decretada pela União Federal, eis que, *relativamente a esses entes municipais*, a *única* pessoa política ativamente legitimada a neles intervir *é o Estado-membro*, consoante *adverte* autorizado magistério doutrinário (ALEXANDRE DE MORAES, *"Direito Constitucional"*, p. 280, item n. 3.3, 4ª ed., 1998, Atlas; MANOEL GONÇALVES FERREIRA FILHO, *"Comentários à Constituição Brasileira de 1988"*, vol. 1/236, 1990, Saraiva; CELSO RIBEIRO BASTOS e IVES GANDRA MARTINS, *"Comentários à Constituição do Brasil"*, vol. 3, tomo II/353, 1993, Saraiva; PINTO FERREIRA, *"Comentários à Constituição Brasileira"*, vol. 2/352, 1990, Saraiva; JOSÉ CRETILLA JÚNIOR, *"Comentários à Constituição Brasileira de*

1988", vol. IV/2.091, item n. 184, 1991, Forense Universitária; JOSÉ AFONSO DA SILVA, "*Curso de Direito Constitucional Positivo*", p. 483 e 488, 15ª ed., 1998, Malheiros, v.g.).

Assim sendo, tendo em consideração as razões expostas, e por *não ser* constitucionalmente possível à União Federal intervir em Município localizado no âmbito de Estado-membro, como no caso, *resolvo* a presente questão de ordem, propondo o *não-conhecimento* do pedido consubstanciado no ofício encaminhado pelo E. Tribunal Superior do Trabalho.

É o meu voto.

EXTRATO DE ATA

INTERVENÇÃO FEDERAL N. 590-2 —
questão de ordem

PROCED: CEARÁ

RELATOR: MINISTRO CELSO DE MELLO (PRESIDENTE)

REQTE.: TRIBUNAL REGIONAL DO TRABALHO DA 7ª REGIÃO

REQDO.: MUNICÍPIO DE IBIAPINA/CE

Decisão: O Tribunal, por votação unânime, resolvendo questão de ordem suscitada pelo Presidente (Ministro Celso de Mello), *não conheceu* do pedido de requisição de intervenção federal. Ausentes, justificadamente, os Ministros Moreira Alves, Carlos Velloso e Marco Aurélio. Plenário, 17.9.98.

Presidência do Senhor Ministro Celso de Mello. Presentes à sessão os Senhores Ministros Néri da Silveira, Sydney Sanches, Octávio Gallotti, Sepúlveda Pertence, Ilmar Galvão, Maurício Corrêa e Nelson Jobim.

Procurador-Geral da República, Dr. Geraldo Brindeiro.

LUIZ TOMIMATSU, Coordenador