

A INTERVENÇÃO FEDERAL NO DISTRITO FEDERAL (IF 5.179/DF): INSTRUMENTO DE RESTAURAÇÃO DO EQUILÍBRIO FEDERATIVO E DE HARMONIZAÇÃO DAS FUNÇÕES ESTATAIS

Gustavo Farias Alves

Advogado

“O sonho de todo jardineiro é um jardim sem ervas daninhas”

(John Le Carré – O Jardineiro Fiel)

1 Introdução

O presente trabalho trata de questões da ordem do dia, quais sejam as denúncias de corrupção no Distrito Federal e de como o mecanismo excepcional da Intervenção Federal pode ser utilizado para a garantia dos princípios sensíveis insertos na Constituição Republicana.

Analisaremos os pressupostos da Intervenção Federal no Brasil e como eles são atendidos no caso concreto da IF 5.179/DF, levada à apreciação do Supremo Tribunal Federal pelo Procurador-Geral da República.

O prisma jurídico é o utilizado – apesar da natureza também política da decisão que permite ou não a intromissão de um ente da federação em outro.

O caso concreto tratado é emblemático, pois demonstra com maior relevo as repercussões de atos, fatos ou mesmo da omissão de governantes locais no contexto da República. As denúncias de corrupção no Distrito Federal interessam diretamente a todos os brasileiros, pois tributos de todos são destinados a um fundo mantenedor daquele ente federado.

Com base na doutrina e na jurisprudência nacionais, com abalizadas opiniões, inclusive de Ministros do Supremo Tribunal Federal, buscou-se demonstrar a necessidade e utilidade de intervir no Distrito Federal, como forma de assegurar o Estado Democrático de Direito, reequilibrando a federação e harmonizando as funções estatais locais.

Por fim, mostraremos que os pressupostos definidos na Constituição da República para a decretação da Intervenção Federal, com a devida nomeação de interventor por meio de *decreto interventivo*, foram peremptoriamente

preenchidos na *representação* formulada pelo Procurador-Geral da República, mas o julgamento pelo STF leva em conta questões outras, de cunho político, que fogem das nossas possibilidades de análise.

2 Forma de estado, forma de governo e regime de governo

Traçamos, de forma sucinta, os conceitos gerais da forma de Estado, forma de Governo e regime de Governos adotados no Brasil, para que sirvam de parâmetro a posterior análise dos pressupostos da *representação interventiva*, ante o Distrito Federal, que ora está sob análise do Supremo Tribunal Federal.

2.1 A federação (“divisão” espacial do poder)

Uma das características da federação é a descentralização político-administrativa, pois Estado Composto.

Na descentralização administrativa, outros centros, e não apenas um, prestarão serviços, exercendo prerrogativas, competências e deveres públicos de natureza administrativa, para bem atender ao interesse público.

Na descentralização política há outros polos *capazes* politicamente, ou seja, polos com capacidade legislativa, esta estabelecida na constituição. Porém, atente-se para o fato de que se houver possibilidade de revogação da descentralização política, através da vontade única e exclusiva de um ente, estar-se-á ante um Estado Unitário, isto é, não basta a descentralização político-administrativa, é necessário que haja uma fixação dessa dupla descentralização na Constituição do Estado (Estado como ente reunidor das vontades dos membros que o compõe) – no sentido de Constituição Federal.

Há, pois, na federação, como “forma de Estado”, a unidade Jurídica do todo, integrada por normas com diferentes âmbitos espaciais de validade. Vem ao caso, então, as ideias de soberania e autonomia. A primeira como expressão da unidade de uma ordem, pois poder de império na ordem interna e independência na ordem internacional. E aqui não cabe a discussão se a “divisão espacial do Poder” fere ou não a soberania Estatal, pois se não estaríamos a tratar de uma Confederação de Estados.

E a autonomia, o que ora mais nos interessa neste trabalho, diz respeito à ordem interna. A comportar as graduações já citadas: autonomia administrativa e autonomia política. É a autonomia do ente federado que é atingida quando da adoção da intervenção seja da União nos estados ou no DF (ou em municípios localizados em território federal), seja dos estados nos municípios.

É a autonomia, assegurada constitucionalmente, fator preponderante do Estado Federal. Mas não só. Necessita ele também da participação da vontade das partes na vontade geral, através do Senado, e da autoconstituição das unidades parciais, através das constituições locais, estabelecedoras, inclusive, dos órgãos legislativo, executivo e judiciário próprios (TEMER: 2008, p. 65). Assim sendo, o Distrito Federal caracteriza-se como ente da federação autônomo devido a sua capacidade de (MORAES: 2008, p. 287):

- Auto-organização: através da Lei Orgânica¹ e das leis distritais (art. 32 da Constituição da República);
- Autogoverno: através das eleições para Governador, Vice-Governador e Deputados Distritais;
- Auto-administração: através do exercício das competências administrativas, legislativas e tributárias (art. 25, §1º da Constituição da República).

São esses os elementos caracterizadores do Distrito Federal, que o concebem como ente autônomo e possibilitam a Intervenção da União em seu governo, administração e organização.

2.2 A República

Como forma de Governo, a República se impõe no Brasil, mesmo que para muitos apenas formalmente, desde 15 de Novembro de 1889. Para Aristóteles, em sua definição clássica, a República se contrapõe aos conceitos de Monarquia e de Aristocracia. Já para Maquiavel, ou os Estados são Repúblicas ou Principados (Monarquias), inclusive o constituinte de 1988 corrobora esta ideia no art. 2º do ADCT, ao estabelecer a escolha, através de plebiscito, da forma de governo, dentre essas duas opções.

É na bifurcação de Maquiavel que vamos ater, caracterizando-as sinteticamente: na Monarquia há hereditariedade e vitaliciedade do chefe de Estado, já na República há a sua eletividade periódica. No Brasil, a República é princípio fundamental (art. 1º

¹ Com *status* de Constituição Estadual.

da CRFB), ensejando, inclusive, intervenção federal no ente que o desrespeitar (art. 34, VII, *a* da CRFB).

Porém, o fator mais importante na definição da forma de Governo não é o da hereditariedade ou não do chefe de Estado, mas sim o de sua responsabilização ante o Povo, pois no Império há imunidade absoluta a beneficiário Imperador. Quebrado esse dogma quando tratamos de República.

Como assevera José Afonso da Silva, “[a República] se opõe a toda forma de tirania” (SILVA: 2000, p. 106) e é ela o mecanismo que define que toda a *res* (coisa) é do Povo, dando meios para a implantação de uma Democracia e não de um regime ditatorial, pois, convenhamos, é muito mais prático para o chefe de Estado assentar um regime de exceção quando o seu Poder se apoia em outros meios que não o Poder popular.

Assentando o conceito do princípio republicano temos que não só o chefe de Estado deve se portar em proveito do Povo, mas também assim deve agir o chefe de Governo, pois com entendimento contrário estaríamos a não dar importância ao dispositivo constitucional que permite a intervenção (art. 34, VII, *a* da CRFB) no ente federado que o desrespeitar. Temos, então, que a *res* pública é suprema e indisponível, ensejando comportamento conforme a vontade popular, inclusive dos Governadores dos Estados e do Distrito Federal. Geraldo Ataliba sintetiza bem essa forma de Governo, que deve decidir “à luz da responsabilidade, eletividade e temporariedade”, sendo a responsabilidade o “penhor da *idoneidade* da representação popular” (ênfase acrescida) (ATALIBA *apud* LEWANDOWSKI: 1994, p. 108). Como assevera Comparato, baseado em Montesquieu, “o espírito da república é viverem os cidadãos segundo a virtude”, e esta consiste “em que todos os cidadãos se considerem iguais” (COMPARATO: 2006, p. 619). Parece que alguns agentes políticos do DF se consideram acima das Leis e da Constituição, como veremos adiante, ferindo de morte este princípio sensível.

2.3 Democracia: o governo em proveito do povo

Finalmente chegamos ao conceito do regime de Governo adotado no Brasil, qual seja, o regime democrático. Vivenciamos um Estado *Democrático* de Direito (art. 1º da CRFB).

Sob este aspecto, é patente a evolução de um Estado meramente formal (Estado de Direito) para um Estado material (Estado Democrático de Direito), pois agora o conteúdo alia-se à forma para garantir ao indivíduo e à sociedade o princípio maior do Direito Constitucional, que se irradia para todo o ordenamento jurídico, qual seja, a dignidade humana.

A intenção deste regime de Governo é incorporar cada um do povo no próprio Governo: “como Estado de legitimidade justa (ou Estado de justiça material), fundante de uma sociedade democrática, qual seja a que instaure um processo de efetiva *incorporação* de todo o povo no mecanismo do *controle das decisões*” (ênfase acrescida) (SILVA: 2000, p. 122).

Assim, o próprio Povo atua na defesa da *res pública*. É assim que vemos que os conceitos de República e Democracia estão imbricados.

Nas palavras de Comparato: “A democracia constitui, pois, o complemento necessário da república” (COMPARATO: 2006, p. 636). Sem olvidar que há Monarquia constitucional, a exemplo da Britânica, materialmente mais democrática que a nossa pobre República.

Num sistema semidireto, como o nosso, onde os parlamentos, os chefes do Executivo, ou mesmo os membros do Judiciário² devem representar o Povo temos que “a democracia é um processo de convivência social em que o poder emana do povo, há de ser exercido, direta ou indiretamente, pelo povo e *em proveito do povo*” (ênfase acrescida) (SILVA: 2000, p. 130).

Não cabe, pois, na Democracia um governo que exerça o poder em proveito dos próprios governantes. A corrupção, por exemplo, mostra-se como deturpadora dos princípios democrático e republicano. Não há espaço, em um Estado que se guie por estes princípios, para governantes que se locupletem à custa dos contribuintes.

Vemos então que a Democracia não se consubstancia na simplista ideia de eleições periódicas. São princípios fundamentais ou primários da Democracia (SILVA: 2000, p. 135):

- A soberania popular;
- A participação, direta ou indireta, do povo no poder.

Fere a soberania popular o governo corrupto. Mesmo que tais governantes desonestos não sofram as consequências devidas e mesmo que durem no poder, não obstante a lição de José de Alencar: “Terá longevidade na política aquele que nela ingressa para servir, e não para servir-se”. Age, pois, o Ministério Público, para evitar o colapso, com o povo reivindicando e atuando conforme a própria soberania, já que “o povo, embora proclamado soberano oficial, é, na prática, despido de todos os poderes ativos” (COMPARATO: 2006, p. 640). A Procuradoria-Geral da República, através do pedido da Intervenção Federal, atua como instrumento da própria soberania popular!

² Na Itália isto é visto mais facilmente, pois toda sentença é dedicada ao povo italiano, em nome do qual é pronunciada.

3 As funções estatais (“divisão” orgânica do poder)

Temos a exata noção de que o Poder é uno, pois atributo do Estado. Assim, quando nos reportamos à “repartição” do Poder, ou “tripartição” do Poder, conforme doutrina de Montesquieu, referimo-nos à repartição das Funções do Estado. Referimo-nos, então, a apenas uma das três acepções da palavra Poder na ordem constitucional vigente (TEMER: 2008, p. 120), segundo elucidação do Ministro do STF, Carlos Ayres de Britto, quais sejam:

- Revelação da soberania (parágrafo único do art. 1º da CRFB), no sentido de “governo”;
- Órgãos do Estado (art. 2º da CRFB): órgão Executivo, órgão Legislativo e órgão Judiciário;
- Funções Estatais (arts. 44, 76, 92 da CRFB): função Assim, cada órgão desempenha funções Estatais distintas, classificadas como típicas ou atípicas, a depender do maior ou menor grau de atuação de cada órgão com cada uma das funções – tudo definido constitucionalmente.

Tal doutrina surge como meio de retirar as funções estatais das mãos de única pessoa. Sua finalidade é evitar o arbítrio e o desrespeito aos direitos fundamentais do homem, através da limitação de poderes (pois “dividir” é limitar) para garantir o Estado *Democrático* de Direito, onde impera a responsabilidade dos gestores públicos, pois *República* (MORAES: 2008, p. 402), diferindo-se do Estado onde há centralização do Poder.

Tal doutrina fundamenta-se na especialização funcional – em cada órgão prepondera uma função – e na independência orgânica – cada órgão é independente (SILVA: 2000, p. 113). Constituindo-se como “princípio fundamental da organização política liberal” (MORAES: 2008, p. 402).

Nodizer de Paulo Bonavides “precisava-se sepultar nos espíritos a Idade Média, o corporativismo, a feudalidade e seus privilégios, o absolutismo do

rei e sua contradição com a realidade moderna” (BONAVIDES: 2009, p. 66). Como “corretivo à técnica separatista” (BONAVIDES: 2009, p. 74) premente se fez a elaboração do sistema de freios e contrapesos (*checks and balances*), onde cada órgão desempenha função distinta e, ao mesmo tempo, a atividade de cada qual caracteriza-se como forma de contenção da atividade de outro órgão do poder, isto como mecanismo de harmonização entre os órgãos desempenhadores de funções estatais, conforme art. 2º da Constituição Republicana.

Outrossim, a doutrina da “tripartição de poderes”, de cunho notoriamente político (segundo Jellinek) serviu para “fundar o Estado constitucional” e para “amparar e explicar a organização do Estado federal” (BONAVIDES: 2009, p. 76). No Brasil é notória a hipertrofia do Executivo, mas tal relevo desta função estatal encontra limites na própria constituição. Não pode o chefe do Executivo se utilizar de meios ilícitos para se sobrepor aos outros “órgãos do Estado”.

De vital importância é a lição do grande constitucionalista e cientista político cearense, Paulo Bonavides, no sentido de relativizar o dogma da “tripartição de poderes”, pois a sua observação nunca foi cumprida a contento, a harmonia ou a cooperação devem ser sempre buscadas a todo instante:

“Sua simples presença no corpo das Constituições presidencialistas não fez nosso homem mais livre. Como nunca se praticou a contento e os mais de cem anos da existência republicana estão, hoje, a repudiá-lo, o que dele recebemos não foi jamais a lição da liberdade, que ele nunca nos pôde ministrar, senão a prepotência ditatorial dos governos que tiveram sempre a assiduidade de contraditá-lo, *humilhando e enfraquecendo o Poder Legislativo, afogando-o em crises periódicas*, de que os últimos acontecimentos de nossa vida constitucional dão, aliás, triste cópia” (ênfase acrescida) ³.

4 A intervenção Federal no Brasil

Com base no princípio federativo temos que a regra é a da autonomia dos entes federados (“cabeça” dos arts. 34 e 35 da CRFB). A intervenção é exceção. Não trataremos no presente trabalho da intervenção dos estados-membros nos municípios, nem da intervenção da União nos estados-membros ou nos municípios localizados em

³ BONAVIDES, Paulo. *Do Estado Liberal ao Estado Social*. 9. ed. São Paulo: Malheiros, 2009. p. 88.

território federal, mas tão só da intervenção da União no Distrito Federal.

Tal medida política origina-se, historicamente, com a aprovação da *Lei Hamilton*, em 1791, pelo Congresso dos Estados Unidos da América (BULOS: 2008, p. 617).

Na Constituição da República, o tema é tratado no Título III (Da Organização do Estado), Capítulo VI (Da Intervenção), nos arts. 34 (estabelece os *pressupostos materiais* para a intervenção federal) e art. 36 (estabelece os *pressupostos formais* para a intervenção federal).

Como nosso Estado é do tipo federal temos a figura da União, como pessoa jurídica de direito público, com capacidade política. Nesse sentido, a União se manifesta pela Federação, no plano interno, quando intervém nos estados-membros ou no Distrito Federal (TEMER: 2008, p. 80). A União faz valer a vontade de todos os entes da federação, trata-se da conjugação das vontades, pois, quando formado o Estado Federal, os seus membros abdicam da soberania, permanecendo apenas com a autonomia, como já explicado.

A intervenção federal afasta, temporariamente, a autonomia estadual ou distrital, ou parcela desta, visando a manter a integridade dos princípios basilares da Constituição da República (TEMER: 2008, p. 80). O rol elencado no art. 34 é taxativo e não permite que outros pressupostos materiais sejam considerados para efeito de intervenção federal.

A intervenção federal configura-se como a sanção politicamente mais grave em um Estado Federal, visando a manter o equilíbrio federativo (MORAES: 2008, p. 268), sendo decretada por ato privativo do chefe do Executivo (MORAES: 2008, p. 312).

Através da intervenção federal pode-se apenas suspender a execução do ato impugnado (§ 3º do art. 36 da CRFB) ou também afastar as autoridades estaduais (ou distritais) de seus cargos, nomeando-se interventor, para cuidar do ente federado, administrativa e politicamente, legislando através de decreto. José Afonso da Silva define a intervenção federal como ato político, nos seguintes termos: “incurso da entidade interventora nos negócios da entidade que a suporta” (SILVA: 2000, p. 486).

Para chegar a tal extremo, todo o procedimento foi delineado constitucionalmente, passando por três fases, sendo uma delas variável de acordo com cada hipótese de intervenção: iniciativa; fase judicial (presente nas hipóteses do art. 34, VI e VII); decreto interventivo; controle político (ausente nas hipóteses em que ocorrer a fase judicial).

No caso da IF 5.179 temos: iniciativa do PGR; fase judicial: apreciação da *representação* pelo STF; decreto interventivo: do Presidente da República. Neste caso, não se apresenta a figura

do controle político, pelo menos num primeiro momento, pois o decreto interventivo estará vinculado à decisão proferida pelo STF. Como, em hipótese, temos um caso de requisição judicial, vale reproduzir a lição do Ministro do STF, Ricardo Lewandowski:

“tratando-se de requisição judicial, não poderia o Legislativo obstá-la, *sob pena de vulnerar o princípio da separação dos poderes*. Entretanto, existindo qualquer vício de forma ou eventual desvio de finalidade na decretação da intervenção, o Congresso Nacional poderá suspendê-la, a qualquer tempo, com fundamento no art. 49, IV, da Constituição em vigor.” (ênfase acrescida) 162)⁴.

4.1 O caso concreto da intervenção federal no Distrito Federal (if 5.179/df)

Neste caso concreto há o pedido formulado pelo Procurador-Geral da República e apresentado ao Supremo Tribunal Federal, quando seu julgamento dará ou não provimento ante a avaliação do preenchimento dos pressupostos formais e materiais estabelecidos constitucionalmente de forma taxativa. Há que se levar em conta que parte da doutrina fala, quando da ação proposta pelo PGR nesses casos de Intervenção Federal, como *ação direta de inconstitucionalidade interventiva*. A despeito da Constituição da República falar em *representação* do PGR:

“Art. 36 A decretação de intervenção dependerá:
“III – de provimento, pelo Supremo Tribunal Federal, de *representação* do Procurador-Geral da República, *na hipótese do art. 34, VII*, e no caso de recusa à execução de lei federal;” (ênfase acrescida)⁵.

Nesse sentido, Uadi corrobora as palavras de Alfredo Buzaid, quando afirma que a *representação* possui a mesma natureza jurídica da *ação*, pois se trata do “poder de submeter ao julgamento do Supremo Tribunal Federal o ato arguido de *inconstitucionalidade*” (Alfredo Buzaid apud BULOS: 2008, p. 626, 627).

4 LEWANDOWSKI, Enrique Ricardo. *Pressupostos materiais e formais da intervenção federal no Brasil*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1994. p. 162.

5 BRASIL. *Constituição (1988)*. Constituição da República Federativa do Brasil. 13. ed. São Paulo: Rideel, 2007.

A despeito desses ensinamentos, e levando-se em consideração que a *ação direta de inconstitucionalidade interventiva* possui dupla finalidade, a saber:

- 1) “Uma jurídica (declarar a inconstitucionalidade formal ou material da lei ou ato normativo estadual ou distrital);
- 2) “Outra política (decretar a intervenção federal no Estado-membro ou no Distrito Federal)” (BULOS: 2008, p. 623).

Veremos que a atuação da PGR, *in caso*, não atende à finalidade jurídica da ação. O que o chefe do Ministério Público fez, atendendo-se ao rigor jurídico dos conceitos, foi mesmo *representar*, no sentido de ato do Ministério Público junto ao Poder Judiciário com o objetivo da decretação de intervenção federal no Distrito Federal, mas com único e exclusivo intento de nomeação de um interventor, ou seja, preservando apenas a finalidade política do ato.

1.2 Pressupostos Formais da Intervenção no Distrito Federal

É no art. 36 da Constituição da República que encontramos os pressupostos formais da Intervenção Federal no Brasil. Neste caso sob análise, o pressuposto estabelecido pelo inciso III do referido artigo, supracitado, dá legitimidade ao Procurador-Geral da República da *representação* no caso de violações aos princípios constitucionais sensíveis arrolados nas alíneas de “a” a “e”, do art. 34, VII.

Esses princípios ditos sensíveis são “indispensáveis para a identidade jurídica da federação” (MENDES: 2009, p. 855). São sensíveis, pois estão enumerados na Constituição, mas também porque essa sensibilidade “em sendo contrariada, provoca reação, e esta, no caso, é a intervenção nos Estados [ou no Distrito Federal], exatamente para assegurar a sua observância” (SILVA: 2000, p. 596).

A legitimidade do PGR, no caso, é incontestável, ou seja, o pressuposto formal foi devidamente atendido. Resta saber se atendidos estão, também, os pressupostos materiais, nas alegações feitas, para os fins de Intervenção Federal no Distrito Federal. A força material das

alegações é que permitirá o provimento da representação pelo STF, que requisitará ao Presidente da República a edição de *decreto interventivo*.

Mesmo ainda pendente de julgamento pelo STF (IF 5.179/DF) passaremos à análise dos seus pressupostos materiais. E das implicações políticas de tal ato, caso seja deferido, no contexto político atual.

4.3 Pressupostos Materiais da Intervenção no Distrito Federal

Passaremos, então, a expor os fatos e os fundamentos jurídicos, em apertada síntese, elencados pelo Procurador-Geral da República quando da petição inicial e que levariam, em tese, à adoção da medida excepcional da Intervenção Federal no Distrito Federal.

4.3.1 *Dos fatos embaixadores da Intervenção no ente distrital*

Quanto aos fatos temos que: por causa da “Operação Caixa de Pandora” deflagrada pela Polícia Federal, mostrou-se comprometido com esquemas de corrupção tanto o Governador do DF, José Roberto Arruda, quanto o Vice-Governador, Paulo Octávio, além de Secretários e Deputados Distritais que formam a “base” de sustentação ao Governador na Câmara Legislativa.

O caso foi denominado pela imprensa como “mensalão do Partido Democratas”. Pois o Democratas era o Partido Político do Governador, do qual ele se desfilou para evitar a expulsão, não podendo ser candidato nestas eleições de 2010, pois o prazo para novas filiações já estava esgotado.

Naquele ente federado investigam-se atos de fraude a procedimentos licitatórios, formação de quadrilha e desvio de verbas públicas. Além do pagamento a pessoas integrantes da base aliada ao governo, por intermédio das mesmas empresas beneficiadas nas licitações supostamente fraudadas.

Foram divulgados vídeos – obtidos com autorização judicial – que demonstravam nitidamente o recebimento de dinheiro por parte, inclusive, do Governador, tornando evidentes os fortes indícios da prática de corrupção no DF, dando ensejo a que a seccional da OAB em Brasília protocolasse pedido de *impeachment* do Governador e do Vice-Governador e de afastamento dos Deputados Distritais envolvidos no escândalo por quebra de decoro parlamentar.

Porém, houve absoluta inércia da Câmara Legislativa do DF na apuração das responsabilidades dos agentes envolvidos. Com afronta patente aos princípios regentes da Administração Pública: “20. [...] não obstante haja norma de reprodução obrigatória – constante da Lei Orgânica do Distrito Federal – para apurar, processar e julgar

os que não tenham agido na conformidade dos princípios regentes da Administração Pública” (p. 8 da petição inicial na IF 5.179/DF).

Além do abuso de poder sobre servidores ocupantes de cargos comissionados, obrigando-os a participar de manifestações pró-Arruda, desviando, inclusive, a finalidade de bens públicos em prol do Governador investigado (p. 9 da petição inicial na IF 5.179/DF).

A coação de testemunha, que ensejou a prisão do Governador, determinada pelo STJ e mantida pelo STF quando do julgamento e da denegação do pedido de ordem, em medida liminar no HC 102.732/DF, foi outro ponto elencado pelo PGR como fato notório da deturpação dos princípios sensíveis naquele ente federado.

O controle ilícito dos parlamentares da Câmara Legislativa também foi evidenciado na inicial, pela PGR, mas apenas para fortalecer a argumentação, no sentido de demonstrar a necessidade da Intervenção Federal. Já que a Intervenção Federal que vise a restabelecer a harmonia das funções estatais, segundo a Constituição Republicana, só pode se operar segundo solicitação do poder coato ou impedido (pressuposto formal estabelecido no art. 36, I da CRFB). Em outras palavras, para “garantir o livre exercício de qualquer dos Poderes nas unidades da Federação” (art. 34, IV) e, no caso concreto, para garantir o livre funcionamento da Câmara Legislativa, a intervenção só se operaria caso a própria CL do DF deliberasse no sentido de buscar o remédio da Intervenção Federal (atendendo ao pressuposto formal do art. 36, I para assegurar o pressuposto material do art. 34, IV).

Despiciendo dizer que tal atitude não foi tomada pelo Poder Legislativo local, porque a maioria dos parlamentares daquela casa encontra-se sob investigação, envolvidos, direta ou indiretamente, no escândalo de corrupção. A base do governo, nesse sentido é muito coesa, visando a uma autoproteção e à proteção do Governador investigado, tudo de forma indevida, a desrespeitar os princípios republicano e democrático.

Cumprindo salientar, ademais, que os problemas de corrupção no DF dizem respeito a toda a Federação, e não é só por um sentimento de solidariedade, é porque do orçamento do DF em 2009, de um total de R\$ 19,6 bilhões, R\$ 7,6 bilhões (ou seja, 38,8 %) são frutos do Fundo Constitucional do DF, onde tributos de todos os brasileiros se somam para fornecer a este ente federado as condições de auto-organização. Não houve, até o momento, o julgamento político, necessário e previsto na Lei Orgânica do DF. Não houve sequer a autorização para a instauração do processo contra o Governador e o Vice-Governador (conforme art. 60, XXIII da Lei Orgânica do DF). Muito menos haverá

um julgamento equidistante e imparcial como se faz necessário, visto que a maior parte dos integrantes daquele parlamento encontra-se sob o manto da suspeição, gerando insegurança institucional, por quebra de princípios como os do devido processo legal, da celeridade, da eficiência e da moralidade administrativa (p. 13 da petição inicial na IF 5.179/DF).

Assim, afigura-se naquele governo local a sua completa ilegitimidade, tanto objetiva como subjetiva. A primeira porque as instituições daquele ente não se encontram em conformidade com um conjunto de princípios e regras de comportamento (COMPARATO: 2006, p. 593) constitucionalmente estabelecidos. A segunda porque a maioria do povo do DF aprova a utilização da IF para normalizar o estado atual de coisas. Ou seja, findou-se o elemento subjetivo da confiança do povo em seu governo (idem, p. 594).

4.3.2 *Do Direito embasador da intervenção no ente Distrital*

Quanto à legitimidade para o PGR atuar no caso não resta dúvidas, como visto no ponto que tratou dos pressupostos formais da Intervenção Federal. Também não há dúvidas quanto à competência do STF para prover ou não o pedido de IF e do seu poder para requisitar ao Presidente da República que decrete a Intervenção.

Os princípios sensíveis que, segundo o PGR, foram atingidos estão inseridos na alínea “a” do inciso VII, do art. 34 da Lei Maior. A saber: a forma republicana, o sistema representativo e o regime democrático.

Cabe aqui uma reiteração: a Intervenção Federal no Distrito Federal poderia dar-se com fundamento no art. 34, inciso IV, ou seja, como instrumento garantidor da harmonia entre as funções estatais. Porém, como já se demonstrou, a própria Câmara Legislativa deveria solicitar tal medida excepcional, inclusive essa previsão é repetida no art. 60, IX de sua Lei Orgânica.

A atuação no Ministério Público neste caso, apesar de *imediatamente* atender ao fundamento da *restauração do equilíbrio federativo*, *mediatamente* atende também, à *harmonização das funções estatais* do ente federado. Claro está que o pedido do MP não poderia basear-se apenas e tão somente neste fundamento, sob pena de indeferimento da *representação*, mas olvidar que este fim será atendido é desconhecer as próprias repercussões do ato de intervenção.

Ademais, no aditamento à petição inicial o PGR esclarece que o pedido de Intervenção compreende os Poderes Executivo e Legislativo.

Corroborando a ideia de subordinação indevida deste àquele, por meio de ilegalidades que se tornaram públicas através de vídeos gravados com autorização da justiça. Com isso temos a materialização da busca constante da harmonia e cooperação lícita entre os “órgãos de Estado”, impedindo a usurpação indevida do Poder pelo Executivo local, pondo termo à subordinação e humilhação do Legislativo.

Assim nomear-se-á interventor para cuidar de ambos os órgãos estatais (Executivo e Legislativo): “Se [a intervenção] for em ambos, o interventor será também necessário para assumir as funções executivas e legislativas” (SILVA, 2000, p. 488).

O princípio republicano deve ser assegurado neste ente federado, não pode o Administrador Público, que se configura como mandatário, não ser responsabilizado por seus atos criminosos porventura praticados. Deve haver apuração de responsabilidades também no DF, pois essa pessoa jurídica não se encontra em nível superior às outras, a aplicação efetiva das normas é consubstanciadora do Estado de Direito, e o princípio republicano deve ser alcançado através dos mecanismos legais à disposição. A medida ora solicitada tem total fulcro nos princípios da razoabilidade, adequação e proporcionalidade, pois:

“que *esgotadas* as inúmeras medidas tendentes a recompor a ordem e a conferir legitimidade às decisões da Câmara Legislativa do Distrito Federal no curso da apuração das responsabilidades e a restaurar um mínimo de compostura numa administração distrital em que Governador, Vice-Governador e Secretários de Estado aparecem envolvidos nos crimes, *alternativa não resta senão a intervenção da União no Distrito Federal*, no intuito de assegurar a observância do princípio republicano.” (ênfase acrescida) (p. 15 da petição inicial na IF 5.179/DF)⁶.

Nem mesmo o legalismo vazio hoje está a ser cumprido no DF. Nele, não há Estado de Direito, muito menos Estado Democrático de Direito, pois, para que haja, é necessário que os princípios sensíveis sejam efetivamente postos em prática em qualquer ente da federação, isso no ensina LEWANDOWSKI (p. 108), citado pelo PGR.

Além de tudo, ministros do próprio Supremo já se manifestaram no sentido de aceitação da Intervenção da União em Estados ou no Distrito Federal com base em *situações fáticas* ou em *omissões*.

6 BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Intervenção Federal nº 5.179/DF*.

Não é apenas um ato inconstitucional que pode ensejar a IF. Até porque já vimos que a *representação* tem uma finalidade meramente política, diferindo da *ação direta de inconstitucionalidade interventiva* que possui dupla finalidade, uma jurídica e outra política. Assim se pronunciou o Ex-Ministro Sepúlveda Pertence na IF 114⁷ (p. 24 da petição inicial na IF 5.179/DF):

“para a representação interventiva, que, no passado, era exclusivamente uma representação por inconstitucionalidade de atos *serva, hoje, à verificação de situações de fato*. É claro que isso imporá adequações, se for o caso, do procedimento desta representação à necessidade da verificação, não da constitucionalidade de um ato formal, mas da *existência de uma grave situação de fato atentatória à efetividade dos princípios constitucionais*, particularmente, aos direitos humanos fundamentais” (ênfase acrescida)

E o Ministro Gilmar Mendes⁸ assim ensina:

“Dessarte, restou *assentado*, com boas razões, na *jurisprudência do Supremo Tribunal Federal* que não só os atos normativos estaduais, mas também atos administrativos, atos concretos *ou até omissões* poderiam dar ensejo à representação interventiva no contexto da Constituição de 1988” (ênfase acrescida).

Outro princípio sensível da Constituição Federal vulnerado pelas omissões, ou mesmo pelas graves situações fáticas existentes no DF, foi o princípio democrático, tendo em vista, *in caso*, a inobservância à soberania popular (art. 14 da CRFB), pois o voto dos eleitores domiciliados naquele ente foi desrespeitado a mais não poder. Como bem conceituado, pois, essa forma de governo se dá com o “controle das decisões” pelo povo, e os Deputados Distritais como representantes do povo se omitiram dos seus deveres, além de se caracterizar como governo “em proveito do povo”.

Claro está que a ofensa a tais princípios (e mesmo à separação dos poderes, de forma mediata) induz, indubitavelmente, à

7 PERTENCE, Sepúlveda apud Relator o Ministro Néri da Silveira, DJ de 27-09-1966, RTJ 160 1/3.

8 Idem apud Ministro Gilmar Mendes

medida excepcional da Intervenção Federal no ente em questão, com o objetivo de resgatar a normalidade e a credibilidade institucional e de fazer valer os princípios mencionados.

O STF modulará, quando do julgamento da IF 5.179/DF, a amplitude do *decreto interventivo*, no caso, toda a área territorial que compreende o DF, o prazo da intervenção (que para o PGR deve ser até o fim do ano de 2010) e as condições de execução, ou seja, os limites de atuação do interventor (art. 36, §1º da CRFB). Cabe aqui a lembrança de que o STF constitui-se em corte também de cunho político e que o ato da IF, sobremaneira no caso em tela, é também de julgamento político, pois não é irrelevante a colocação de que a IF no DF, caso seja deferido o pedido do PGR, levará ao obstáculo disposto no §1º do art. 60 da CRFB: “A Constituição *não poderá ser emendada na vigência de intervenção federal*, de estado de defesa ou de estado de sítio.”

Ao governo federal, mesmo que de coloração partidária diversa da do governo local, não interessa o obstáculo da proibição de emendar a constituição, mormente em ano eleitoral. Caberá aos excelentíssimos ministros do Supremo a melhor decisão política para o caso concreto em análise, sem olvidar que todos os requisitos jurídicos para a adoção do ato foram devidamente preenchidos.

5 Conclusão

Por oportuno, no presente trabalho, buscou-se a conceituação da forma do Estado brasileiro para assim entender como atua o mecanismo da intervenção da União no Distrito Federal, pois instrumento típico do Estado do tipo Federal.

Conceituou-se, outrossim, a forma de Governo e o regime de Governo. Desta feita, pudemos perceber que são princípios sensíveis insertos na Constituição Federal o republicano e o democrático, que buscam dar substância ao Estado.

A afronta a tais princípios é vedada pela ordem constitucional vigente, e a Intervenção Federal é instrumento hábil, apesar de excepcional, para a restauração do equilíbrio federativo.

Urge, como exposto, a preservação da identidade da federação, do Estado Democrático de Direito. O ato político da intervenção no Distrito Federal tem como finalidades a consecução do princípio republicano, com a responsabilização dos gestores públicos, e do democrático, como governo que se exerça em proveito do povo e não dos próprios governantes.

A “divisão” orgânica dos poderes foi tratada para demonstrar que há também a possibilidade da Intervenção Federal no Distrito Federal para preservar este princípio do Estado Liberal, para que as funções estatais permaneçam harmônicas naquele ente federativo, sem a hipertrofia ilícita e, por óbvio, inconstitucional, do Executivo ante o Legislativo local que, mesmo de forma mediata, esse fim é alcançado pela IF 5.179/DF, proposta pelo PGR.

Foram apresentadas as linhas mestras da Intervenção Federal no Brasil, seus pressupostos materiais e formais, verificando-se a perfeita compatibilidade da *representação* do chefe do MP com os pressupostos insertos na Lei Maior. A IF 5.179/DF, segundo o prisma jurídico, é perfeitamente admissível. Um interventor nomeado pelo Presidente da República para assumir as funções executivas e legislativas assegurará, por certo, os princípios constitucionais sensíveis, reequilibrando o sistema federativo e harmonizando as funções estatais do Distrito Federal. Politicamente, essa análise só poderá ser respondida pelos Ministros do STF.

Referências

BONAVIDES, Paulo. *Do Estado Liberal ao Estado Social*. 9. ed. São Paulo: Malheiros, 2009.

BRASIL. *Constituição (1988)*. Constituição da República Federativa do Brasil. 13. ed. São Paulo: Rideel, 2007.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Intervenção Federal nº 5.179/DF*. Relator Ministro Presidente do STF. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/processo/verProcessoAndamento.asp?incidente=3833652>>. Acesso em: 16 abri. 2010.

BULOS, Uadi Lammêgo. *Constituição Federal Anotada*. 8. ed. rev. e atual. até a Emenda Constitucional n. 56/2007. São Paulo: Saraiva, 2008.

COMPARATO, Fábio Konder. *Ética: direito, moral e religião no mundo moderno*. 3. ed. reimpr. São Paulo: Companhia das Letras, 2006.

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

MENDES, Gilmar Ferreira; COELHO, Inocêncio Mártires; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. *Curso de Direito Constitucional*. 4. ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2009.

MORAES, Alexandre de. *Direito constitucional*. 23. ed. reimpr. São Paulo: Atlas, 2008.

SILVA, José Afonso da. *Curso de direito constitucional Positivo*. 33. ed. São Paulo: Malheiros, 2000.

TEMER, Michel. *Elementos de direito constitucional*. 22. ed. 2. tiragem. São Paulo: Malheiros, 2008.