

## DOS ESTADOS FEDERADOS NO FEDERALISMO BRASILEIRO

José Afonso da SILVA

SOMARIO: I. *Formação dos estados federados da Federação brasileira.* II. *Posição dos estados federados na Federação.* III. *Criação de novos estados.* IV. *Autonomia dos estados.* V. *Capacidade de auto-organização dos estados.* VI. *Capacidade de autogoverno dos estados.* VII. *Capacidade de auto-administração dos estados.* VIII. *Intervenção federal nos estados.* IX. *Conclusão.*

### I. FORMAÇÃO DOS ESTADOS FEDERADOS DA FEDERAÇÃO BRASILEIRA

As raízes dos estados *federados* (ou *estados-membros* ou simplesmente *estados*) da Federação brasileira podem ser descobertas nas Capitánias Hereditárias do séc. XVI. Nestas é que se constituíram os centros de interesse e a base sociológica das comunidades regionais, que, expandindo-se ou subdividindo-se, vieram, mais tarde, a constituírem as províncias do Império. Estas autarquias territoriais, debateram sempre por maior autonomia dentro do Estado unitário imperial. Chegaram mesmo a conquistar certo poder autônomo com o ato adicional de 1834, que, no entanto, foi substancialmente reduzido com a lei interpretativa daquele ato, promulgada em 1840.

Em síntese, a evolução processou-se da seguinte forma. As Capitánias Hereditárias eram autarquias inteiramente desvinculadas umas das outras, dirigidas por capitães (daí o nome de capitánias) e outros auxiliares e representantes do Rei de Portugal. Regiam-se pelas leis da metrópole, embora se reservassem, a seus titulares —os capitães—, poderes bastante amplos. Proclamada a Independência e promulgada a Constituição imperial de 1824, o território brasileiro continuou dividido em províncias, as quais

poderiam ser subdivididas como pedisse o bem do Estado (artigo 2o.), mas não dispunham da mínima autonomia constitucional. A centralização monárquica predominou nesses primeiros tempos do Império. As províncias eram dirigidas e administradas por um presidente e um Conselho Geral.

Os presidentes das províncias eram nomeados pelo imperador, que poderia removê-los, quando entendesse conveniente ao bom serviço do estado (artigo 165), o qual tinha suas atribuições, competência e autoridade reguladas por lei do Império.

A Constituição reconhecia e garantia o direito a todo cidadão de intervir nos negócios de peculiar interesse de sua província; direito esse que se exercitava através das Câmaras dos Distritos e do Conselho Geral da Província, que era composto de vinte e um membros nas mais populosas e treze nas demais. Os membros eram eleitos na mesma ocasião e da mesma maneira da eleição dos deputados à Câmara dos Deputados do Império. Os conselhos provinciais não tinham poder deliberativo em definitivo; enfim, não detinham qualquer parcela, por mínima que fosse, de poder legislativo; não tinham sequer a autonomia de se darem regimentos internos, que lhes eram ditados pela Assembléia Geral, órgão do Poder Legislativo do Império, composto de Câmara dos Deputados e do Senado.

O sistema sofreu substancial alteração com o ato adicional à Constituição, promulgado em 12 de agosto de 1834, que começa por substituir os Conselhos Gerais das Províncias por Assembléias Legislativas Provinciais (artigo 1o.), permitindo mesmo a criação de uma segunda Câmara Provincial, por lei nacional (artigo 3o.).

Proclamada a República, o Decreto n. 1, de 15 de novembro de 1889, declarou ficar decretada, como forma de governo da nação brasileira, a República Federativa, transformando-se as províncias do Brasil em Estados Unidos do Brasil. A Constituição de 1891 consolidou a República e a Federação decretada, e, no artigo 2o., dispôs que cada uma das antigas províncias formasse um Estado, cujos princípios estruturadores constavam de seus arts. 63 a 67. O Município Neutro do Rio de Janeiro, capital do império e sede da corte imperial, foi transformado em Distrito Federal, tendo a cidade do Rio de Janeiro como capital federal. Estavam, assim constituída a Federação brasileira e formados os seus estados-membros: Amazonas, Pará, Maranhão, Ceará, Piauí, Rio Grande do Norte, Paraíba, Pernambuco, Alagoas, Sergipe, Bahia, Espírito Santo, Rio de Janeiro, São Paulo, Paraná, Santa Catarina, Rio Grande do Sul, Minas Gerais, Goiás e

Mato Grosso. A esses, acresceram-se ao longo do tempo, por divisão territorial e elevação de Territórios Federais à condição de estados-membros: os estados do Acre, do Mato Grosso do Sul, de Rondônia, de Tocantins, do Amapá e de Roraima, transferido o Distrito Federal para o planalto central com a construção de Brasília que passou a ser a Capital Federal, enquanto a cidade do Rio de Janeiro se integrou no estado de igual nome como sua capital.

## II. POSIÇÃO DOS ESTADOS NA FEDERAÇÃO

Nos albores do federalismo, o grande debate que se travou girou em torno da posição dos estados federados. Muitas teorias se elaboraram sobre a natureza jurídica do Estado federal. O próprio artigo 3o. do Decreto n. 1, de 15.11.1889, que instituiu os estados federados da Federação brasileira, declarou-os dotados de *soberania*, o que era um erro, hoje, reconhecido pela doutrina. A soberania é qualidade de um ente público capaz de determinar seus próprios poderes, sem qualquer subordinação jurídica ou política a qualquer outra entidade. Essa qualidade só é encontrável no Estado como pessoa jurídica de direito internacional, não sendo pertinente aos estados federados que não têm personalidade internacional.

Estados de uma Federação são dotados de poderes próprios, mas por atribuição constitucional através de outorga do poder constituinte nacional. Eles, por si, não gozam de capacidade para autodeterminar-se primariamente, pois possuem poderes derivados de um poder mais alto, que é o poder constituinte originário nacional. O poder constituinte, estruturador da Constituição do Estado federado, é limitado segundo ditames que lhe traça o poder constituinte nacional, através da Constituição Federal. Não têm eles representação internacional. Perante as outras nações, não existem juridicamente. São pessoas jurídicas de direitos constitucional pura e simplesmente.

Enquanto o *Estado federal* é entidade suprema e dominante em relação a um povo localizado num território e possui governo soberano, qualidades essas que não encontram, juridicamente falando, elementos que lhes superponham, estando em relação aos demais estados e nações em posição de coordenação jurídica, enquanto os estados *federados* (estados-membros) têm, a um tempo, uma posição de subordinação e coordenação. *Subordinação* relativamente ao todo, ao poder constituinte federal (não, note-se,

relativamente à União); não dominam sozinhos sobre a população e seu território, e seu governo está limitado ao círculo de competências que lhe traça a Constituição Federal. Coordenação no que tange aos demais estados federados da mesma Federação e também, sob certos limites, relativamente à União.

### III. CRIAÇÃO DE NOVOS ESTADOS

Não há como criar novos estados senão por meio de redivisão política do território nacional, já que o Brasil republicano não pode conquistar territórios alheio, porque se rege nas suas relações internacionais, entre outras, pela regra da vedação de guerra de conquista. Então, a incorporação de território alheio só poderia ocorrer por negociações pacíficas, como se deu com a incorporação do território do Acre, que depois se transformou no atual estado do Acre. Ao longo do tempo, por processos de desmembramento de parte do território de estados, formaram-se diversos territórios federais. Alguns deles como os de Ponta-Porã e de Fernando de Noronha reintegraram-se nos estados de que foram desmembrados. Outros, como os territórios federais de Rondônia, Amapá e Roraima se transformaram em estados federados. Hoje não há mais territórios federais. Apesar disso, a Constituição (artigo 18, §2o.) declara que eles integram a União, e sua criação, transformação em Estado ou reintegração ao Estado de origem serão reguladas em lei complementar.

Em suma, só se pode formar novos estados pela divisão de outro ou outros. A Constituição prevê a possibilidade de transformação deles por incorporação entre si, por subdivisão ou desmembramento quer para se anexarem a outros, quer para formarem novos estados, quer, ainda, para formarem territórios federais, mediante aprovação da população diretamente interessada, através de plebiscito, e do Congresso Nacional, por lei complementar, ouvidas as respectivas Assembléias Legislativas (artigo 18, § 3o., combinado com o artigo 48, VI).

No caso de incorporação de estados entre si, devem ser ouvidas todas as assembléias dos estados que desejam incorporar-se. No de subdivisão, para formação de novos estados, só há uma assembléia a ser ouvida. Se a subdivisão destinar-se a anexar-se a outro ou outros estados, as assembléias destes também precisam ser ouvidas, para dizerem se aceitam ou não a anexação. No caso de desmembramento, ouve-se só a assembléia do estado

desmembrando, se o desmembramento visa formar novo estado, mas se este se destina a anexar-se a outro ou outros, as Assembléias destes também devem ser auscultadas.

O plebiscito deve ser organizado pelos tribunais regionais eleitorais. Verificado o pronunciamento plebiscitário favorável a qualquer das alterações mencionadas, o processo será remetido à assembléia ou assembléias competentes para pronunciamento no prazo legal, ou, na falta, em prazo indicado pela Justiça Eleitoral. Depois disso, o expediente seguirá para o Congresso Nacional, para decisão mediante lei complementar (artigo 69). O Congresso não está vinculado nem ao pronunciamento plebiscitário nem ao das assembléias, notando-se que estas não decidem, apenas opinam pela aprovação, pela rejeição ou simplesmente se abstêm de tomar partido.

#### IV. AUTONOMIA DOS ESTADOS

Autonomia significa capacidade ou poder de gerir os próprios negócios dentro de um círculo prefixado por entidade superior. E é a Constituição Federal que se apresenta como poder distribuidor de competências entre as esferas de governo de uma Federação. Para que uma entidade territorial seja dotada de autonomia constitucional, com a qualificação de Estado federado, é necessário que tenha, no mínimo, estas três capacidades: *auto-organização*, *autogoverno* e *auto-administração*.

#### V. CAPACIDADE DE AUTO-ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS

##### 1. *Poder constituinte estadual*

A *auto-organização* é o primeiro elemento da autonomia estadual e se concretiza na capacidade de dar-se a própria Constituição, tal como se exprime no artigo 25 da Constituição Federal: *os estados organizam-se pelas Constituições e leis que adotarem, observados os princípios desta Constituição*, o que implica a existência de poder constituinte de cada estado federado, de onde surge o primeiro problema relativo à organização, qual seja o da natureza e limites do constituinte estadual.

Há grave controvérsia doutrinária a respeito da natureza do poder constituinte estadual. Uns lhe negam verdadeiro caráter constituinte,

porque é demasiadamente limitado, o que não se compadece com o conceito de poder constituinte, que, em princípio, se tem por juridicamente ilimitado. Outros entendem tratar-se de constituinte de segundo grau, subordinado, secundário e condicionado.<sup>1</sup> Em verdade se trata de *poder constituinte decorrente*, porque *decorre* do constituinte originário através da Constituição Federal, e não se destina a rever a sua obra, pelo que não se confunde com o poder constituinte derivado ou poder de revisão constitucional, uma vez que se destina a institucionalizar coletividades, com caráter de estados-membros.<sup>2</sup>

## 2. *Limites do poder constituinte estadual*

A autonomia pressupõe, ao mesmo tempo uma zona de autodeterminação, que é o propriamente autônomo, e um conjunto de limitações e determinantes jurídicas extrínsecas que é o heterônimo.<sup>3</sup> É a Constituição Federal que fixa a zona de determinações e o conjunto de limitações à capacidade organizatória dos estados, quando manda que suas Constituições e leis observem os seus princípios, que podem ser discriminados em dois grupos:

1o. *Princípios constitucionais sensíveis*. O termo *sensíveis* está aí no sentido daquilo que é facilmente percebido pelos sentidos, daquilo que se faz perceber claramente, evidente, visível, manifesto;<sup>4</sup> portanto, *princípios sensíveis* são aqueles clara e indubitavelmente mostrados pela Constituição, os *apontados, enumerados*. São *sensíveis* em outro sentido, como coisa dotada de sensibilidade, que, em sendo contrariada, provoca reação, e esta, no caso, é a intervenção nos estados, exatamente para assegurar sua observância. Esses princípios são aqueles que estão enumerados no artigo 34, VII, que constituem o fulcro da organização constitucional do país: forma republicana do governo; sistema representativo e regime democrático;

<sup>1</sup> *Ibidem*, p. 37.

<sup>2</sup> *Cfr.* Gonçalves Ferreira Filho, Manoel, *Curso de direito constitucional*, p. 25; *idem*, *Direito constitucional comparado: I - o poder constituinte*, pp. 177 e ss.; Nogueira Saldanha, Nelson, *O poder constituinte: tentativa de estudo sociológico e jurídico*, pp. 52 e 53, e Sánchez Viamonte, Carlos, *op. cit.*, p. 359.

<sup>3</sup> *Cfr.* Tena Ramírez, Felipe, *Derecho constitucional mexicano*, 9a. ed., México, Porrúa, 1968, p. 135.

<sup>4</sup> “Sensível”, in Caldas Aulete, *Dicionário contemporâneo da língua portuguesa*, Rio de Janeiro, Delta, 1958.

direitos da pessoa humana; autonomia municipal; prestação de contas da administração pública, direta e indireta. A inclusão de normas na constituição estadual em desrespeito a esses princípios poderá provocar ação direta que vise a declaração de sua inconstitucionalidade.

2o. *Princípios constitucionais estabelecidos.* São [como notara Raul Machado Horta] aqueles que *revelam*, previamente, a matéria de organização do Estado, e as *normas* constitucionais de caráter vedatório, bem como os princípios de organização política, social e econômica, que determinam o retraimento da autonomia estadual, cuja identificação reclama pesquisa no texto da Constituição.<sup>5</sup> Alguns deles são fáceis de localizar, porque, *expressamente*, se encontram organizados em blocos normativos que a Constituição manda que sejam observados pelos estados, como, por exemplo, os princípios e preceitos constantes dos arts. 37 a 41 referentes à administração pública. Outros, porém, exigem maior atenção, como são as *limitações implícitas*. Assim, por exemplo, quando a Constituição arrola no artigo 21 a matéria de estrita competência da União, implicitamente veda à Constituição estadual discipliná-la; do mesmo modo, quando o artigo 22 dá competência privativa à União para legislar sobre as matérias nele indicadas, assim também quando o artigo 30 indica a matéria de competência exclusiva dos municípios. Outras limitações são *decorrentes* do sistema constitucional adotado. Assim é que: (a) *do princípio federativo*, decorre o respeito dos estados entre si, pois constitui nota fundamental do Estado Federal o princípio da *igualdade constitucional das unidades federadas*; a despeito de todas as diferenças de área territorial, de população e de estágio de desenvolvimento econômico, os estados são iguais do ponto de vista de sua organização constitucional e legal; nenhum poder ou privilégio especial é conferido a qualquer deles, se bem que a Constituição agora não possibilita oferecer certas vantagens no interesse de regiões menos desenvolvidas, visando a redução das desigualdades regionais, como está previsto no artigo 43, que prevê ação federal visando à redução da desigualdade,<sup>6</sup> no artigo 159, que prevê fundo de participação tributária especial para as regiões norte, nordeste e centro-

<sup>5</sup> Cfr. *A autonomia do estado-membro no direito constitucional brasileiro*, Belo Horizonte, 1964, p. 225.

<sup>6</sup> Cfr. “Artigo 43. Para efeitos administrativos, a União poderá articular sua ação em um mesmo complexo geoeconômico e social, visando a seu desenvolvimento e à redução das desigualdades regionais”. E prevê incentivos regionais (§ 2o.).

oeste<sup>7</sup> e no artigo 165, § 1o., que determina que o plano plurianual seja regionalizado; mais tipicamente direcionado a um tratamento desigual entre Estados (e também entre municípios) é o mandamento do artigo 161, II, “objetivando promover o equilíbrio sócio-econômico entre Estados e entre Municípios”, o que vale dizer, não que ser desiguais para realizar a igualização entre unidades desiguais; mas, nestes casos, já não estamos no campo da organização dos estados e, sim, no terreno de ação federal concreta; (b) *do mesmo princípio federativo*, tem fundamento a regra segundo a qual nenhuma das unidades federadas pode exercer qualquer coerção sobre outras nem, portanto, estabelecer em sua Constituição algo que vise beneficiar umas em lugar de outras, nem mesmo em favor de região, pois a Constituição, ao apontar possibilidades e vantagens regionais, só o faz na matéria estritamente indicada, não autorizando às unidades regionais, por si, introduzirem em suas cartas constitucionais qualquer norma discriminatória; (c) *dos princípios do Estado democrático de direito*, provém que as unidades federadas só possam atuar segundo o princípio da legalidade, da moralidade e do respeito à dignidade da pessoa humana (artigos 1o., 5o., II, e 37); (d) *do princípio democrático* (artigo 1o., parágrafo único), resulta que a organização e funcionamento dos estados não que respeitar e fazer respeitar em seu território os direitos fundamentais e suas garantias.

## VI. CAPACIDADE DE AUTOGOVERNO DOS ESTADOS

A *capacidade de autogoverno* caracteriza a autonomia dos estados federados para organizar seu próprio governo, segundo o esquema genérico previsto na Constituição Federal (arts. 27, 28 e 125), subordinando-se à forma republicana representativa, fundada no princípio da harmonia e independência dos Poderes e no sistema presidencialista. Daí decorre que todos os estados federados têm idêntica organização governamental, de sorte que as funções de seu governo-legislativa, executiva e jurisdicional, com-

<sup>7</sup> “Artigo 159. A União entregará: I - do produto da arrecadação dos impostos sobre renda e proventos de qualquer natureza e sobre produtos industrializados, quarenta e sete por cento na seguinte forma...; c) três por cento, para aplicação em programas de financiamento ao setor produtivo das Regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste, através de suas instituições financeiras de caráter regional, de acordo com os planos regionais de desenvolvimento, ficando assegurada ao semiárido do Nordeste a metade dos recursos destinados à Região, na forma que a lei estabelecer”.

petem a três órgãos separados, de acordo com o princípio da divisão de poderes, quais sejam: *Assembléia Legislativa, governador do estado e Tribunal de Justiça e outros tribunais e juízes.*

### 1. *Assembléia Legislativa*

É o órgão do Poder Legislativo estadual. Constitui-se de deputados estaduais, representantes do povo do estado, eleitos diretamente pelo sistema proporcional, para um mandato de quatro anos.

O número de deputados à Assembléia Legislativa corresponderá ao triplo da representação do estado na Câmara dos Deputados e, atingido o número de trinta e seis, será acrescido de tantos quantos forem os deputados federais acima de doze (artigo 27). Por exemplo, se a representação de determinado estado, na Câmara Federal, for de quarenta e dois deputados, sua assembléia legislativa terá *trinta e seis* deputados *mais tantos quantos forem os deputados federais nele eleitos acima de doze*: ou seja: extraíam-se 12 de 42 e some-se o resultado a 36, ter-se-á  $36 + (42 - 12) = 66$ .

*Funcionamento.* Reúne-se a Assembléia Legislativa na capital do Estado, em sessão legislativa ordinária, independentemente de convocação, na data fixada na constituição estadual. A Constituição Federal não impõe aos estados critérios sobre o funcionamento de seu Poder Legislativo, de que lhe é facultado adotar ou não o esquema das sessões legislativas previsto para o Congresso Nacional, que se reúne, anualmente, de 15 de fevereiro a 30 de junho e de 1o. de agosto a 15 de dezembro, dividindo-se a sessão legislativa ordinária em dois períodos. Em geral, o modelo é seguido pelas constituições estaduais.

*Atribuições.* As atribuições da Assembléia Legislativa são, em geral, enumeradas minuciosamente na constituição do Estado, e podem ser discriminadas em cinco grupos:

(1) *atribuições legislativas*, pelas quais lhe cabe, com a sanção do governador do estado, elaborar as leis sobre todas as matérias de sua competência, mediante processo legislativo estadual, observados os princípios básicos do processo legislativo estabelecido na Constituição Federal (arts. 59 a 69), vedada a elaboração de medidas provisórias e a delegação legislativa;

(2) *atribuições meramente deliberativas*, envolvendo a prática de atos concretos, de resoluções referendárias, de autorizações, de aprovações, de

sustação de atos, de fixação de situações e de julgamento técnico, o que é feito por via de decreto legislativo ou de resoluções, segundo procedimento deliberativo especial de sua competência exclusiva, de acordo com regras regimentais, vale dizer, sem participação do governador;

(3) *atribuições de fiscalização e controle*, que exerce por vários procedimentos, tais como: (a) *pedidos de informação*, por escrito, encaminhados pela Mesa aos secretários de Estado ou a quaisquer titulares de órgãos diretamente subordinados ao governador; (b) *comissão parlamentar de inquérito*; (c) *controle externo* com auxílio do Tribunal de Contas do Estado, culminando com o julgamento das contas que anualmente o governador há de prestar ao Poder Legislativo; (d) *fiscalização e controle dos atos do Poder Executivo*, incluídos os da administração indireta; (e) *tomada de contas*, quando o governador não as prestar no prazo que a constituição do Estado assinala, ou seja, dentro de sessenta dias após a abertura da sessão legislativa;

(4) *atribuições de julgamento de crimes de responsabilidade* (infra); (5) *atribuições constituintes* mediante elaboração de emendas à constituição do Estado, com o que a Assembléia cria normas constitucionais;

(5) *atribuições de constituinte* derivado para emendar a constituição estadual.

*Estatuto dos deputados estaduais*. O Estatuto dos *deputados estaduais* é matéria que compete ao constituinte de cada estado definir na respectiva Constituição, mas a Constituição Federal já determina que lhes sejam aplicadas as regras sobre *sistema eleitoral* (sistema proporcional), *inviolabilidade*, *imunidades*, *subsídio*, *perda de mandato*, *licença*, *impedimentos* e *incorporação às Forças Armadas*, o que invoca o conteúdo do modelo federal constante dos arts. 53 a 56, cumprindo apenas acrescentar aí o *privilégio de foro* a ser previsto na constituição estadual, para declarar que serão julgados pelo Tribunal de Justiça. A Constituição, conforme EC-19-98, também já deu regras sobre a fixação do subsídio (remuneração) dos deputados estaduais, dizendo que isso se dará por lei de iniciativa da Assembléia Legislativa, na razão de, no máximo, setenta e cinco por cento (75%) daquele estabelecido, em espécie, para os deputados federais.

## 2. Poder Ejecutivo estadual

O Poder Executivo estadual é exercido por um governador do estado (e um vice-governador), eleito para um mandato de quatro anos, por sufrágio universal e voto direto e secreto em eleição que observe o princípio da maioria absoluta, tal como está previsto para o presidente da República no artigo 77 da Constituição Federal, ou seja: será considerado eleito governador o candidato que, registrado por partido político, obtiver a maioria absoluta de votos, não computados os em branco e os nulos; se nenhuma candidato alcançar a maioria absoluta na primeira votação (primeiro turno), far-se-á nova eleição entre os dois candidatos mais votados, considerando-se eleito aquele que obtiver a maioria absoluta dos votos válidos.

A posse se dá perante a Assembléia Legislativa, quando, nos termos da Constituição estadual, se prevê que o governador preste o compromisso de cumprir a Constituição Federal e a do estado, observar e fazer observar as leis e desempenhar lealmente o mandato em benefício dos interesses do povo, do país e do Estado.

Como governador é eleito um *vice-governador do estado* que é seu *substituto* em seus impedimentos e seu *sucessor* no caso de vaga. Na falta do vice-governador, são chamados à governança, sucessivamente, o presidente da Assembléia Legislativa e o presidente do Tribunal de Justiça. Mas esses substitutos eventuais não se transformam em governador, de sorte que, vagando os cargos de governador e de vice-governador, há de se proceder eleição para os cargos. As constituições estaduais dão solução diversificada a essa situação. Em qualquer caso, contudo, os eleitos apenas completam o mandato em curso, por foça do princípio da coincidência de mandatos de todos os governadores com o do presidente da República que impede variações de períodos governamentais.

*Atribuições do governador.* Serão definidas na Constituição do estado, mas não com autonomia absoluta, já que o princípio da divisão de poderes é que rege a distribuição de matérias entre os poderes estaduais, de sorte que ao Governador não poderá ser entregue senão matérias de natureza executivo-administrativa, semelhantes às que cabem ao presidente da República, tais como representar o estado nas suas relações jurídicas, políticas, administrativas e sociais; exercer, com auxílio dos secretários de Estado, a direção superior da administração estadual; sancionar e vetar os projetos de lei; promulgar e fazer publicar as leis; exercer o poder

regulamentar; ejercer o poder hierárquico e disciplinar sobre todos os servidores do Executivo, na forma que a lei estabelecer; prover e extinguir cargos públicos do estado, com as restrições da constituição do estado e na forma da lei; nomear e exonerar livremente os secretários de Estado e demais ocupantes de cargos de provimento em comissão; decretar e fazer executar a intervenção municipal, na forma da constituição; solicitar intervenção federal no estado, nos termos da Constituição Federal; enviar à Assembléia Legislativa proposta orçamentária, prestar contas da administração do estado à Assembléia Legislativa até à data fixada; apresentar à Assembléia Legislativa, na sua sessão inaugural, mensagem sobre a situação do estado, solicitando as medidas que julgar de interesse do governo; iniciar o processo legislativo nos casos previstos na Constituição estadual; prestar as informações solicitadas pelos Poderes Legislativo e Judiciário; praticar, enfim, os demais atos de administração, nos limites da competência do Executivo.

*Crimes do governador.* O governador de estado poderá cometer *crimes de responsabilidade e crimes comuns*. Estes definidos na legislação penal comum ou especial. Aqueles distinguem-se em *infrações político-administrativas*, definidos em lei especial federal (Lei 1'.079/1950). O processo dos crimes de responsabilidade e dos crimes comuns cometidos por governador de estado divide-se em duas partes: um *juízo de admissibilidade da acusação* e o *juízo de mérito*.

O juízo prévio de admissibilidade da acusação, pelo voto de dois terços da Assembléia Legislativa, é um prejulgamento que embasa a suspensão do acusado de suas funções, com aquela mesma idéia dos sistemas argentinos e norte-americano de que uma alta autoridade governamental não pode ser submetida a um processo político ou criminal, enquanto estiver no exercício de sua magistratura.<sup>8</sup> Hamilton já advertia, faz dois séculos, que um tribunal bem constituído para julgar denúncias é não menos desejável do que difícil de se conseguir em um governo totalmente eletivo, pois as ofensas resultantes da conduta de irregularidades de homens públicos são de natureza *política*, de onde várias fórmulas sugeridas perante a Convenção de Filadélfia, entendendo que a solução encontrada de controle político prévio ao processo criminal fora um

<sup>8</sup> Cfr. Quiroga Lavié, Humberto, *Derecho constitucional*, p. 551; Bidart Campos, Germán J., *El derecho constitucional del poder*, Buenos Aires, Ediar, 1967, v. I/384.

prudente meio termo.<sup>9</sup> O Brasil encontrou ainda um sistema mais adequado, submetendo o processo de imposição de sanção política ou criminal a uma condição prévia de oportunidade política a ser decidida pela representação popular, o que corresponde a uma exigência democrática de que o governador, como o presidente da República, só deva ser submetido a um processo que o afaste do cargo, para o qual foi eleito pelo povo, com o consentimento ponderado pelo voto de dois terços dos membros da respectiva assembléia representante desse mesmo povo.<sup>10</sup>

O *juízo de mérito* se realiza por meio de processo e julgamento pela própria Assembléia ou por um tribunal especial (certo número de deputados sorteados por seus pares e igual número de desembargadores sorteados pelo presidente do Tribunal de Justiça, que também o presidirá) nos crimes de responsabilidade, que só pode aplicar a sanção política de perda do cargo, ou pelo Superior Tribunal de Justiça, nos crimes comuns, que pode aplicar penas criminais segundo a natureza do crime.

### 3. Poder Judiciário estadual

O constituinte estadual é livre para estruturar justiça do estado, desde que preveja o *Tribunal de Justiça* como órgão de cúpula de sua organização judiciária, crie os juizados especiais e a justiça de paz, designe juiz de entrância especial com competência para dirimir litígios agrários e mantenha o tribunal do júri, porque estão configurados na Constituição Federal que até já lhes define algumas competências (arts. 93, III, 96, I e II, 98 e 125). Poderá criar ou não Tribunal de Alçada e outros juízos, por proposta do Tribunal de Justiça, descentralizar seu sistema judiciário com tribunais de segunda instância em regiões do interior.

Está igualmente previsto que cabe aos estados a instituição de representação de inconstitucionalidade de leis ou atos normativos estaduais ou mu-

<sup>9</sup> Cfr. *O federalista*, LXV.

<sup>10</sup> Jurisprudência (anterior à Constituição de 1988, mas com doutrina válida no seu regime): STF, unanimidade, HC 41.296, RDA 83/164 e ss.; STF, unanimidade, HC 42.108 RDA 81/288; STF, ReprInconst 999-AM (RTJ 81/332), 826/MT, 755-RJ, 749/RS (STF, *Representações por Inconstitucionalidade, Dispositivos de Constituições Estaduais*, t. I/387, 390 e 399 e t. II/55 e 317, Brasília, Senado Federal-Subsecretaria de Edições Técnicas, 1976). A questão ainda não está devidamente definida no sistema vigente. Tem sido, porém, acolhido o princípio exposto no texto, como na AP 15-MS, registro n. 8970671, com parecer nosso (abril de 1990).

nicipais em face da Constituição estadual, vedada, porém, a atribuição de legitimação para agir a um único órgão. O que se quer, com isso, é abrir o leque da legitimação, tal como se fez em relação à ação direta de inconstitucionalidade prevista no artigo 103 da Constituição. Não é obrigatório seguir o paralelismo do artigo 103, mas certamente ali se oferece uma pauta que pode orientar o constituinte estadual, prevendo que serão partes legítimas para a ação de inconstitucionalidade referida, por exemplo, o governador do estado, a mesa da assembléia legislativa, o procurador-geral do estado, o procurador-geral da Justiça, o Conselho Seccional da Ordem dos Advogados, partidos políticos com representação na Assembléia Legislativa, federação sindical e entidade de classe de âmbito estadual, bem como, especialmente em relação a leis ou atos municipais, o prefeito do município, o presidente da câmara ou mesa da câmara do município interessado, o procurador-geral do município, onde houver, e os partidos políticos com representação na Câmara do município. Pode-se prever também a *ação de inconstitucionalidade por omissão* em face de determinações da constituição estadual o que, em geral, se fez.

*Estatuto e garantias da magistratura estadual.* Não há um Estatuto autônomo da Magistratura estadual. A lei complementar, prevista no artigo 93, é que vai estabelecer o Estatuto da Magistratura Nacional, e assim também da magistratura estadual, à qual se aplicam as regras e princípios relativos ao *ingresso e promoção* na carreira, ao *acesso* aos tribunais, aos *vencimentos*, à *aposentadoria, remoção e disponibilidade*, aos *proventos* da inatividade e à *publicidade* do julgamento e sua motivação, consoante os princípios enunciados nos incisos do artigo 93.

#### 4. *Funções essenciais à justiça estadual*

As bases das funções essenciais à justiça estadual consta da Constituição Federal que define as regras sobre a organização e as funções institucionais do *Ministério Público estadual*, incluindo a previsão de sua chefia por um procurador-geral da Justiça, assim como oferece os fundamentos para a instituição de procuradorias-gerais dos estados, compostas de procuradores e de consultores organizados em carreira como órgãos de representação e de consultoria dos respectivos estados, e ainda das *defensorias públicas estaduais*, destinada à orientação jurídica e à defesa, em todos os graus, dos necessitados, na forma do artigo 5o., LXXIV.

## VII. CAPACIDADE DE AUTO-ADMINISTRAÇÃO DOS ESTADOS

A administração e a legislação dos estados, que revelam sua autonomia de auto-administração, não que recair sobre matérias de sua competência, pois a repartição de competências entre os entes federados constitui o ponto nuclear da noção de Estado Federal. Não se instituirão estados federados se não se outorgar às entidades regionais um mínimo de matérias para o exercício exclusivo de sua atividade normativa. Na Federação brasileira, a *capacidade de auto-administração* estadual decorre das normas que distribuem as competências entre União, estados e municípios, especialmente do artigo 25, § 1o., segundo o qual *são reservadas aos estados as competências que não lhes sejam vedadas por esta Constituição*, que contém, como se nota, o princípio de que, na partilha federativa das competências, cabem aos estados os poderes remanescentes, aqueles que sobram da enumeração dos poderes da União (arts. 21 e 22, especialmente) e dos indicados aos municípios (artigo 30), como especificaremos nos tópicos que seguem.

### 1. *Competências reservadas aos estados*

A Constituição manteve a técnica tradicional, que vem do direito constitucional americano, de enumerar os poderes (competências) da União, cabendo aos estados os poderes reservados, isto é: os poderes remanescentes. A expressão poderes reservados é adequada à Federação americana, porque lá foram os estados independentes que se uniram para a formação do Estado federal, abrindo mão de poderes soberanos, reservando, no entanto, o quanto entenderam satisfatório à sua existência autônoma. No Brasil não foi assim. Ao contrário, o Estado unitário descentralizou-se em unidades federadas autônomas, enumerando para o governo central (federal) os poderes que se entenderam convenientes, deixando o resto, a sobra (isto é: o que remanesce da enumeração dos poderes da União e da indicação dos poderes municipais), para os estados. Por isso, para o sistema federativo brasileiro, a expressão poderes remanescentes é mais indicada do que poderes reservados. Mas esta foi a terminologia adotada pela Constituição, no seu artigo 25, § 1o., que dispõe: *São reservadas aos estados as competências que não lhes sejam vedadas por esta Constituição*.

## 2. *Competências estaduais materiais*

A área de competência dos estados federados se limita à seguinte classificação: (1) competência econômica; (2) competência social; (3) competência administrativa; (4) competência financeira e tributária. Não sobra muito espaço para os estados em matéria econômica. Poderão, certamente, explorar diretamente atividades econômicas em caso de relevante interesse coletivo, conforme definido em lei. Essa exploração só poderá ser feita por empresas públicas, especialmente por sociedades de economia mista, e outras entidades com a observância dos limites e requisitos constantes dos arts. 37, XIX e XX, e 173. A Constituição lhes reconhece, expressamente, a competência, comum com União, Distrito Federal e municípios, para fomentar a produção agropecuária e organizar o abastecimento alimentar (artigo 23, VIII) e, também, para legislar sobre produção e consumo, sobre os quais a União estabelecerá normas gerais (artigo 24, V, e §§ 1o. a 4o.). No setor social, contudo, os estados federados têm competência mais ampla, cabendo-lhes prestar serviços de saúde, assistência e previdência social (esta limitada a seus servidores, artigo 149, parágrafo único), desportos, educação, cultura, por seus sistemas de ensino (artigo 212), proteção do meio ambiente, dos bens culturais, promover programas de construção de moradias e a melhoria das condições habitacionais e de saneamento básico, combater as causas da pobreza e os fatores de marginalização, promovendo a integração social dos setores desfavorecidos. Enfim, o artigo 23 é fonte importante da atuação dos estados no setor social, mas as prestações sociais previstas no título da ordem social só pontualmente se fecham à competência estadual. De modo geral, o campo é aberto aos seus poderes. Já no setor administrativo sua competência é mais ampla, pois a estrutura administrativa dos estados-membros é por eles fixada livremente, no exercício de sua autonomia constitucional de auto-administração, sujeitando-se a certos princípios que são inerentes à administração em geral, como são os da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da publicidade e outras determinações constantes do artigo 37, que se impõem a todas as esferas governamentais.

Assim, terão as secretarias de Estado que convierem a seus serviços. Instituirão as autarquias que julgarem necessárias. Organizarão empresas públicas e sociedades de economia mista, se assim for necessário e o dese-

jarem, destinadas, porém, à prestação de serviços de utilidade pública (transportes, energia, comunicações, dependendo nestes dois últimos casos de autorização ou concessão da União) e atividade econômica de produção (agrícola, pecuária e industrial, como produção de aço e cimento, entre outras) e consumo (silos, armazéns, abastecimento etc.). No campo financeiro têm os estados encargos a cumprir para satisfazer as necessidades coletivas, em decorrência de sua qualidade de entidades federativas autônomas, dotadas de competência exclusiva, comum e concorrente para realizar serviços e obras públicas. Precisam de meios pecuniários para a realização de seus fins. Por isso, a Constituição, a par da autonomia, conferiu-lhes competência financeira exclusiva. Em razão disso, cabe-lhes instituir os tributos que lhes foram discriminados (arts. 145 e 155, como veremos oportunamente), legislar sobre direito financeiro e estabelecer normas orçamentárias, desde que respeitem as normas gerais expedidas pela União (arts. 24, §§ 1o. a 4o., e 146). Respeitadas essas normas, incumbe-lhes elaborar suas leis de diretrizes orçamentárias, seus orçamentos anuais e planos plurianuais, realizar despesas e aplicar recursos como melhor lhes parecer, segundo as necessidades de sua administração e população, mediante planos e programas de desenvolvimento econômico e social.

### 3. *Competência comum com a União*

A Constituição Federal abriu a possibilidade de estados com a União (e também com o Distrito Federal e os municípios) da prestação de serviços em matérias que enumera no artigo 23, como de competência comum, tais como: (a) zelar pela guarda da Constituição, das leis e das instituições democráticas e conservar o patrimônio público; (b) cuidar da saúde e assistência pública, da proteção e garantia das pessoas portadoras de deficiência; (c) proteger os documentos, as obras e outros bens de valor histórico, artístico e cultural, os monumentos, as paisagens naturais notáveis e os sítios arqueológicos; (d) impedir a evasão, a destruição e a descaracterização de obras de arte e de outros bens de valor histórico, artístico ou cultural; (e) proporcionar os meios acesso à cultura, à educação e à ciência; (f) proteger o meio ambiente e combater a poluição em qualquer de suas formas; (g) preservar as florestas, a fauna e a flora; (h) fomentar a produção agropecuária e organizar o abastecimento alimentar; (i) promover programas de construção de moradias e a melhoria das

condições habitacionais e de saneamento básico; *(j)* combater as causas da pobreza e os fatores de marginalização, promovendo a integração social dos setores desfavorecidos; *(k)* registrar, acompanhar e fiscalizar as concessões de direitos de pesquisa e exploração de recursos hídricos e minerais em seus territórios; *(l)* estabelecer e implantar política de educação para a segurança do trânsito.

#### 4. *Competências vedadas aos estados*

A determinação do que sobra aos estados, na partilha das competências, no sistema federativo brasileiro, há de partir dos poderes que lhes sejam vedados, explícita ou implicitamente, pela Constituição.

*Veda-se-lhes explicitamente:* estabelecer cultos religiosos ou igrejas, subvencioná-los, embaraçar-lhes o funcionamento ou manter com eles ou seus representantes relações de dependência ou aliança, ressalvada a colaboração de interesse público; recusar fé aos documentos públicos; criar distinções entre brasileiros ou preferência em favor de qualquer das pessoas jurídicas de direito público interno (União, outros estados, Distrito Federal e municípios) (artigo 19); suspender o pagamento da dívida fundada por mais de dois anos consecutivos, salvo motivo de força maior; deixar de entregar aos municípios receitas tributárias fixadas na Constituição, dentro dos prazos estabelecidos em lei (artigo 34, V). Além dessas, contam-se ainda as *vedações administrativas* (artigo 37, XIII, XVI e XVII), as *vedações tributárias* (arts. 150 e 152) e as *financeiras* (artigo 167).

*Veda-se-lhes implicitamente* tudo que tenha sido enumerado apenas para a União e para os municípios. Assim, a matéria relacionada nos arts. 20, 21 e 22 explicitamente como de competência da União está implicitamente interdita aos estados. Do mesmo modo, não podem os estados interferir naquilo que a Constituição integrou na competência municipal (arts. 29 e 30).

#### 5. *Competência exclusiva especificada*

Alguma competência exclusiva a Constituição especificou para os estados, como: *(a)* a criação, incorporação, fusão e desmembramento de municípios, por lei estadual, segundo requisitos estabelecidos em lei complementar, também estadual (artigo 18, § 4o.); *(b)* a exploração diretamente, ou mediante concessão, dos serviços locais de gás canalizado,

na forma da lei (artigo 25, § 2o., segundo a EC 5/95); (c) a faculdade de instituir, mediante lei complementar estadual, *regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões*, constituídas por agrupamento, para integrar a organização, o planejamento e a execução de funções públicas de interesse comum (artigo 25, § 3o.); isso dá aos estados maior poder de ordenação de seu território.

#### 6. *Competência legislativa exclusiva*

Não existe autonomia federativa sem capacidade normativa sobre determinada área de competência. Os estados federados dispõem dessa capacidade, agora mais do que antes, mas sempre nos limites que a Constituição Federal lhes traçou. O campo de incidência de sua legislação, no entanto, não vai muito além do terreno administrativo, financeiro, social (competência comum), de administração, gestão de seus bens, alguma coisa na esfera econômica nos limites já apontados, e quase nada mais, tais como: elaborar e votar leis complementares à Constituição estadual; votar o orçamento e planos plurianuais; legislar sobre seus tributos, arrecadação e aplicação de suas rendas; dispor sobre a dívida pública estadual e autorizar abertura de crédito; criar e extinguir cargos públicos, fixando-lhes os vencimentos e vantagens; dispor sobre a divisão administrativa e judiciária de seu território; dispor sobre a organização do seu Ministério Público, da Defensoria Pública e da Procuradoria ou Advocacia-Geral do Estado; legislar plenamente ou suplementarmente sobre as matérias relacionadas no artigo 24, com observância de seus parágrafos.

#### 7. *Competência legislativa concorrente*

A Constituição Federal, no artigo 24, confere aos estados competência legislativa *concorrente com a União e o Distrito Federal* nas seguintes matérias: direito tributário, financeiro, penitenciário, econômico e urbanístico; orçamento; juntas comerciais; custas dos serviços forenses; produção e consumo; florestas, caça, pesca, fauna, conservação da natureza, defesa do solo e dos recursos naturais, proteção do meio ambiente e controle da poluição; proteção ao patrimônio histórico, cultural, artístico, turístico e paisagístico; responsabilidade por dano ao meio ambiente, ao consumidor, a bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico;

educação, cultura, ensino e desporto; criação, funcionamento e processo do juizado de pequenas causas; procedimento em matéria processual; previdência social, proteção e defesa da saúde; assistência jurídica e defensoria pública; proteção e integração social das pessoas portadoras de deficiência; proteção à infância e à juventude; organização, garantias, direitos e deveres das polícias civis. No âmbito da legislação concorrente, a competência da União limitar-se-á a estabelecer normas gerais, enquanto aos estados cabe a competência suplementar daquelas normas gerais, mas, na inexistência destas, os estados exercerão a competência legislativa plena, para atender suas peculiaridades. Nesse caso, a superveniência de lei federal sobre normas gerais suspende a eficácia da lei estadual, no que lhe for contrário.

#### IX. INTERVENÇÃO FEDERAL NOS ESTADOS

O Estado federal, como vimos antes, assenta no princípio da autonomia das entidades componentes, que é poder limitado e circunscrito, e é nisso que se verifica o equilíbrio da Federação, regendo as relações entre União e Estados, ambos autônomos nos termos da Constituição (artigo 18). A *intervenção federal nos estados*, prevista nos arts. 34 e 36 da Constituição Federal, é um dos mecanismos do equilíbrio federativo. A intervenção é ato político que consiste na *incursão da entidade interventora nos negócios da entidade que a suporta*. Constitui o *punctum dolens* do Estado federal, onde se entrecruzam as *tendências unitaristas* e as *tendências desagregantes*.<sup>11</sup>

Intervenção é antítese da autonomia. Por ela afasta-se momentaneamente a atuação autônoma do Estado federado, que fica sujeito aos ditames do governo federal através do interventor.. Uma vez que a Constituição assegura a essas entidades a autonomia como princípio básico da forma de Estado adotada, decorre daí que a intervenção é medida excepcional, e só há de ocorrer nos casos nela taxativamente estabelecidos e indicados como exceção ao *princípio da não intervenção*, conforme o artigo 34: “A União não intervirá nos estados, *exceto para...*”, arrolando-se em seguida os casos em que ela pode ocorrer, dos quais os indicados nos incs. I e II (1a. parte) visam a manter a integridade nacional, a repelir invasão estrangeira; os

<sup>11</sup> Cfr. Pontes de Miranda, *Comentários à Constituição de 1967 com a Emenda n. 1 de 1969*, São Paulo, RT, 1970, pp. 200, 201 e 207.

dos incs. II (2a. parte), III e IV objetivam a defesa do princípio federativo, repelindo invasão de uma unidade da Federação em outra, pondo termo a grave comprometimento da ordem pública e garantindo o livre exercício de qualquer dos Poderes nas unidades federadas; o do inc. V destina-se à defesa das finanças estaduais, autorizando a intervenção para a reorganização das finanças do Estado que suspender o pagamento da dívida fundada por mais de dois anos consecutivos, salvo força maior;<sup>12</sup> (b) deixar de entregar aos municípios receitas tributárias fixadas na Constituição, dentro dos prazos estabelecidos em lei; finalmente, os casos dos incs. VI e VII visam a defesa da ordem constitucional, quando autorizam a intervenção para: (a) prover a execução de lei federal, ordem ou decisão judicial; (b) exigir a observância dos seguintes princípios constitucionais: (b.1) forma republicana, sistema representativo, regime democrático; (b.2) direitos da pessoa humana; (b.3) autonomia municipal; (b.4) prestação de contas da administração pública, direta e indireta; (b.5) 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 (EC-29/2000).

A intervenção federal efetiva-se *por decreto* do presidente da República, o qual especificará a sua *amplitude, prazo e condições* de execução e, *se couber*, nomeará o *interventor* (artigo 36, § 1o.), que vai exercer as funções da autoridade que tenha sido afastada em consequência da intervenção.

Nos casos dos incisos VI e VII do artigo 34, o decreto de intervenção limitar-se-á a suspender a execução do ato impugnado, se essa medida bastar ao restabelecimento da normalidade, isto é, se for suficiente para eliminar a infração àqueles princípios constitucionais neles arrolados.

<sup>12</sup> O conceito de *dívida fundada* é jurídico-legal, conforme disposto no artigo 98 da Lei 4.320/67: “A dívida fundada compreende os compromissos de exigibilidade superior a doze meses, contraídos para atender a desequilíbrio orçamentário ou a financiamentos de obras e serviços públicos”. Parágrafo único “A dívida fundada será escriturada com individualização e especificações que permitam verificar, a qualquer momento, a posição dos empréstimos, bem como os respectivos serviços de amortização e juros”. Logo, só esse tipo de dívida fundamenta a intervenção na hipótese considerada, se o seu não pagamento não se dever a *força maior*, que também tem o seu conceito legal como “fato necessário, cujos efeitos não era possível evitar, ou impedir” (CC, artigo 1.058, parágrafo único).

O decreto de intervenção será submetido pelo Presidente da República à apreciação do Congresso Nacional no prazo de vinte e quatro horas, que será convocado extraordinariamente, no mesmo prazo, se não estiver funcionando, para conhecer do ato interventivo, dispensada a exigência se a suspensão do ato impugnado houver produzido seus efeitos nos casos de provimento à representação do procurador-geral da República (artigo 36, §§ 1o. a 3o.).

É despidendo dizer que o Congresso Nacional não se limitará a tomar ciência do ato de intervenção, pois o decreto interventivo lhe será submetido para *apreciação*, o que envolve julgamento de aprovação e de rejeição, como, aliás, está expressamente estabelecido no artigo 49, IV, que lhe dá competência exclusiva para *aprovar* ou *suspender* a intervenção.

Se *suspender a intervenção*, esta passará a ser ato inconstitucional, e deverá cessar imediatamente, pois, se for mantida, constituirá atentado contra os poderes constitucionais do Estado, caracterizando o crime de responsabilidade do presidente da República previsto no artigo 85, II, da Constituição, o qual fica sujeito ao processo e sanções correspondentes.

*Controle jurisdicional.* Não o há sobre o ato de intervenção nem sobre esta, porque se trata de ato de natureza política insuscetível de controle jurisdicional, salvo manifesta infringência às normas constitucionais, mormente naqueles casos em que a intervenção dependa de *solicitação* do poder coacto ou impedido ou de *requisição* dos tribunais e elas não tenham sido feitas ou tenham sido feitas irregularmente. Outra hipótese de apreciação jurisdicional da intervenção se dará, quando a intervenção tenha sido suspensa pelo Congresso Nacional e ela persista, pois, nesse caso, o ato perderá legitimidade e se tornará inconstitucional, sendo pertinente recorrer-se ao Judiciário para garantir o exercício dos poderes estaduais. Haverá também controle jurisdicional em relação aos atos do interventor em termos que veremos logo mais.

*Cessação da intervenção: conseqüências.* Cessados os motivos da intervenção, as autoridades afastadas de seus cargos a eles voltarão, salvo impedimento legal (artigo 36, § 4o.). Vale dizer que a intervenção é ato temporário, cuja duração há que ficar estabelecida no decreto interventivo, como já dissemos, nos termos do § 1o. da quele mesmo artigo. O afastamento das autoridades visa permitir a reposição da normalidade constitucional. Pode ocorrer que, terminado o prazo da intervenção e cessados os seus motivos, as autoridades afastadas estejam legalmente

impedidas de voltar às respectivas funções, seja porque já findou seu mandato, seja porque este foi cassado ou declarado extinto, ou porque tenham renunciado (ou até morrido); ou tenham tido suspensos ou perdidos, nos termos da própria Constituição, seus direitos políticos, o que impede a reassunção dos cargos. Em tais casos, salvo na primeira hipótese, deverão assumi-los aqueles que a Constituição estadual indicar como sucessor: vice-governador ou presidente da Assembléia Legislativa.

*O interventor. Responsabilidade civil.* A figura do interventor não fora prevista pela Constituição de 1891. Por isso, graves dissídios doutrinários surgiram sobre sua admissão. O próprio Ruy Barbosa insurgira contra ela no caso da intervenção em Mato Grosso em 1906, admitindo-a incoerentemente depois, quando pediu intervenção no estado do Amazonas. Na verdade, a figura do interventor e sua nomeação pelos poderes da União encontravam justificação jurídica na doutrina dos poderes implícitos, segundo a qual, se a Constituição confere um poder expresso para certo fim, há de implicitamente oferecer os meios para atingi-lo, caso não o faça explicitamente. Era o caso típico, que afinal venceu na prática constitucional da Primeira República. As demais Constituições instituíram expressamente a figura, incluindo a atual que determina que *o decreto de intervenção o nomeie, se for o caso* (artigo 36, § 1o.).

Disso decorre que o *interventor é figura constitucional e autoridade federal*, cujas atribuições dependem do *ato interventivo* e das *instruções* que receber da autoridade interventora. Suas funções, limitadas ao ato de intervenção, são *federais*. Mas também pratica atos de governo estadual, dando continuidade à administração do Estado nos termos da Constituição e das leis deste.

Quando, na qualidade de interventor, executa atos e profere decisões que prejudiquem a terceiros, a responsabilidade civil pelos danos causados (artigo 37, § 6º) é da União. Mas, no exercício normal e regular da administração estadual, tal responsabilidade é de imputar-se ao estado.<sup>13</sup>

## IX. CONCLUSÃO

Vê-se, de tudo isso, que, embora a Constituição de 1988 tenha ampliado as bases do federalismo, com mais descentralização e autonomia às

<sup>13</sup> Cfr. Espínola, Eduardo, *Constituição dos estados Unidos do Brasil*, pp. 159 e ss.

entidades federadas, ainda assim os seus contornos ficaram razoavelmente dependentes de preceitos e princípios limitadores nela estabelecidos. Resta ao Constituinte estadual pesquisar nessa seara erizada de dificuldade o caminho mais amplo de sua atuação, enriquecendo o conteúdo da Constituição Estadual e, assim, contribuindo para o aperfeiçoamento de nossas instituições federativas.