



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

**EXCELENTÍSSIMO SENHOR MINISTRO PRESIDENTE DO SUPREMO  
TRIBUNAL FEDERAL**

**PETIÇÃO INICIAL AJCONST/PGR Nº 388340/2020**

O **PROCURADOR-GERAL DA REPÚBLICA**, com fundamento nos arts. 102, I, “a”, e § 1º; 103, VI, e 129, IV, da Constituição Federal de 1988; no art. 6º, III, da Lei Complementar 75, de 20.5.1993 (Lei Orgânica do Ministério Público da União); e na Lei 9.868, de 10.11.1999, vem propor

**AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE**

contra o art. 25, IV e V, da Constituição do Estado do Acre, que possibilita a intervenção do estado nos municípios acreanos nas hipóteses que enumera.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

## 1. OBJETO DA AÇÃO

Eis o teor das normas impugnadas:

*Art. 25. O Estado não intervirá no Município, salvo quando:*

*(...)*

*IV – se verificar, sem justo motivo, impontualidade no pagamento de empréstimo garantido pelo Estado;*

*V – forem praticados, na administração municipal, atos de corrupção devidamente comprovados;*

Demonstrar-se-á que as normas questionadas, ao ampliarem as hipóteses de intervenção do estado nos municípios acreanos para além daquelas taxativamente admitidas pelo constituinte federal, resultaram em violação dos arts. 18, *caput*, e 29, *caput* (autonomia dos municípios), e do art. 35, *caput* (regra da não-intervenção dos estados nos municípios), todos da Constituição Federal.<sup>1</sup>

## 2. INTERVENÇÃO FEDERAL E ESTADUAL NA CONSTITUIÇÃO DE 1988

Ao disciplinar a estrutura político-administrativa da Federação brasileira, a Constituição Federal de 1988 dotou a União, os estados, o Distrito Federal e os municípios de autonomia (arts. 18, *caput*), ao tempo em que estabeleceu, como regra, a impossibilidade de uns intervirem sobre os outros (arts. 34, *caput*, e 35, *caput*).

1 Esta petição é acompanhada de cópia dos dispositivos impugnados (art. 3º, parágrafo único, da Lei 9.868/1999).



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

Excepcionalmente, atendidas determinadas condições, a Carta da República admite a possibilidade de a União intervir nos estados, no Distrito Federal e nos municípios localizados em território federal e de os estados intervirem em seus municípios.

As exceções à regra geral da não-intervenção encontram-se arroladas nos incisos dos arts. 34 e 35 da CF:

*Art. 34. A União não intervirá nos Estados nem no Distrito Federal, exceto para:*

*I - manter a integridade nacional;*

*II - repelir invasão estrangeira ou de uma unidade da Federação em outra;*

*III - pôr termo a grave comprometimento da ordem pública;*

*IV - garantir o livre exercício de qualquer dos Poderes nas unidades da Federação;*

*V - reorganizar as finanças da unidade da Federação que:*

*a) suspender o pagamento da dívida fundada por mais de dois anos consecutivos, salvo motivo de força maior;*

*b) deixar de entregar aos Municípios receitas tributárias fixadas nesta Constituição, dentro dos prazos estabelecidos em lei;*

*VI - prover a execução de lei federal, ordem ou decisão judicial;*

*VII - assegurar a observância dos seguintes princípios constitucionais:*

*a) forma republicana, sistema representativo e regime democrático;*

*b) direitos da pessoa humana;*

*c) autonomia municipal;*

*d) prestação de contas da administração pública, direta e indireta.*

*e) 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*



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

*públicos de saúde. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 29, de 2000)*

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

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

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

*III - não tiver sido aplicado o mínimo exigido da receita municipal na manutenção e desenvolvimento do ensino;*

*III - não tiver sido aplicado o mínimo exigido da receita municipal na manutenção e desenvolvimento do ensino e nas ações e serviços públicos de saúde; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 29, de 2000)*

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

A doutrina constitucional brasileira consolidou-se no entendimento de que as hipóteses de intervenção federal e estadual, por resultarem em mitigação à autonomia de entes federados, são excepcionais e encontram-se exaustiva e taxativamente enumeradas na Constituição Federal, não sendo viável a criação de novos casos pelo intérprete ou pelo legislador.

Com efeito, segundo Bernardo Gonçalves, as intervenções federal e estadual regem-se pelo princípio (i) da excepcionalidade, segundo o qual “a intervenção (...) sempre será medida excepcional, porque a regra no federalismo é a autonomia do ente”; (ii) da taxatividade, de modo que “as hipóteses de intervenção estão previstas na Constituição”, fazendo parte de um rol fechado,



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

“não meramente exemplificativo”; e (iii) da temporalidade, para o qual “a intervenção terá sempre prazo determinado, justamente porque a regra é a autonomia”.<sup>2</sup>

Igualmente, ao comentar o art. 35 da Constituição Federal, Enrique Ricardo Lewandowski, em obra doutrinária, afirma ser inviável que as constituições estaduais criem novas hipóteses de intervenção dos estados em seus municípios para além daquelas enunciadas no texto constitucional:

*A intervenção dos Estados em seus Municípios e a da União naqueles localizados em Território Federal também constitui medida excepcional, repetindo-se no art. 35, caput, da Carta Magna a fórmula negativa “não intervirá”, significando que a medida somente poderá ocorrer licitamente nas hipóteses arroladas nos quatro incisos do referido dispositivo constitucional. Consta-se, pois, que a medida, nesse âmbito, é também excepcional, como não poderia deixar de ser, porquanto vulnera a autonomia que a Lei Maior assegura aos Municípios, agora elevados à categoria de entes federativos, de pleno direito.*

*A Constituição Federal vigente esgota o assunto, não deixando margem para que as Constituições Estaduais disciplinem a matéria, como no passado. A Carta de 1967, com a Emenda de 1969, em seu art. 34, embora definisse os casos de intervenção nos Municípios, estabelecia que esta seria regulada nas Constituições dos Estados. Agora, os pressupostos materiais e formais da ação interventiva encontram-se taxativamente arrolados na Lei Maior, ficando*

2 FERNANDES, Bernardo Gonçalves. *Curso de Direito Constitucional*. 9. ed. rev. ampl. e atual. Salvador: Juspodivm, 2017, p. 939-941.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

*vedado aos Estados modificá-los a qualquer título.*<sup>3</sup> – Grifo  
nosso

No mesmo sentido, José Afonso da Silva diz que:

*Intervenção é antítese da autonomia. Por ela afasta-se momentaneamente a atuação autônoma do Estado, Distrito Federal ou Município que a tenha sofrido. 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 (...).*<sup>4</sup> – Grifo nosso

Nessa linha é a jurisprudência consolidada do Supremo Tribunal Federal:

*Ação direta de inconstitucionalidade. 2. Impugnação do inciso V do art. 91 da Constituição do Estado de Pernambuco. 3. Hipótese de intervenção em município para além da taxatividade assegurada no art. 35 da Constituição da República. Vulneração ao princípio da autonomia dos entes federados. Precedentes. 4. Ação direta de inconstitucionalidade procedente. (ADI 2917, Rel. Min. Gilmar Mendes, DJe de 14.4.2020) – Grifo  
nosso*

**CONSTITUCIONAL. INTERVENÇÃO ESTADUAL NO  
MUNICÍPIO. C.F., art. 35, I, II e III. Constituição do Estado**

3 LEWANDOWSKI, Enrique Ricardo. Comentário ao art. 35. In: CANOTILHO, J.J. Gomes; MENDES, Gilmar F.; SARLET, Ingo W.; STRECK, Lenio L. (Coords). *Comentários à Constituição do Brasil*. 2. ed. São Paulo: Saraiva/Almedina/ Série IDP.

4 SILVA, José Afonso da. *Curso de direito constitucional positivo*. 37. ed. rev. e atual. São Paulo, Malheiros, 2014, p. 489.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

*do Pará, art. 84, I, II e III. COMPETÊNCIA ATRIBUÍDA AO TRIBUNAL DE CONTAS DO MUNICÍPIO PARA REQUERER AO GOVERNADOR A INTERVENÇÃO. Constituição do Pará, art. 85, I. I. - É inconstitucional a atribuição conferida, pela Constituição do Pará, art. 85, I, ao Tribunal de Contas dos Municípios, para requerer ao Governador do Estado a intervenção em Município. Caso em que o Tribunal de Contas age como auxiliar do Legislativo Municipal, a este cabendo formular a representação, se não rejeitar, por decisão de dois terços dos seus membros, o parecer prévio emitido pelo Tribunal (C.F., art. 31, § 2º). II. - Ação direta de inconstitucionalidade julgada procedente. (ADI 2631, Rel. Min. Carlos Velloso, DJ de 8.8.2003) – Grifo nosso*

Esclarecedoras, no ponto, são as lições do Ministro Celso de Mello explicitadas em voto proferido no julgamento de questão de ordem na Intervenção Federal 590/CE:

*Não se pode perder de perspectiva a circunstância de que a intervenção federal representa, ainda que transitoriamente, a própria negação da autonomia institucional reconhecida aos Estados-membros pela Constituição da República. Essa autonomia, que possui extração constitucional, configura postulado fundamental peculiar à organização político-jurídica de qualquer sistema federativo, inclusive do sistema federativo vigente no Brasil. O poder autônomo – que a ordem jurídico-constitucional atribuiu aos Estados-membros – traduz um dos pressupostos conceituais inerentes à compreensão mesma do federalismo. Daí a estrita disciplina imposta pela Constituição ao instituto da intervenção federal, cujos requisitos de admissibilidade foram por ela taxativamente relacionados em “numerus clausus”, em obséquio ao princípio maior da autonomia das entidades federadas e em consideração ao*





MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

*caráter absolutamente excepcional de que se reveste o ato interventivo. Essa circunstância justifica, plenamente, a advertência constante do magistério doutrinário de PONTES DE MIRANDA (“Comentários à Constituição de 1967”, tomo 2/198, 1967, RT), para quem “a intervenção nos Estados-membros constitui, pelo menos, teoricamente, o ‘pactum dolens’ do Estado Federal”.*

(IF 590 QO, Rel. Min. Celso De Mello, DJ de 9.10.1998) – Grifo nosso

Dessa maneira, não se afigura legítimo que normas estaduais, ao disciplinarem o instituto da intervenção dos estados-membros em seus municípios, criem hipóteses distintas daquelas taxativamente enumeradas no art. 35 da Carta da República, sob pena de ofensa ao aludido dispositivo constitucional e de vulneração, em última análise, à própria autonomia dos municípios (arts. 18, *caput*, e 29, *caput*, da CF).

### 3. INCONSTITUCIONALIDADE DAS NORMAS QUESTIONADAS

O art. 25 da Constituição do Estado do Acre ampliou as hipóteses de intervenção do estado nos municípios acreanos, para além daquelas previstas no texto constitucional federal, de modo a autorizar sua decretação quando “*se verificar, sem justo motivo, impontualidade no pagamento de empréstimo garantido pelo Estado*” (inciso IV); e caso “*forem praticados, na administração municipal, atos de corrupção devidamente comprovados*” (inciso V).





**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

Há, em tais normas, indevida inovação face aos contornos do art. 35 da Constituição Federal, em contrariedade à aludida norma constitucional e aos arts. 18, *caput*, e 29, *caput*, da Carta da República.

**4. PEDIDOS E REQUERIMENTOS**

Em face do exposto, requer o PROCURADOR-GERAL DA REPÚBLICA que se colham informações da Assembleia Legislativa do Estado do Acre e que se ouça a Advocacia-Geral da União, nos termos do art. 103, § 3º, da CF. Superadas essas fases, pede prazo para a manifestação da Procuradoria-Geral da República.

Ao final, postula que seja julgado procedente o pedido, a fim de que seja declarada a inconstitucionalidade do art. 25, IV e V, da Constituição do Estado do Acre.

Brasília, data da assinatura digital.

*Augusto Aras*  
Procurador-Geral da República  
*Assinado digitalmente*

VF