



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE Nº 6619

Requerente: Procurador-Geral da República

Requerida: Assembleia Legislativa do Estado de Rondônia

Relator: Ministro GILMAR MENDES

*Constitucional. Artigo 113, alínea “e”, da Constituição do Estado de Rondônia. Hipóteses de intervenção do Estado nos Municípios rondonienses. O dispositivo questionado extrapola as hipóteses de intervenção taxativamente previstas no artigo 35 da Carta Federal, o qual é de observância compulsória pelos Estados-membros. Violação ao disposto no artigo 35 da Constituição da República, bem como ao princípio da autonomia dos entes federados. Precedentes dessa Suprema Corte. Manifestação pela procedência do pedido formulado pelo requerente.*

Egrégio Supremo Tribunal Federal,

O Advogado-Geral da União, tendo em vista o disposto no artigo 103, § 3º, da Constituição da República, bem como na Lei nº 9.868, de 10 de novembro de 1999, vem, respeitosamente, manifestar-se quanto à presente ação direta de inconstitucionalidade.

## I – DA AÇÃO DIRETA

Trata-se de ação direta de inconstitucionalidade proposta pelo Procurador-Geral da República, tendo por objeto o artigo 113, alínea “e”, da Constituição do Estado de Rondônia, o qual dispõe o seguinte:

Art. 113. Ao Estado compete exercer em seu território todos os poderes que, implícita ou explicitamente, não lhe sejam vedados pela Constituição Federal e, especialmente, intervir nos Municípios somente quando:

(...)

e) não forem cumpridos os prazos estabelecidos nesta Constituição.

O autor sustenta que a norma questionada, ao ampliar as hipóteses de intervenção do Estado nos Municípios rondonienses para além daquelas taxativamente previstas pelo poder constituinte federal, violaria os artigos 18, *caput*; 29, *caput*; e 35, *caput*, todos da Lei Maior<sup>1</sup>.

Argumenta que as hipóteses de intervenção federal e estadual, por resultarem em mitigação à autonomia de entes federados, seriam excepcionais e estariam exaustivamente enumeradas nos artigos 34 e 35 da Constituição Federal, não sendo possível a criação de novos casos pelo intérprete ou pelo legislador, sob pena de afronta à autonomia das unidades da Federação.

Diante dos argumentos expostos, requer a declaração da inconstitucionalidade do artigo 113, alínea “e”, da Constituição do Estado de Rondônia.

Distribuído o feito, o Ministro Relator GILMAR MENDES solicitou

---

<sup>1</sup> “Art. 18. A organização político-administrativa da República Federativa do Brasil compreende a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, todos autônomos, nos termos desta Constituição.”

“Art. 29. O Município reger-se-á por lei orgânica, votada em dois turnos, com o interstício mínimo de dez dias, e aprovada por dois terços dos membros da Câmara Municipal, que a promulgará, atendidos os princípios estabelecidos nesta Constituição, na Constituição do respectivo Estado e os seguintes preceitos:”

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

informações à autoridade requerida, nos termos do artigo 6º da Lei nº 9.868/1999, bem como determinou a oitiva do Advogado-Geral da União e do Procurador-Geral da República.

Apesar de devidamente intimada, a Assembleia Legislativa do Estado de Rondônia deixou transcorrer o prazo sem apresentar informações, conforme certificado por essa Suprema Corte (documento eletrônico nº 10).

Na sequência, vieram os autos para manifestação do Advogado-Geral da União.

## II – MÉRITO

Conforme relatado, o requerente sustenta que a alínea “e” do artigo 113 da Constituição do Estado de Rondônia preveria hipótese de intervenção do Estado nos Municípios para além daquelas enumeradas pelo poder constituinte originário, incorrendo em violação aos artigos 18, 29 e 35 da Lei Maior.

A Constituição Federal, em seus artigos 1º e 18<sup>2</sup>, estabelece que a República Federativa do Brasil é formada pela união indissolúvel dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal, “*todos autônomos, nos termos desta Constituição*”, fixando, assim, a feição do poder político no território brasileiro.

Essa autonomia, que se concretiza pela capacidade de auto-organização, autogoverno, autolegislação e autoadministração, encontra limites no próprio Texto Constitucional.

De fato, o artigo 25 da Carta Republicana determina aos Estados, na adoção das respectivas leis e Constituições, a observância compulsória dos

---

<sup>2</sup> “Art. 1º A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito e tem como fundamentos:”

“Art. 18. A organização político-administrativa da República Federativa do Brasil compreende a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, todos autônomos, nos termos desta Constituição.”

princípios previstos em seu texto, os quais a doutrina costuma classificar em princípios constitucionais sensíveis e estabelecidos. Sobre o tema, José Afonso da Silva<sup>3</sup> assevera o seguinte:

*Princípios constitucionais sensíveis* – (...) Esses princípios são aqueles que estão enumerados no art. 34, inciso VII, que constituem o fulcro da organização constitucional do país, de tal sorte que os Estados Federados, ao se organizarem, estão circunscritos à adoção (a) da forma republicana do governo; (b) do sistema representativo e do regime democrático; (c) dos direitos da pessoa humana; (d) da autonomia municipal; (e) da prestação de contas da Administração Pública, direta e indireta.

(...)

*Princípios constitucionais estabelecidos* – **São, como notara Raul Machado Horta, os que limitam a autonomia organizatória dos Estados; são aquelas regras que revelam, previamente, a matéria de sua organização** e as *normas* constitucionais de caráter vedatório, bem como os princípios de organização política, social e econômica, que determinam o retraimento da autonomia estadual (...).

**Na organização dos poderes estaduais, o poder constituinte terá que respeitar o princípio da divisão de Poderes, que é um princípio fundamental da ordem constitucional brasileira (art. 2º),** até porque, implicitamente, isso está previsto; (grifou-se).

Trata-se, em síntese, do princípio da simetria constitucional, segundo o qual as unidades federadas, a despeito de sua autonomia, devem observar em suas ordens jurídicas parciais os parâmetros estabelecidos pela Constituição Federal, por um imperativo de uniformidade mínima na organização dos entes federados do país.

É essa a orientação firmada na jurisprudência desse Supremo Tribunal Federal, conforme se depreende, exemplificativamente, da ementa do acórdão proferido no julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 507, *in verbis*:

(...) O poder constituinte outorgado aos Estados-membros sofre as limitações jurídicas impostas pela Constituição da República. **Os**

---

<sup>3</sup> SILVA, José Afonso da. **Comentário contextual à Constituição**. 6. ed., São Paulo: Malheiros, 2009, p. 285-286.

**Estados-membros organizam-se e regem-se pelas Constituições e leis que adotarem, submetendo-se, no entanto, quanto ao exercício dessa prerrogativa institucional (essencialmente limitada em sua extensão), aos condicionamentos normativos impostos pela Constituição Federal, pois é nessa que reside o núcleo de emanção (e de restrição) que informa e dá substância ao poder constituinte decorrente que a Lei Fundamental da República confere a essas unidades regionais da Federação. (...)**

(ADI nº 507, Relator: Ministro CELSO DE MELLO, Órgão Julgador: Tribunal Pleno, Julgamento em 14/02/1996, Publicação em 08/08/2003; grifou-se).

Assim, os entes federados têm o dever de reproduzir, nos regramentos regionais, determinadas normas previstas pela Constituição da República, dentre as quais se encontram as disposições referentes às hipóteses de intervenção.

A propósito, esse Supremo Tribunal Federal<sup>4</sup> já decidiu que *“as disposições do art. 35 da Constituição do Brasil/1988 também consubstanciam preceitos de observância compulsória por parte dos Estados-membros, sendo inconstitucionais quaisquer ampliações ou restrições às hipóteses de intervenção.”*

No mesmo sentido, o Ministro CELSO DE MELLO ressaltou o caráter taxativo das hipóteses de intervenção previstas pela Carta Republicana, conforme se depreende do seguinte excerto do voto proferido no julgamento da Questão de Ordem na Intervenção Federal nº 590<sup>5</sup>:

O mecanismo de intervenção constitui instrumento essencial à viabilização do próprio sistema federativo, e, não obstante o caráter excepcional de sua utilização – necessariamente limitada às hipóteses taxativamente definidas na Carta Polícia –, mostra-se impregnado de múltiplas funções de ordem político-jurídica, destinadas (a) a tornar efetiva a intangibilidade do vínculo federativo; (b) a fazer respeitar a integridade territorial das unidades federadas; (c) a promover a unidade

---

<sup>4</sup> ADI nº 336, Relator: Ministro EROS GRAU, Órgão Julgador: Tribunal Pleno, Julgamento em 10/02/2010, Publicação em 17/09/2010.

<sup>5</sup> IF-QO nº 590, Relator: Ministro Celso de Mello, Órgão Julgador: Tribunal Pleno, Julgamento em 17/09/1998, Publicação em 09/10/1998.

do Estado Federal e (d) a preservar a incolumidade dos princípios fundamentais proclamados pela Constituição da República;

(...)

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

Na hipótese em exame, a alínea “e” do artigo 113 da Constituição do Estado de Rondônia estabelece que o Estado não intervirá em seus Municípios exceto quando não forem cumpridos os prazos estabelecidos na referida Carta Estadual. Veja-se:

Art. 113. Ao Estado compete exercer em seu território todos os poderes que, implícita ou explicitamente, não lhe sejam vedados pela Constituição Federal e, especialmente, intervir nos Municípios somente quando:

- a) deixar de ser paga, sem motivo de força maior, por dois anos consecutivos, a dívida fundada;
- b) não forem prestadas contas devidas, na forma da lei;
- c) não tiver aplicado na manutenção e desenvolvimento do ensino, em cada ano, pelo menos vinte e cinco por cento da receita resultante de impostos;
- d) o Tribunal de Justiça der provimento à representação para assegurar a observância de princípios indicados na Constituição Federal e nesta Constituição, ou para prover a execução de lei, de ordem ou de decisão judicial;
- e) não forem cumpridos os prazos estabelecidos nesta Constituição.** (Grifou-se).

Observa-se, contudo, que a norma questionada contempla hipótese não prevista pelo artigo 35 da Constituição Federal, o qual regula, exaustivamente, os casos de intervenção dos Estados nos Municípios. Confira-se o teor do referido dispositivo constitucional:

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

- I - deixar de ser paga, sem motivo de força maior, por dois anos consecutivos, a dívida fundada;
- II - não forem prestadas contas devidas, na forma da lei;

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

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

Desse modo, constata-se que a disposição atacada extrapola as hipóteses de incidência do mecanismo da intervenção estadual, as quais, como visto, encontram-se taxativamente previstas pelo artigo 35 da Carta de 1988. Em outros termos, a norma sob invecção, ao prever novo caso de intervenção, incompatibiliza-se com o Texto Constitucional, uma vez que “*não resta mais nada às Constituições Estaduais nessa matéria*”<sup>6</sup>.

Em caso semelhante, esse Supremo Tribunal Federal declarou a inconstitucionalidade de regra da Constituição do Estado de Pernambuco que possibilitava a intervenção do Estado em seus Municípios diante da prática de atos de corrupção e improbidade, hipótese não prevista pelo artigo 35 da Constituição Federal. A propósito, confira-se a ementa da Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2917:

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 nº 2917, Relator: Ministro GILMAR MENDES, Órgão Julgador: Tribunal Pleno, Julgamento em 27/03/2020, Publicação em 15/04/2020; grifou-se).

O Ministro Relator GILMAR MENDES destacou, em seu voto, que “*a jurisprudência desta Corte, há muito, pacificou-se no sentido de rejeitar normas estaduais que inovem as possibilidades de intervenção em município para além*

---

<sup>6</sup> SILVA, José Afonso da. **Comentário Contextual à Constituição**. 9ª ed. São Paulo: Malheiros, 2014, p. 331.

*daquelas hipóteses do art. 35 da CF. São exemplos disso: ADI 1000/CE, Moreira Alves, DJ 22.4.94, Pleno; ADI 614/MA, Ilmar Galvão, DJ 18.5.2001, Pleno; ADI 2.631/PA, Carlos Velloso, DJ 8.8.2003, Pleno.”*

A autonomia dos entes da Federação, ao mesmo tempo em que consiste em um poder limitado, serve de garantia contra ingerências indevidas de outras unidades, de modo que a ampliação das hipóteses de incidência da intervenção estadual é capaz de vulnerar o próprio equilíbrio federativo. Desse modo, observa-se que a disposição questionada, além de incompatível com o artigo 35 da Lei Maior, ofende o princípio da autonomia dos entes federados.

Nesses termos, conclui-se pela inconstitucionalidade do artigo 113, alínea “e”, da Constituição do Estado de Rondônia.

Cumprido destacar, ainda, o entendimento consolidado dessa Suprema Corte – e reafirmado no julgamento da questão de ordem na Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 3916/DF, Relator Ministro EROS GRAU, DJ de 19.10.2009; da medida cautelar na Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 4843, Relator Ministro CELSO DE MELLO, DJ de 03.02.2014; da Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 351, Relator Ministro MARCO AURÉLIO, DJ de 05.08.2014; e da Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 119, Relator Ministro DIAS TOFFOLI, DJ de 28.03.2014 – no sentido da autonomia do Advogado-Geral da União para se contrapor à constitucionalidade das normas submetidas ao seu exame, na jurisdição concentrada de constitucionalidade, notadamente quando houver precedente no mesmo sentido.

### **III – CONCLUSÃO**

Diante do exposto, o Advogado-Geral da União manifesta-se pela procedência do pedido formulado pelo requerente, devendo ser declarada a



inconstitucionalidade do artigo 113, alínea “e”, da Constituição do Estado de Rondônia.

São essas, Excelentíssimo Senhor Relator, as considerações que se tem a fazer até o presente momento, cuja juntada aos autos ora se requer.

Brasília, de março de 2021.

JOSÉ LEVI MELLO DO AMARAL JÚNIOR  
Advogado-Geral da União

IZABEL VINCHON NOGUEIRA DE ANDRADE  
Secretária-Geral de Contencioso

CAROLINA SAUSMIKAT BRUNO DE VASCONCELOS  
Advogada da União