

Nova Perspectiva para a Representação Interventiva: a Tutela dos Direitos da Pessoa Humana Como Dever da República Federativa do Brasil

New Perspective for Interventional Representation: the Protection of the Rights of the Human Person as a Duty of the Federative Republic of Brazil

JULIO FERNANDES NETO

Mestre em Direito no Mestrado em Direitos Humanos da Uniritter, Delegado da Polícia do Rio Grande do Sul.

EDUARDO SANTOS CRESTANI

Graduado em Direito pelo Centro Universitário Ritter dos Reis.

GILBERTO SCHÄFER

Graduado em Direito (1993), Mestre (2001) e Doutor (2009) em Direito Público pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Palestrante da Escola Superior da Magistratura da Associação de Juízes do Rio Grande do Sul (Ajuris). Magistrado do Poder Judiciário do Estado do Rio Grande do Sul. Vice-Presidente Administrativo da Ajuris. Atualmente, é Professor do Centro Universitário Ritter dos Reis, atuando nas áreas no Mestrado em Direitos Humanos. Leciona em Cursos de Pós-Graduação. Um dos professores coordenadores da Clínica de Direitos Humanos do Uniritter. Tem experiência na área de Direito, com ênfase em Direito Público, Processo Civil e Direitos Humanos, atuando principalmente nos seguintes temas: acesso à justiça, controle de constitucionalidade, direitos coletivos e difusos, direitos humanos, moradia e usucapião.

Submissão: 02.09.2015

Decisão Editorial: 28.01.2016

Comunicação ao Autor: 28.01.2016

RESUMO: O presente artigo propõe uma releitura da representação interventiva por uma perspectiva de unidade do Direito. Sob tal viés, pretende demonstrar que essa modalidade de ação se apresenta como elemento de conexão entre as obrigações iminentes dos planos constitucional e internacional

quanto à proteção dos direitos da pessoa humana. A instrumentalização desse dever de proteção, que tem como ferramenta possível a ação interventiva, demandará, para o delineamento do recorte de estudo proposto, a investigação da evolução histórica do instituto, com inserções na doutrina de direito público e na jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, notadamente no que se refere à possibilidade de investigação de constitucionalidade pela via interventiva de atos não normativos. Com base nessa perspectiva, pretende-se construir argumentação que demonstre a importância da ação interventiva sob o paradigma dos direitos humanos, resgatando sua relevância no sistema constitucional brasileiro.

PALAVRAS-CHAVE: Representação interventiva; direitos da pessoa humana; direitos humanos; atos concretos; compromisso internacional.

ABSTRACT: This paper proposes a re-reading of interventional representation from a law unit perspective. Under such a bias, aims to demonstrate that this type of action is presented as a connecting element between the immanent obligations of constitutional and international level for the protection of the rights of the individual. The instrumentalization of this duty of protection, which has as a possible tool the interventional action, require, for the design of the proposed study clipping, the investigation of the historical development of the institute, with inserts in public law doctrine and jurisprudence of the Supreme Court, notably with It refers to the possibility of constitutionality research of non-normative acts. From this perspective, it is intended to construct arguments that demonstrate the importance of intervening action under the paradigm of human rights, restoring its relevance in the Brazilian constitutional system.

KEYWORDS: Interventional representation; rights of the individual; human rights; concrete acts; international commitment.

SUMÁRIO: Introdução; 1 A representação interventiva: da inserção à diferenciação; 2 Objeto da controvérsia: dos atos normativos aos atos concretos; 3 A representação interventiva lastreada na proteção dos direitos da pessoa humana como corolário da proteção interna e internacional dos direitos da pessoa humana; Considerações finais; Referências.

INTRODUÇÃO

A representação interventiva por violação dos princípios sensíveis, prevista como uma das modalidades de controle de constitucionalidade, foi, sobretudo após o advento da Carta de 1988, relegada a uma posição de menor destaque no sistema brasileiro. O alargamento do rol de ações diretas para salvaguarda do princípio da unidade da Constituição pode ser apontado como o responsável pelo desprestígio do mecanismo em questão.

No presente estudo, pretende-se demonstrar que a representação interventiva tem uma importante função: aquela pertinente ao cumprimento das obrigações iminentes dos direitos humanos fundamentais decorrentes de instrumentos internacionais ratificados pela República Federativa do Brasil.

Inicialmente, explanar-se-á sobre a conformação da representação interventiva desde que foi inserida, ainda na vigência da Constituição de 1934, até a atual Constituição de 1988.

Ao longo de tal processo e mesmo como seu produto, serão identificados os tipos de violações que ensejam a ação direta de inconstitucionalidade interventiva, com dois objetivos diretos: i) delinear o seu papel dentro do sistema de ações constitucionais; ii) investigar a possibilidade de renovação de sua teleologia pela introdução da tutela ao princípio sensível dos direitos da pessoa humana como seu objeto.

Buscar-se-á uma valorização do instituto pelo prisma dos direitos humanos fundamentais, notadamente sob a perspectiva dos tratados internacionais de direitos humanos. E, não é demais lembrar, constitui decorrência lógica do movimento de transposição – do estatismo para o antropocentrismo – realizado no Direito Internacional, com posterior irradiação para os sistemas constitucionais locais, colocando a tutela da dignidade de cada ser humano como ponto central, de chegada e de partida, das ordens jurídicas nacionais.

A Constituição da República Federativa do Brasil, que assenta entre seus fundamentos a dignidade da pessoa humana (art. 1º, inciso IV), constitui exemplo claro desse movimento.

Bem por isso, seja sob uma perspectiva interna – tanto na dimensão negativa como positiva dos direitos fundamentais –, seja sob a égide das obrigações internacionais decorrentes do Direito Internacional dos Direitos Humanos, não há como conceber que qualquer violação a esses direitos ocorra, sem que se cogite, nas mesmas duas esferas, a imposição de sanção ao Estado brasileiro.

Essa perspectiva, de um compromisso de garantia dos direitos humanos fundamentais, é, precisamente, o recorte para justificar, como decorrência do federalismo, a responsabilização da República brasileira na hipótese de sua inércia diante da violação dos direitos da pessoa humana, ainda que ocorrida no âmbito de competência de um dos Estados-membros.

Ela servirá, como se verá a seguir, como reforço à proposta da intervenção federal nesses casos.

1 A REPRESENTAÇÃO INTERVENTIVA: DA INSERÇÃO À DIFERENCIAÇÃO

A ação direta de inconstitucionalidade interventiva ou representação interventiva surgiu com a Constituição de 1934, com a denominação de *declaração de constitucionalidade da lei interventiva*, a qual conferia ao Procurador-Geral da República a possibilidade de declaração de inconstitucionalidade para evitar a intervenção federal, quando ocorresse ofensa a determinados princípios consagrados na Lei Maior – denominados pela doutrina como sensíveis –, no art. 7º, I, *a* até *h*. Servia, dessa forma, de mecanismo necessário à manutenção da unidade nacional. Tornou-se a primeira hipótese de controle concentrado de constitucionalidade no sistema brasileiro, com a feição de um mecanismo de controle *preventivo obrigatório* das leis federais que decretavam a intervenção da União nos Estados, em casos de violação dos chamados princípios sensíveis, resultando como o embrião do controle concentrado e abstrato de constitucionalidade, mesmo que seu objetivo inicial fosse uma declaração de inconstitucionalidade para evitar a intervenção federal. É preciso assinalar que ela foi criada como um meio concentrado para operar em concreto: seu objeto não era, e nunca foi, uma questão abstrata.

Foi na Constituição de 1946 que se delineou uma mudança no objeto da representação interventiva, que passou a versar sobre o ato impugnado, e não mais sobre a lei que decretava a intervenção. A representação interventiva, então, ajuizada pelo Procurador-Geral da República, subordinava-se à declaração de inconstitucionalidade com decisão definitiva pelo Supremo Tribunal Federal (art. 8º, parágrafo único). Entretanto, somente essa decisão dada pela Corte Constitucional era insuficiente para ensejar a intervenção federal, pois se exigia como condição necessária, além da declaração de constitucionalidade, a existência de um estado de anormalidade, em consequência de perturbação da ordem ou da tranquilidade pública, pois o Congresso poderia se limitar a suspender a execução do ato arguido de inconstitucionalidade, se essa medida já restabelecesse a normalidade no Estado (art. 13), não havendo a necessidade de nomear um interventor.

Na vigência dessa Constituição, o Procurador-Geral da República, Themístocles Brandão Cavalcanti, representou, pela primeira vez (Rep 93, de 16.07.1947), pela intervenção em decorrência da violação de princípios sensíveis, aduzindo a inconstitucionalidade de disposições tidas como parlamentaristas da Carta do Ceará (STF, Aj, 85:3).

Aspecto também relevante no contexto da Carta de 1946 é a ausência inicial de regras processuais para a ação interventiva. Tal lacuna, suprida,

em primeiro momento, pelo STF, determinou o desenvolvimento jurisprudencial de normas que, *a posteriori*, foram transformadas em lei.

De forma análoga, foi igualmente na vigência da Constituição de 1946, nos autos da Representação nº 94, que se indagou a necessidade de formulação de requerimento ao Procurador-Geral para a ação direta interventiva, bem como sobre quais seriam as possibilidades do chefe do Ministério Público da União diante desse requerimento. Castro Nunes consolidou, ademais, o entendimento de que caberia, única e exclusivamente, a representação interventiva para atos normativos.

A seguir, foi introduzida, na mesma Constituição de 1946, pela Emenda nº 16, ao lado da representação interventiva, a representação de inconstitucionalidade de normas estaduais e federais. Essa nova modalidade de controle concentrado de constitucionalidade era desvinculada de um caso concreto, tendo como escopo retirar do ordenamento, com a decretação de nulidade, os textos normativos que apresentavam incompatibilidade com o texto constitucional.

Devido a esse novo mecanismo de controle abstrato, a ação direta interventiva foi perdendo força, visto que agora havia mecanismos para que o Procurador-Geral utilizasse a ação direta genérica, mesmo nos casos de ofensa a princípios sensíveis. A forma genérica apresentava diversas vantagens, pois, enquanto a interventiva se resumia em decretar a intervenção para, posteriormente, o Presidente da República concretizá-la, a genérica nulificava definitivamente a lei, ou o ato impugnado, com eficácia *erga omnes*, sem a necessidade de se adotar qualquer providência ulterior para tornar efetiva a sentença de inconstitucionalidade transitada em julgado. Dessa forma, sua aplicabilidade ensejou, em gradativo, quebra do monopólio que a ação direta interventiva possuía em matéria de controle de constitucionalidade, tornando a ação genérica a via mais utilizada, em decorrência da sua praticidade, celeridade e efetividade.

No que se refere à Constituição de 1967/69, manteve-se o constituinte inerte quanto ao controle difuso, não trazendo grandes mudanças no seu texto. A representação para fins de intervenção, entretanto, teve seu objeto ampliado, pois, naquele momento, não se assegurava a possibilidade de controle apenas como decorrência da violação dos princípios sensíveis (art. 10, VII), mas também para prover a execução de lei federal (art. 10, VI, 1ª parte). Contudo, nos casos dos princípios constitucionais sensíveis, não se seguiu, no texto de 1967, aquilo que se expressava no texto de 1946, no sentido de autorizar tanto a representação do Procurador-Geral da Re-

pública quanto a apreciação do Congresso Nacional. Na Carta de 1967, o Procurador-Geral da República continuou a ser o único legitimado a ajuizar a representação no Supremo Tribunal Federal pelo desrespeito de algum dos princípios constitucionais (art. 10, § 1º, c).

Chegando aos dias atuais, a Constituição Federal de 1988 preservou a representação interventiva como uma das modalidades de intervenção. Entretanto, há outras, como a intervenção federal espontânea (art. 34, I, II, III e V), em que o Presidente da República age de ofício, a fim de garantir a unidade nacional, a ordem pública e as finanças dos Estados; a intervenção federal provocada por solicitação (art. 34, IV, c/c o art. 36, I, 1ª parte), em que o Presidente só decreta a intervenção se os Poderes Executivo e Legislativo impedidos a solicitem; há também a intervenção federal provocada, que é a decretada pelo Presidente após a requisição do STF nos casos de garantia do próprio Poder Judiciário (art. 34, IV, c/c o art. 36, I, 2ª parte) ou pelo STF, STJ ou TSE para preservar a autoridade das ordens e decisões judiciais (art. 34, VI, 2ª parte, c/c o art. 36, II).

Atualmente, os princípios constitucionais ensejadores de intervenção passaram a ter previsão no art. 34, VII, c/c o art. 36, III, da Carta Republicana de 1988, constituindo, ainda, pressuposto de intervenção federal, que há de ser executada pelo Presidente da República (art. 36, III e § 1º, da Carta Magna).

A Constituição de 1988 expandiu o modelo, conferindo-lhe também uma função muito importante, ao inserir, entre os princípios sensíveis ensejadores da representação interventiva, a tutela dos *direitos da pessoa humana* (art. 34, VII, *b*). Para compreender o alcance desta possibilidade de intervenção destinada ao resguardo dos direitos da pessoa humana, é preciso refletir acerca de quais atos estariam abrangidos por essa hipótese de representação interventiva, bem assim sobre qual a função dessa mesma hipótese de representação no sistema jurídico brasileiro. Dessa feita, será possível compreender qual o diferencial da representação interventiva dentro do contexto de controle de atos que ferem a Constituição Federal.

2 OBJETO DA CONTROVÉRSIA: DOS ATOS NORMATIVOS AOS ATOS CONCRETOS

A representação interventiva para tutelar “direitos da pessoa humana”, concebidos como princípio sensível, tem como escopo um pronunciamento do Supremo Tribunal Federal acerca da violação dos direitos da pessoa humana por parte de Estado-membro, podendo desembocar em uma intervenção. Ela se desenvolve em contraditório, outorgando a representa-

ção da União para o Procurador-Geral da República que assume o polo ativo.

Com a introdução da ação direta genérica (ADI), possibilitou-se atacar as leis e os atos normativos, com uma ampliação de legitimados. Se os atos normativos estaduais, que ferissem a Constituição, fossem a única possibilidade de utilizar a representação interventiva, esta estaria sem função. No entanto, a representação interventiva permite que se ataquem atos não apenas normativos, mas também as omissões e os atos concretos atribuíveis a autoridades do Estado-membro que infrinjam os princípios sensíveis.

Na vigência da Constituição de 1946, já havia discussão sobre o cabimento da representação interventiva não apenas para atacar atos normativos, mas também para as omissões e os atos concretos atribuíveis a autoridades do Estado-membro que infringissem os princípios sensíveis. Foi na construção menos restrita de Pontes de Miranda que se alcançou a compreensão de que o objeto a ser atacado pelo Procurador poderia ser tanto uma lei quanto um ato, bastando a simples inobservância dos princípios sensíveis expressos no art. 7º, VII, da Constituição vigente à época (1946). Essa posição era em decorrência do emprego da palavra, no texto constitucional, da palavra *ato*, e não meramente da palavra *lei*, exatamente porque, se assim o fizesse, teria a amplitude do objeto de controle da representação interventiva.

Na mesma direção, sob a égide do texto de 1988, na decisão da IF 114-5/MT, o STF afirmou – mesmo julgando a ação improcedente – o rol de atos que ensejariam a ação interventiva para atos concretos que violassem os direitos da pessoa humana. Nesse julgamento, a Corte revisou a jurisprudência adotada até então, que apontava no sentido de só admitir os atos normativos como objeto da interventiva, já que, “no caso, não se questionava ato comissivo das autoridades locais, mas sua negligência ou inépcia em assegurar os mencionados direitos”. Embora a maioria tenha admitido a ampliação do objeto da representação, o antigo entendimento foi mantido pelo Ministro Celso de Mello, cujo voto externava uma interpretação restrita quanto ao objeto da representação interventiva, aceitando somente “ato estatal de caráter normativo, apto a ofender, de modo efetivo ou potencial, qualquer dos princípios sensíveis”.

O debate acerca da natureza da conduta do Poder Público, portanto, teve como fito produzir uma nova concepção da Corte quanto aos atos passíveis de representação interventiva por ofensa a princípios sensíveis. Como destaca Barroso, a jurisprudência sinalizou em sentido diverso do que era usual, ampliando, ainda mais, o seu campo de atuação, pois, além de não

exigir que seja meramente um ato de caráter normativo, destacou, também, que as omissões poderiam ensejar a intervenção federal. Há de se ressaltar que, embora a representação tenha sido conhecida, o seu pedido foi julgado improcedente.

De toda sorte, no bojo do *leading case* supracitado, iniciou-se a construção da compreensão alinhada ao objeto deste artigo quanto à relevância do instituto da ação interventiva no cenário brasileiro. O que, como se pretende demonstrar, se dá notadamente pela instrumentalização que a representação interventiva confere à ampla função de proteção dos direitos da pessoa humana, imanente não apenas do núcleo do sistema de direitos fundamentais da CF/1988 (princípio da dignidade da pessoa humana), mas também das obrigações internacionais assumidas pela República Federativa do Brasil, valendo-se da internalização de diversos instrumentos internacionais de tutela dos direitos humanos.

A importância de tal recorte justifica-se, de forma direta, pelo fato de que, ao possuir um objeto de controle mais amplo do que a ADI ou outros instrumentos de controle concentrado, a representação interventiva a esses não oferece concorrência. Ao contrário, em matéria de tutela dos direitos da pessoa humana, alcança atos concretos e mesmo omissões do Estado abarcados pelos demais mecanismos de controle, ou, como afirma em seu voto o Ministro Sepúlveda, trata de uma situação de fato “imputável não apenas a atos jurídicos determinados, *mas à ação material ou à omissão por conivência, por negligência ou por impotência, dos poderes estaduais, responsáveis*” (grifo nosso).

No mesmo sentido, cite-se a Intervenção Federal nº 5179, em que foi consolidada a aplicação da ação interventiva que possa advir de atos e omissões concretas, mas que deve revelar uma ineficácia permanente das medidas destinadas a debelá-las.

Assim, não apenas a conduta comissiva pode ensejar a ação interventiva, mas também a mera omissão ou incapacidade de lidar com circunstâncias fáticas atentatórias aos direitos humanos. Basta, segundo essa inteligência, que a ação (ou omissão) produza efeitos jurídicos, cujas consequências envolvam os princípios sensíveis.

Tal percepção ampliada do objeto da representação interventiva, para além da análise jurisprudencial e doutrinária lançada, é reforçada, também, pelo legislador ordinário. Em sua função típica, a fim de regulamentar o art. 36, III, da CF, o Legislativo promulgou a Lei nº 12.562/2011, cujo art. 3º, inciso II, assim dispõe: “II – a indicação do ato normativo, do ato

administrativo, *do ato concreto ou da omissão questionados; [...]*” (grifo nosso).

Portanto, em relação ao objeto da ação interventiva, o enunciado normativo em questão seguiu a perspectiva que ora se está a defender, no sentido da ampliação da utilidade do instituto da intervenção representativa, permitindo a aferição da constitucionalidade de atos que não são normativos.

Não obstante, uma ressalva se impõe, até mesmo pela precisão conceitual almejada. A decisão final do STF em uma ação interventiva, ao apreciar o ato, não nulifica a lei, embora se torne questão prejudicial a sua solução, nem autoriza o arguente a subtrair-se da esfera de incidência do ato normativo viciado (nulidade aplicada ao caso), diferença importante quanto à fiscalização incidental. O que se almeja no Supremo Tribunal Federal é, simplesmente, resolver o conflito federativo, julgando-o procedente ou improcedente, negando ou provendo a referida representação. Diante dessa análise, conclui-se que não há nulidade do ato estadual, “mas a decretação da intervenção federal no Estado, a fim de garantir o princípio sensível da Constituição”.

A importância de tal distinção será mais bem compreendida no próximo tópico deste estudo.

3 A REPRESENTAÇÃO INTERVENTIVA LASTREADA NA PROTEÇÃO DOS DIREITOS DA PESSOA HUMANA COMO COROLÁRIO DA PROTEÇÃO INTERNA E INTERNACIONAL DOS DIREITOS DA PESSOA HUMANA

É cediço que o Brasil adota como forma de Estado o regime federativo, princípio estruturante erigido na Constituição como cláusula pétrea. O Estado federado, assim, é uma organização que se traduz na pluralidade de entes federados dentro de uma unidade, sendo esta União dotada, com exclusividade, de personalidade jurídica de direito público internacional. Garante-se, dessa feita, a diversidade de poderes políticos autônomos entre os diversos entes federados.

Pois bem, o Estado brasileiro, sob a égide dessa organização, assume obrigações de diversos matizes no plano internacional. Entre essas interessam a este estudo aquelas atinentes aos direitos humanos.

Quanto a essas obrigações, assim como às demais, não pode o Estado, no plano internacional, opor sua organização federativa como um óbice para o cumprimento de obrigações assumidas.

É o que ocorre, e.g., no âmbito da Convenção Interamericana de Direitos Humanos, pelo estabelecimento da chamada *cláusula federal* (art. 28), segundo a qual o Estado-parte, mesmo sendo constituído “como Estado federal, [...] cumprirá todas as disposições da presente Convenção, relacionadas com as matérias sobre as quais exerce competência legislativa e judicial”, e, no que concerne

[...] às disposições relativas às matérias que correspondem à competência das entidades componentes da federação, o governo nacional deve tomar imediatamente as medidas pertinente, em conformidade com sua constituição e suas leis, a fim de que as autoridades competentes das referidas entidades possam adotar as disposições cabíveis para o cumprimento desta Convenção.

Disposição no mesmo jaez está prevista na Convenção de Viena sobre Direito dos Tratados, que, em seu art. 27, menciona: “Uma parte não pode invocar as disposições de seu direito interno para justificar o descumprimento de um tratado”.

No entanto, não basta que o Estado, visto na seara internacional, não possa se eximir de cumprir a sua missão. É necessário que se lhe dê instrumentos e mecanismos que o permitam agir, caso os seus entes internos – governos locais – desrespeitem as obrigações assumidas no plano internacional ou mesmo aquelas impostas pela constituição federal.

A representação interventiva por violações de direitos da pessoa humana responde a essa necessidade no plano internacional e interno, ao aliar a cláusula materialmente aberta dos direitos da pessoa humana e o conceito materialmente aberto dos direitos fundamentais, decorrente da cláusula de abertura prevista pelo art. 5º, § 2º, da Constituição Federal vigente.

A Carta de 1988, ao consagrar a proteção dos “direitos da pessoa humana” como princípio sensível, o fez sob a perspectiva do diálogo entre as fontes normativas, de modo a viabilizar a tutela tanto dos direitos e das garantias fundamentais assegurados em seu texto como daqueles decorrentes dos tratados de direitos humanos de que a República Federativa do Brasil é parte. A interpretação da expressão “direitos da pessoa humana” deve possibilitar a máxima efetividade dos direitos humanos, albergando todos os direitos fundamentais, inclusive sociais, fazendo-se uma leitura sistemática do art. 5º, §§ 2º e 3º, da Constituição, baseando-se no vetor teológico da dignidade da pessoa humana (art. 1º, I, da Constituição), de modo a produzir um espectro de tutela que alcance a concepção do homem não apenas como um ser individual, mas “também o homem inserido em relações so-

ciopolíticas e socioeconômicas e em grupos de várias naturezas, com funções sociais diferenciadas”.

A principal importância da cláusula de abertura é, precisamente, propiciar acessibilidade semântica à expressão “direitos da pessoa humana”, de modo a possibilitar que novos direitos possam ser tutelados, especialmente os previstos em tratados internacionais, em que os indivíduos passam a ter direitos contra os próprios Estados nacionais. Expande-se, assim, o universo de direitos fundamentais, “a fim de desenvolver o Estado Democrático de Direito, e proteger um núcleo de direitos básicos e inderrogáveis”, interligados com a própria dignidade da pessoa humana, tanto em sua dimensão normativa interna quanto na internacional.

Como corolário dessa concepção, a representação interventiva emerge como uma das ferramentas que aponta na direção e no domínio de instrumentalizar o todo harmônico entre o direito internacional e o direito interno, cumprindo a função comum *de proteção da pessoa humana*.

Tal sentido de unidade do Direito, ainda segundo Cançado Trindade, supera o clássico antagonismo entre as posições monista e dualista no Direito Internacional, em ângulo distinto de abordagem das relações entre direito interno e internacional. Isso, com base no reconhecimento de que a pretensa diferença entre tais ordenamentos, *difícilmente poderia oferecer uma resposta satisfatória à proteção internacional dos direitos humanos*.

Sob essa tendência de integração da normatividade protetiva dos direitos humanos fundamentais, conformadora de um *novo constitucionalismo aberto à proteção internacional dos direitos humanos*, é necessário repensar os institutos no plano interno – como é o caso da representação interventiva – para concebê-los de acordo com fim de que gerem mudanças no ordenamento constitucional dos Estados afetados, englobando *medidas proativas* para a tutela dos direitos humanos (obrigações de fazer ou positivas) por parte dos Estados, como no caso do postulado na IF 114, em que não se esperava uma atuação negativa do Estado, abstendo-se de utilizar seu poder diante dos direitos humanos, mas, sim, um comportamento operacional, a fim de garanti-los. Os Estados, nessa linha de ideias, têm “dever [...] de combater a impunidade, já que esta propicia a repetição crônica de violações de direitos humanos e a total vulnerabilidade”, como foi o caso da decisão prolatada pela Corte Interamericana de Direitos Humanos (CtIADH) no caso *Paniagua Morales e Outros versus Guatemala* (Caso de *Panel Blanca*).

A integração dos tratados internacionais relacionados aos direitos humanos foi importante para destacar a responsabilidade dos Estados, caso ocorra violação desses direitos, sujeitando-se, os atos internos do Estado à supervisão e ao controle dos órgãos internacionais de proteção, quando essa atuação do Estado se mostrar omissa ou falha na tarefa de garantir esses mesmos direitos. O Estado acaba não só tendo o dever de respeitar, como, também, o dever de garantir os direitos contidos nesses tratados internacionais. Reconhecer que os seres humanos têm direitos sob o plano internacional acarreta, assim, alegar que a negação desses direitos impõe a responsabilização internacional do Estado violador.

Como assevera André Ramos Tavares, “[...] a ausência de ‘competência federal’ é matéria de Direito interno e não de Direito Internacional”. Nesse caminho, não se geram dúvidas que o Estado federal responderá tanto pelos atos comissivos ou omissivos perpetrados por ele quanto aos atos oriundos de outros entes, mesmo quando aquele age em cumprimento estrito de Direito interno, sendo impedido de negar sua responsabilidade com referência à autonomia institucional de seus Estados federados.

Dessa feita, o princípio federativo e o da separação dos Poderes não podem ser invocados para afastar a responsabilidade da União perante a ordem internacional, tendo em vista que aquela se sujeitou a obrigações contraídas no plano internacional, em busca de proteger os direitos humanos. Nesse sentido, quando um Estado-parte adere a um tratado, cria-se a impossibilidade de justificar, com base em sua forma interna de organização, violações de direitos humanos, pois, como já analisado e reiterando mais uma vez, a quem compete apresentar defesa do Estado brasileiro, e tomar providências para a implementação de garantias que busquem a não repetição da conduta (bem como obrigações de reparar o dano e prevenir novas condenações), é o Estado federal por intermédio da figura da União. Assim, comprova-se o interesse jurídico da União para agir no plano interno, a fim de garantir esses direitos, mesmo que esse agir acarrete, temporariamente, a suspensão da autonomia do Estado-membro da federação.

Nota-se, conforme analisado, que a União – pessoa jurídica de direito interno – possui interesse em garantir esses direitos elencados nos tratados internacionais, pois, caso não haja a plena efetivação desses tratados, ensejar-se-ia a própria responsabilidade do Estado brasileiro, seguindo uma sanção internacional. O Estado infrator responde pelos danos causados, mesmo que a conduta ilícita não seja imediata do ente unionista, amoldando-se, plenamente, no caso de intervenção federal. Assim, essas condutas acabam influenciando as diversas obrigações a que o Estado se submete em decor-

rência das obrigações de tutelar os direitos humanos, tanto as obrigações negativas quanto as obrigações positivas.

Assim, diante do que já foi analisado, dada a centralidade dos direitos da pessoa humana no sistema jurídico brasileiro, a União possui um meio hábil e capaz de proteger os direitos humanos (art. 34, VII, *b*), afastando, temporariamente, a autonomia do Ente Federado violador, inclusive para se ver livre de responsabilidades no plano internacional, pois assumiu obrigações de direitos humanos que podem ser fiscalizadas e controladas pela comunidade internacional, o que pode gerar sanções internacionais, especialmente para um Estado como o brasileiro, que é signatário da jurisdição da Corte Interamericana de Direitos Humanos.

Nesse caminho, demonstra-se a real necessidade da representação interventiva, tanto em um viés garantidor dos direitos humanos quanto em um viés que busque isentar a responsabilidade do Estado federal no plano internacional de uma possível violação dos direitos garantidos ao indivíduo.

A representação interventiva é um instrumento que contribui na aproximação, senão interação, entre os ordenamentos jurídicos nacional e internacional em que as jurisdições nacional e internacional de direitos humanos não são “concorrentes ou conflitivas, mas, sim, complementares, em constante interação na proteção dos direitos da pessoa humana e na luta contra a impunidade dos violadores de tais direitos”.

Assim, percebe-se que a representação interventiva é um instrumento pela conexão que estabelece entre as duas esferas de proteção (constitucional e convencional) e a possibilidade de eliminar violações ou buscar reparações para o caso de esferas governamentais que tenham autonomia dentro do estado (Estado-membro e, no nosso caso, Município). A representação interventiva permite que a União possa evitar a violação do direito de uma das suas esferas e evite a responsabilidade internacional ou, de outro lado, possa exigir medidas de cumprimento de decisões ou de órgãos internacionais.

A representação interventiva tem, assim, o escopo de preservar os direitos humanos consagrados em tratados internacionais, estando eles no contexto da cláusula geral do art. 5º, § 2º, da Constituição Federal e também coibir e punir as graves violações de seus Estados-membros, a fim de não ensejar uma responsabilidade para o País. Assim, o compromisso externo acaba, necessariamente, reforçando o compromisso interno, em um mecanismo que se retroalimenta.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A representação interventiva não está totalmente absorvida pelas ações diretas de controle de constitucionalidade, como a ADI, ADC, ADPF e ADO. No presente trabalho, demonstrou-se como ela pode ser utilizada para atacar atos não normativos, atos concretos, mesmo omissões, possuindo um papel importante na jurisdição constitucional e na defesa dos direitos humanos, conforme foi assentado na Intervenção Federal nº 114-5.

A representação interventiva que tutela os direitos da pessoa humana exerce, por conseguinte, a função de remover graves entraves que o Estado brasileiro tenha para cumprir os seus compromissos constitucionais e internacionais para a defesa dos direitos humanos, sendo um importante instrumento para a aproximação da seara internacional dos direitos humanos e o direito interno, especialmente quando estiver em vigor um ato sistêmico de violação dos direitos humanos ou uma recusa de cumprimento de uma sentença internacional, como a Corte Interamericana de Direitos Humanos, por um ente federado.

Em suma, com base no recorte desenvolvido neste ensaio, a representação interventiva se apresenta como um instrumento legítimo à garantia dos direitos humanos. Nada obstante, ela se configura, do mesmo modo, como um instrumento gravoso, tendo em vista a inerente suspensão da autonomia de um Estado-membro até que a violação arguida seja resolvida.

Dessa feita, embora mereça destaque o caráter excepcional da intervenção federal, conclui-se que a sua possibilidade em um contexto de violação dos direitos humanos fundamentais por entes políticos federados, desde que manejada de forma adequada, preserva a própria forma federativa do Estado, resguardando ainda compromissos assumidos constitucionalmente e convencionalmente pelo Estado brasileiro.

Portanto, ainda que existam outros mecanismos a serem manejados antes da representação interventiva, conclui-se que, notadamente quando a violação dos direitos da pessoa humana seja decorrente de atos não normativos, essa se apresenta como um alternativa eficaz de tutela, já que agrega, para além da inarredável proteção de tais direitos em sua dupla acepção (positiva e negativa), a função de evitar a responsabilidade internacional e promover o cumprimento de compromissos internacionais assumidos pelo Estado brasileiro.

REFERÊNCIAS

- ALEXY, Robert. *Teoria dos direitos fundamentais*. 2. ed. Trad. Virgílio Afonso da Silva. São Paulo: Malheiros, 2011.
- AVILA, Humberto. *Teoria dos princípios: da definição à aplicação dos princípios jurídicos*. 10. ed. São Paulo: Malheiros, 2009.
- BARROSO, Luís Roberto. *Curso de direito constitucional contemporâneo: os conceitos fundamentais e a construção do novo*. São Paulo: Saraiva, 2009.
- _____. *O controle de constitucionalidade no Direito brasileiro: exposição sistemática da doutrina e análise da jurisprudência*. 6. ed. São Paulo: Saraiva, 2012.
- BASTOS, Celso Ribeiro. *Curso de direito constitucional*. 22. ed. São Paulo: Saraiva, 2001.
- BONSAGLIA, Mario Luiz. Intervenção federal e direitos humanos. Disponível em: <<http://escola.mpu.mp.br/dicionario/tiki-index.php?page=Interven%C3%A7%C3%A3o+federal+e+direitos+humanos>>. Acesso em: 15 out. 2014.
- BULOS, Uadi Lammêgo. *Curso de direito constitucional*. 6. ed. São Paulo: Saraiva, 2011.
- BUZAID, Alfredo. *Da ação direta de declaração de inconstitucionalidade no Direito brasileiro*. São Paulo: Saraiva, 1958.
- CANOTILHO, José Joaquim Gomes. *Direito constitucional e teoria da Constituição*. 6. ed. Coimbra: Almedina, 2002.
- CASTRO, Araújo. *A nova Constituição brasileira*. 2. ed. Rio de Janeiro: Freitas Bastos, 1936.
- CAVALCANTI, Themístocles Brandão. *Do controle da constitucionalidade*. Rio de Janeiro: Forense, 1966.
- CLÈVE, Clèmerson Merlin. *A fiscalização abstrata da constitucionalidade no Direito brasileiro*. 2. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2000.
- DA CUNHA JÚNIOR, Dirley. *Curso de direito constitucional*. 6. ed. Salvador: JusPodivm, 2012.
- DA SILVA, José Afonso. *Curso de direito constitucional positivo*. 35. ed. São Paulo: Malheiros, 2012.
- DIDIER JR., Fredie. *Curso de direito processual civil*. 15. ed. Salvador: JusPodivm, v. 1, 2013.
- DOS SANTOS, Eduardo Rodrigues; HENRIQUE JÚNIOR, Moacyr. A ação direta de inconstitucionalidade interventiva e os direitos da pessoa humana: uma análise crítica da decisão do STF na IF 114-5/1991 Mato Grosso. Disponível em: <Erro! A referência de hiperlink não é válida.>. Acesso em: 10 out. 2014.

JAYME, Erik. Entrevista com o Professor Erik Jayme. *Cadernos do Programa de Pós-Graduação em Direito – PPGDir./UFRGS*, Porto Alegre, v. 1, n. 1, nov. 2013. Disponível em: <<http://seer.ufrgs.br/index.php/ppgdir/article/view/43484>>. Acesso em: 13 out. 2014.

LEWANDOWSKI, Enrique Ricardo. *Pressupostos materiais e formais da intervenção federal no Brasil*. 1. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1994.

MARQUES, Cláudia Lima; BENJAMIN, Antônio Herman; MIRAGEM, Bruno. *Comentários ao Código de Defesa do Consumidor*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2004.

MELO, Oswaldo Aranha Bandeira de. *A teoria das Constituições rígidas*. 2. ed. São Paulo, 1980.

MENDES, Gilmar Ferreira; BRANCO, P. G. G. *Curso de direito constitucional*. 7. ed. São Paulo: Saraiva, 2012.

MEYER-PFLUG, Samantha Ribeiro. Memória jurisprudencial: Ministro Castro Nunes, Brasília, Supremo Tribunal Federal, 2007, p. 33. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/arquivo/cms/publicacaoPublicacaoInstitucionalMemoriaJurisprud/anexo/CastroNunes.pdf>>. Acesso em: 14 fev. 2015.

MIRANDA, Jorge. *Manual de direito constitucional*. 3. ed. Coimbra: Coimbra, t. IV, 2000.

MORAES, Alexandre de. *Direito constitucional*. 27. ed. São Paulo: Atlas, 2011.

PINTO FILHO, Francisco Bilac M. *A intervenção federal e o federalismo brasileiro*. 1. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2012.

PIOVESAN, Flávia. *Direitos humanos e o direito constitucional internacional*. 13. ed. São Paulo: Saraiva, 2012.

PONTES DE MIRANDA, Francisco Cavalcanti. *Comentários à Constituição de 1946*. 2. ed. São Paulo: Max Limonad, v. 1, 1953.

_____. *Comentários à Constituição de 1967, com a Emenda nº 1, de 1969*. 3. ed. Rio de Janeiro: Forense, 1987.

RAMOS, André de Carvalho. *Processo internacional de direitos humanos*. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2012.

_____. *Responsabilidade internacional por violação de direitos humanos: seus elementos, a reparação devida e sanções possíveis: teoria e prática do direito internacional*. Rio de Janeiro: Renovar, 2004.

_____. *Teoria geral dos direitos humanos na ordem internacional*. 3. ed. São Paulo: Saraiva, 2013.

SARLET, Ingo Wolfgang. *Direitos fundamentais no Supremo Tribunal Federal: balanço e crítica*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2011.

_____. *A eficácia dos direitos fundamentais: uma teoria geral dos direitos fundamentais na perspectiva constitucional*. 11. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2012.

_____. *Dignidade da pessoa humana e direitos fundamentais na Constituição Federal de 1988*. 9. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2012.

SERAFIN, Gabriela Pietsch. O princípio federativo e a autonomia dos entes federados. Disponível em: <http://www.revistadoutrina.trf4.jus.br/index.htm?http://www.revistadoutrina.trf4.jus.br/artigos/edicao058/Gabriela_Serafin.html>. Acesso em: 5 nov. 2014.

SOUZA NETO, Cláudio Pereira de; SARMENTO, Daniel. *Direito constitucional: teoria, história e métodos de trabalho*. 1. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2013.

Índice Alfabético e Remissivo

Assunto

CRISE E EVOLUÇÃO DO DIREITO

- Constitutional Drift: Spontaneous Co-evolution of Social "Ideas" and Legal "Form" (Gunther Teubner)9
- The Future of Law – "Serial Law"? (Karl-Heinz Ladeur)25

CRISE E EVOLUÇÃO DO ESTADO DEMOCRÁTICO DE DIREITO

- O Judiciário na Trincheira do Direito Fundamental à Saúde: uma Proposta de Reanálise do Problema da Judicialização das Políticas Públicas à Luz das Teorias do Substancialismo e do Procedimentalismo (Mônica Bonetti Couto e Simone Pereira de Oliveira)182
- Nova Perspectiva para a Representação Inter-ventiva: a Tutela dos Direitos da Pessoa Humana Como Dever da República Federativa do Brasil (Julio Fernandes Neto, Eduardo Santos Crestani e Gilberto Schäfer)201

CRISE E EVOLUÇÃO NA PROTEÇÃO DOS DIREITOS FUNDAMENTAIS

- Justiça Penal e Justiça de Família: a Guarda Compartilhada e a Proteção Que Desprotege (Soraia da Rosa Mendes)167
- Pensamento e o *Habeas Midia* (Newton De Lucca e Samantha Ribeiro Meyer-Pflug)155

CRISE E EVOLUÇÃO NO DIREITO REGULATÓRIO E FINANCEIRO

- A Regulação Estatal Como Instrumento de Concretização do Direito Fundamental ao Desenvolvimento Econômico: um Contributo da Análise Econômica do Direito (Filipe Lôbo Gomes)97
- Uma História da Lei Brasileira de Responsabilidade Fiscal (José Roberto R. Afonso)126

CRISE E EVOLUÇÃO NO ENSINO E NA INOVAÇÃO DO DIREITO

- Repensando o Ensino dos Direitos Humanos na Academia Jurídica: o Resgate das Contribuições Coloniais e Contemporâneas da América Latina na Fundamentação de um Novo Discurso (Wilson Engelmann e Raquel von Hohendorff)46
- Resiliência do Direito: a Inovação Jurídica entre Universidades e Tribunais (Luis Gustavo Gomes Flores e Leonel Severo Rocha)77

Autor

EDUARDO SANTOS CRESTANI, JULIO FERNANDES NETO E GILBERTO SCHÄFER

- Nova Perspectiva para a Representação Inter-ventiva: a Tutela dos Direitos da Pessoa Humana Como Dever da República Federativa do Brasil201

FILIFE LÔBO GOMES

- A Regulação Estatal Como Instrumento de Concretização do Direito Fundamental ao Desenvolvimento Econômico: um Contributo da Análise Econômica do Direito97

GILBERTO SCHÄFER, EDUARDO SANTOS CRESTANI E JULIO FERNANDES NETO

- Nova Perspectiva para a Representação Inter-ventiva: a Tutela dos Direitos da Pessoa Humana Como Dever da República Federativa do Brasil201

GUNTHER TEUBNER

- Constitutional Drift: Spontaneous Co-evolution of Social "Ideas" and Legal "Form"9

KARL-HEINZ LADEUR

- The Future of Law – "Serial Law"?25

JOSÉ ROBERTO R. AFONSO

- Uma História da Lei Brasileira de Responsabilidade Fiscal126

JULIO FERNANDES NETO, EDUARDO SANTOS CRESTANI E GILBERTO SCHÄFER

- Nova Perspectiva para a Representação Inter-ventiva: a Tutela dos Direitos da Pessoa Humana Como Dever da República Federativa do Brasil201

LEONEL SEVERO ROCHA E LUIS GUSTAVO GOMES FLORES

- Resiliência do Direito: a Inovação Jurídica entre Universidades e Tribunais77

LUIS GUSTAVO GOMES FLORES E LEONEL SEVERO ROCHA

- Resiliência do Direito: a Inovação Jurídica entre Universidades e Tribunais77

MÔNICA BONETTI COUTO E SIMONE PEREIRA DE OLIVEIRA

- O Judiciário na Trincheira do Direito Fundamental à Saúde: uma Proposta de Reanálise do Problema da Judicialização das Políticas Públicas à Luz das Teorias do Substancialismo e do Procedimentalismo182

NEWTON DE LUCCA E SAMANTHA RIBEIRO MEYER-PFLUG

- Pensamento e o *Habeas Midia*155

RAQUEL VON HOHENDORFF E WILSON ENGELMANN

- Repensando o Ensino dos Direitos Humanos na Academia Jurídica: o Resgate das Contribuições

Coloniais e Contemporâneas da América Latina
na Fundamentação de um Novo Discurso46

**SAMANTHA RIBEIRO MEYER-PFLUG E
NEWTON DE LUCCA**

- Pensamento e o *Habeas Midia*.....155

**SIMONE PEREIRA DE OLIVEIRA E
MÔNICA BONETTI COUTO**

- O Judiciário na Trincheira do Direito Fundamental à Saúde: uma Proposta de Reanálise do Problema da Judicialização das Políticas Públi-

cas à Luz das Teorias do Substancialismo e do
Procedimentalismo.....182

SORAIA DA ROSA MENDES

- Justiça Penal e Justiça de Família: a Guarda Compartilhada e a Proteção Que Desprotege.....167

WILSON ENGELMANN E RAQUEL VON HOHENDORFF

- Repensando o Ensino dos Direitos Humanos na Academia Jurídica: o Resgate das Contribuições Coloniais e Contemporâneas da América Latina na Fundamentação de um Novo Discurso46