



INTER  
FACES  
CIENTÍFICAS

HUMANAS E SOCIAIS

ISSN IMPRESSO 2316-3348

E-ISSN 2316-3801

DOI - 10.17564/2316-3801.2016v5n2p81-96

---

# **CORONELISMO, INTERVENÇÕES INCONSTITUCIONAIS E PODER ECONÔMICO**

## **CORONELISM, UNCONSTITUTIONAL INTERVENTION AND ECONOMIC POWER**

### **CORONELISMO, INTERVENCIONES INCONSTITUCIONALES Y EL PODER ECONÓMICO**

---

Fernanda Gurgel Raposo<sup>1</sup>

Fernanda Cristina Covolan<sup>2</sup>

## **RESUMO**

O presente artigo se propõe a tecer uma análise acerca da influência do coronelismo em intervenções estaduais ocorridas no Estado de Sergipe e o papel do poder econômico nos resquícios dessa forma de fazer política, bem como nas referidas intervenções. Para tanto, foi feita uma análise acerca do que exatamente foi o coronelismo e em que se sustentou essa forma de fazer política. Em seguida, tratou-se das intervenções ocorridas no Estado de Sergipe, pós Constituição Cidadã, a partir do viés da constitucionalidade das mesmas. Essa análise nos permitiu verificar em que medida o poder econômico influenciou a política coronelista e de que forma esse poder se fez presente nas intervenções ocorridas no Estado de Sergipe pós Constituição de 1988. Para tanto, foram tomadas por

bases teóricas as concepções de um estudioso local acerca do que foi o coronelismo em Sergipe, Ibarê Dantas, um autor de repercussão nacional que trata do tema do coronelismo, Vitor Nunes Leal, bem como dos renomados teóricos acerca do poder econômico e suas relações com o poder político, Vicente Bagnoli e Raymundo Faoro. O presente artigo é resultado de pesquisa bibliográfica e processual e teve por objetivo analisar a influência do poder econômico nos resquícios do coronelismo verificados na atualidade. Para tanto, foi usado como objeto de análise, os processos de intervenção ocorridos no Estado de Sergipe desde 1988, posto que duas das três intervenções foram inconstitucionais e apresentavam claros traços de política coronelista dominada pelo poder econômico.

## PALAVRAS-CHAVE

Coronelismo. Poder Econômico. Intervenções Inconstitucionais.

## ABSTRACT

This article aims to make an analysis on the influence of the colonels in State interventions that occurred in the State of Sergipe and the role of economic power in the remnants of this form of politics, as well as in these interventions. To this end, a review was made about what exactly was the colonels and supported this form of doing politics. Then it was of interventions that occurred in the State of Sergipe, post Citizen Constitution, from the bias of the constitutionality of the same. This analysis allowed us to verify to what extent the economic power influenced the coronelista policy and how that power was present in the speeches that have taken place in the State of Sergipe post Constitution of 1988. To do so, were taken by theoretical conceptions of a local scholar about what was the coronelismo in Sergipe, Ibarê Dam, an author of national impact that deals with the theme of the colonels, Victor Nunes Leal, as well as

the renowned theorists about economic power and its relations with political power, Vicente Bagnoli and Raymundo Faoro. This article is the result of bibliographical research and procedural law and aimed to analyze the influence of economic power in the remnants of the colonels verified at present. It was used as the object of analysis, intervention processes occurring in the State of Sergipe since 1988, since two of the three interventions were unconstitutional and showed clear traces of coronelista policy dominated by economic power.

## KEYWORDS

Colonels. Economic Power. Unconstitutional Interventions.

## RESUMEN

Este artículo pretende hacer un análisis sobre la influencia de los coroneles en las intervenciones del estado que se produjeron en el estado de Sergipe y el papel del poder económico en los restos de esta forma de política, así como en estas intervenciones. Para ello, se hizo una revisión sobre lo que exactamente era los coroneles y apoya esta forma de hacer política. Luego de las intervenciones que se produjeron en el estado de Sergipe, publicar Constitución del ciudadano, el sesgo de la constitucionalidad de la misma. Este análisis nos permitió comprobar hasta qué punto influyó el poder económico de la política

de coronelista y cómo ese poder estuvo presente en los discursos que han tenido lugar en el estado de Sergipe correos Constitución de 1988. Para ello, fueron tomadas por concepciones teóricas de un erudito local acerca de lo que era el coronelismo en Sergipe, Ibarê Dam, un autor de impacto nacional que aborda el tema de los coroneles, Victor Nunes Leal, así como los renombrados teóricos sobre el poder económico y sus relaciones con el poder político, Vicente Bagnoli y Raymundo Faoro. Este artículo es el resultado de la investigación bibliográfica y procesal y pretende analizar la influencia del poder eco-

nômico en los restos de los coroneles verificados en la actualidad. Fue utilizado como objeto de análisis, procesos de intervención que ocurre en el estado de Sergipe desde 1988, ya que dos de las tres intervenciones eran inconstitucionales y mostraron claras huellas de coronelista política dominaban por el poder económico.

## **PALABRAS CLAVE**

Coroneles. Poder económico. Intervenciones inconstitucionales.

## **1 INTRODUÇÃO**

O trabalho que aqui se apresenta é resultado de pesquisa bibliográfica e nos processos de intervenção ocorridos no Estado de Sergipe desde 1988. O objetivo analisar a influência do poder econômico nos resquícios do coronelismo verificados na atualidade. Posto que, duas das três intervenções foram inconstitucionais e apresentavam claros traços de política coronelista dominada pelo poder econômico.

Para se chegar às conclusões apresentadas fez-se necessário, inicialmente, tecer uma análise acerca do conceito de coronelismo (já que o conceito trata de uma realidade ideal e devemos observar as peculiaridades locais, por isso se torna interessante analisar diferentes contextos para observar similitudes e diferenças) e em que bases essa forma de fazer política se sustentou. Em seguida, a pesquisa voltou-se à investigação das intervenções ocorridas no Estado de Sergipe, pós Constituição Cidadã, para uma verificação de constitucionalidade ou inconstitucionalidade das mesmas.

Essa análise nos permitiu verificar em que medida o poder econômico influenciou a política coronelista e de que forma esse poder se fez presente nas intervenções ocorridas no Estado de Sergipe pós Constituição de 1988. Para tanto, foram tomadas por bases teóricas as concepções de um autor local acerca do que foi o coronelismo em Sergipe, Ibarê Dantas, um autor de repercussão nacional que trata do tema

do coronelismo, Vitor Nunes Leal, bem como dos renomados teóricos acerca do poder econômico e suas relações com o poder político, Vicente Bagnoli e Raymundo Faoro.

## **2 A POLÍTICA CORONELISTA**

Para tratar da política coronelista, faz-se mister uma breve abordagem histórico-conceitual acerca do tema, para, na sequência, abordar sobre os resquícios dessa política na atualidade, a partir de uma análise de intervenções inconstitucionais em Sergipe, e do papel ou influência do poder econômico, tanto sobre a política coronelista na sua origem, quanto acerca da permanência de tal influência nos resquícios dessa política na atualidade.

Iniciar essa pesquisa a partir de um estudo histórico se justifica a partir da afirmativa de Marc Bloch (2001, p. 24) de que “o presente, bem referenciado e definido dá início ao processo fundamental do ofício do historiador: compreender o presente pelo passado e, correlativamente, compreender o passado pelo presente”. Apesar de não estarmos diante da necessidade específica de um historiador, também ao estudioso do direito é necessário compreender o presente pelo passado, assim como compreender o passado pelo presente.

Dito isto, e diante da necessidade de um estudo histórico para entender uma legislação presente, é mister justificar a escolha do estudo do coronelismo, para enfim delinear sua relação com incisos inconstitucionais de uma Constituição Estadual, presentes em especial no artigo 23 dessa Lei Maior.

A justificativa para esse estudo histórico, dentre outras, se encontra nas análises tanto de Ibarê Dantas quanto de Marcos Vinícius Vilaça e Roberto Cavalcanti de Albuquerque.

Segundo Dantas (1987, p. 13), é preciso “admitir que o coronelismo continua a comportar análises globalizantes, no sentido de precisar determinados aspectos e compreendê-los em seu conjunto”. De forma similar, Vilaça e Albuquerque tratam dos resquícios do coronelismo nos dias atuais ao afirmar, em seus estudos sobre o Coronelismo no Nordeste, que:

[...] embora tenham emergido, em especial nas cidades médias, novas lideranças políticas, formadas por profissionais liberais (médicos, advogados), comerciantes e até industriais, elas foram contaminadas, em maior ou menor grau, pelas formas prístinas de poder e pelo exercício pessoal, em nome de um Estado ainda por eles parcialmente apropriado, do arbítrio social e do clientelismo. (VILAÇA; ALBUQUERQUE, 2006, p. 31).

Eis porque esse é o nosso ponto de partida. O estudo da intervenção, instituto de exceção cuja regra é autonomia de entes federativos, é preciso ser feito com bastante cautela. Primeiro, há de se considerar que estamos tratando de um ente federativo, o estado de Sergipe, cuja história é incontestavelmente permeada de coronelismos e de centralização arbitrária de poder, influenciada, muitas vezes, pelo poder econômico.

Diante da possibilidade de haver, nos dias atuais, resquícios dessa política coronelista – conforme aponta Vilaça e Albuquerque – trataremos, em termos práticos, de uma inconstitucionalidade evidente que pode representar uma tentativa de fuga dos limites do poder impostos pelo Estado Federal Brasileiro, configu-

rando-se num exercício de poder local de forma arbitrária. Vejamos o que temos na Constituição Estadual de Sergipe que pode materializar o que estamos falando.

Numa leitura comparativa entre a Constituição Estadual de Sergipe e a Constituição Federal, escolhemos observar o instituto da intervenção em ambas as constituições. O motivo da escolha desse instituto em especial não é outro senão o fato de se tratar de uma possibilidade de excepcionarmos a regra da autonomia dos entes característicos do sistema federativo.

Quando partimos para esse estudo comparativo entre a Carta Magna Federal e a Constituição Estadual de Sergipe, o que se observou foi uma tentativa do constituinte estadual de exceder as possibilidades de intervenção, trazidas pela Constituição Federal, diga-se, em caráter de rol taxativo, vez que representa exceção à regra da autonomia dos entes federados.

Considerando-se a intervenção uma exceção a autonomia dos entes federativos, ultrapassar os limites da Carta Magna, numa região com o passado histórico como o do Nordeste, faz lembrar a história dos coronéis dessa região, posto que a política coronelista respaldava-se em poderes locais sustentados por um tripé cujo mais forte sustentáculo era o poder econômico. Enfim, deixemos essa análise para o momento oportuno.

Nesse momento fizemos um estudo acerca do coronelismo em si mesmo, para, posteriormente, verificar o que é que temos hoje na política que se assemelha com essa forma política histórica do nosso país.

Definir coronelismo é trabalho complexo, haja vista uma série de contradições acerca do que foi o instituto e do seu papel. Para Nunes Leal (1914, p. 20), coronelismo é um “resultado de superposição de formas desenvolvidas do regime representativo a uma estrutura econômica e social inadequada”. E complementa dizendo ainda que “é, sobretudo um compromisso, uma troca de proveitos entre o poder público, progressivamente fortalecido, e a decadente influên-

cia social dos chefes locais, notadamente dos senhores de terras” (LEAL, 1914, p. 20).

Qualquer análise que envolva a interferência histórica de um dado momento num aspecto da nossa legislação, deve se iniciar com a compreensão da origem do momento histórico. Neste estudo, foi feita uma análise das características dessa época e suas repercussões, não somente as sociais, mas também as políticas e econômicas.

Para tratar das questões da origem dessa centralização de poder, é preciso situar o coronelismo no momento histórico. Para esse entendimento, há de se observar que no momento que antecedeu a Proclamação da República, período imperial, fez-se presente na história política do Brasil uma intensa centralização de poder, autorizada pelo próprio regime. Essa concentração durante muito tempo foi socialmente aceita, por se enquadrar às necessidades e aos anseios sociais.

E mesmo nesse período, verificava-se uma centralização de poder político em domínios locais, justificada pelo poder econômico desses senhores. Segundo Raymundo Faoro (2001, p. 436), ao tratar do período após proclamação da República:

A incapacidade financeira das câmaras municipais, mal que a regência não cuidou de remediar, deixava-as inermes diante do poder econômico, concentrado, no interior, nas mãos dos fazendeiros e latifundiários. Não era, em consequência, o municipalismo o fruto das reformas, senão o poder privado, fora dos quadros legais, que se eleva sobre as câmaras, reconhecido judiciosamente.

Somente a partir da Proclamação da República, e do estabelecimento do sufrágio universal, é que a sociedade vislumbrou uma crescente participação do povo nas relações de governo. É como se acreditava que seria. Conforme observação de Faoro, podemos notar que a República não põe termo à influência política de chefes locais, detentores do poder econômico.

Ainda sobre esse momento da história, período após Proclamação da República, Ibarê Dantas (1987, p.18) afirma que nesse período “surge com todo vigor o coronelismo como elemento inibidor da organização popular, atribuindo-se seu poder ao controle de votos rurais”. E a ideia de participação da sociedade, não detentora do poder econômico, na escolha dos seus governantes, não passou de bandeira para a nossa iminente República. Segundo o autor, o coronelismo pode ser caracterizado como:

[...] um fenômeno eminentemente republicano. Embora comece a gerar-se no Império, nas relações de patronato rural com os libertos, alimentando-se nas formas de dominação pessoal, é na República que o coronelismo se realiza com todas as suas características. (DANTAS, 1987, p. 19).

É nesse contexto que aparecem, portanto, os tão poderosos coronéis, como forma alternativa de controle de poder pós Império. Se a República estava revestida de liberdade e mudança, para a política não tratava de uma máscara por trás da qual estava o controle de votos do coronelismo, que inibiam a liberdade de escolha dos governantes.

Não obstante o estudo do coronelismo, conduzir sempre a questões relativas ao poder desses sobre o voto, há quem vá além, na abordagem dessa concentração de poder local. Segundo Ibarê Dantas (1987, p. 13), a maioria dos autores que tratam do assunto “se identificam pelo papel que atribuem ao voto como elemento invariante e intrínseco ao coronelismo”. O autor e pesquisador sergipano discorda e fundamenta seu pensamento extensivo do que vem a ser coronelismo e afirma que:

Tal tendência parece-nos visualizar o coronelismo como um fenômeno imutável em relação às modificações que se vão operando no Estado e na sociedade. Diferente desses autores, consideramos que o voto nem sempre se constitui na principal fonte de poder do coronel. Sob esse aspecto nossa hipótese é a de que na Primeira República o controle da coerção pelos proprietários rurais apresentava um papel muito mais significativo, como fonte de prestígio e de poder, do que o controle do voto enquanto tal. (DANTAS, 1987, p. 14)

Embora esteja entre os estudiosos que tratem do coronelismo como uma forma de centralização de poder voltada para a questão do controle eleitoral, Leal, em suas palavras, vem a concordar não se tratar apenas disso ao afirmar que:

A força eleitoral empresta-lhe prestígio político, natural coroamento de sua privilegiada situação econômica e social de dono de terras. Dentro da esfera própria de influência, o coronel como que resume em sua pessoa, sem substituí-las, importantes instituições sociais. Exerce, por exemplo, uma ampla jurisdição sobre seus dependentes, compondo rixas e desavenças e proferindo, às vezes, verdadeiros arbitramentos, que os interessados respeitam. (LEAL, 1914, p. 23).

Em verdade o coronelismo estava sustentado em três fundamentos, segundo Ibarê Dantas. Para ele, havia, inicialmente, uma influência econômica e social facilmente verificada nas relações entre os coronéis e seus trabalhadores rurais. E é sobre essa base da política dos coronéis que verificamos o papel do poder econômico no poder dos que fizeram a política coronelista no nosso país. Em sua grande maioria e em sua iminente origem, os coronéis eram os grandes proprietários de terra.

Além dessa influência, um segundo fundamento a ser considerado era uma atuação na dimensão ideológica. Sobre essa dimensão, Dantas (1987, p. 35) afirma que “esta apresenta-se como um conjunto mais ou menos coerente de ideias e representações, muitas vezes veiculadas através de normas que reforçam laços de lealdade e práticas de submissão”, laços e práticas que não subsistiriam não fosse o poder econômico e social desses chefes locais.

E, finalmente, há uma terceira dimensão, a dimensão política, que é exatamente a mais abordada sobre o tema e é essa que está relacionada diretamente ao poder sobre o controle do voto. Faz-se, pois, relevante observar que a questão do controle do voto é apenas uma das três facetas do poder dos coronéis no Nordeste no período pós-império; poder esse que não se sustentaria não fosse o assistencia-

lismo promovido por esses coronéis fruto do poderio econômico desses grandes latifundiários.

E é nessa linha de entendimento, acerca desse período tão peculiar da nossa história, que se fundamenta este trabalho. É partindo para uma perspectiva de entendimento dos coronéis, muito mais como centralizadores de um poder maior, que é feita a análise dos resquícios dessa centralização no momento político e social quando da formação da Constituição Estadual de Sergipe.

Esse momento histórico está intimamente relacionado a questões de autonomia municipal. Segundo Vilaça e Albuquerque (2006, p. 30), “o coronel é chefe, juiz e delegado”. Tem-se, pois, que o exercício do poder não há de obedecer a alguma lei maior. Trata-se o próprio coronel de lei absoluta. Ao lado desse poder exercido por aquele que detém o poder econômico, visto que em sua origem os coronéis eram grandes latifundiários, tem-se o problema de origem pretérita de falta de autonomia municipal. Não obstante a nossa carta magna contemple os municípios como entes federativos e, como tal, gozem de autonomia, não foi sempre assim, e não quer dizer que hoje seja. Todo estudioso do direito conhece com propriedade o abismo que por vezes subsiste entre o “ser” e o “dever ser”. Sobre a questão da autonomia municipal, Leal (1914, p. 50) traz que:

Ao estudarmos a autonomia municipal no Brasil, verificamos, desde logo, que o problema verdadeiro não é o de autonomia, mas o de falta de autonomia, tão constante tem sido em nossa história, salvo breves reações de caráter municipalistas, o amesquinamento das instituições municipais.

O que se quer dizer é que, não obstante gozassem de amplos poderes políticos, e os exercesse de forma discricionária, o município em si não desfrutava de autonomia alguma, ao menos não expressamente. O que ocorria eram núcleos de poder dentro de núcleos maiores. Os coronéis tinham domínios municipais, e deles dependiam aqueles que detinham o poder estadual. Porém, no município em si, nenhuma autonomia, prevista de forma legal, existia. Não havia, ainda,

a ideia de ente federativo autônomo, como nos dias atuais. Tratava-se de mais uma máscara que representava a elaborada teoria da república.

Embora pareça contraditório um excesso de autonomia para os coronéis e falta de autonomia para o município, um era requisito do outro. Segundo Leal (1914, p. 57) “é do sacrifício da autonomia municipal que ele tem se alimentado para sobreviver”.

Essa relação entre coronéis, município e estado se dava da seguinte forma:

[...] da parte dos chefes locais, incondicional apoio aos candidatos do oficialismo nas eleições estaduais e federais; da parte da situação estadual, carta-branca ao chefe local governista em todos os assuntos relativos ao município, inclusive nomeação de funcionários estaduais do lugar. (LEAL, 1914, p. 50).

Dessa forma, o que se verificava quanto ao “ser”, era que inexistia uma autonomia legal, ou seja, não se tinha uma determinação, naquela época, de autonomia do município. Em contrapartida, atendendo aos interesses daqueles que sempre comandaram a região, pelo poderio econômico que possuíam sobre suas regiões, se verificava uma ampla autonomia extralegal.

Seguindo essa análise histórica, há ainda que salientar que o exercício do poder do qual estamos tratando é exercício arbitrário, em total desrespeito à legislação da época. Se a vontade do legislador era garantir a autonomia do município (“art. 68 - Os Estados organizar-se-ão de forma que fique assegurada a autonomia dos Municípios em tudo quanto respeite ao seu peculiar interesse” – Constituição Federal de 1981), o que se verificava na prática é que o coronelismo favorecia uma situação de autonomia extralegal, como já foi dito.

Victor Nunes Leal (1914) trata, em diversos capítulos de sua obra, sobre a questão do coronelismo como uma questão política, movida por relações de interesses locais, e que não respeitavam aos interesses maiores, os da pátria. Apesar de se tratar de momento em que as pala-

vas-chave das novas ideologias eram liberdade e democracia, ainda não foi no nascimento da república que esse instituto de origem filosófica se fez prevalecer. Segundo Leal (1914, p. 37), tratou-se muito mais de “descrença nas possibilidades do regime democrático em nosso país”.

Quando consideramos que na história do nosso país, e em especial na história do nordeste brasileiro, verifica-se um histórico de centralização e concentração de poder, é preciso, ainda admitir que se tratou muitas vezes, e por muito tempo, de uma forma arbitrária e ilegal de exercício do poder que se fez aceitar: seja por uma questão de fato social, seja por uma questão de prevalência do poder econômico nas relações políticas, seja pelos dois. O que precisa ser pensado é que, na história do nosso país, há sempre uma forma de mascarar o verdadeiro exercício do poder, e que isso é fator histórico em nossa sociedade, inclusive sobre o objeto central deste trabalho.

A pergunta que norteia o presente artigo então é: há ainda hoje resquícios dessa forma de fazer política que desconsidera em partes os fundamentos do federalismo e do Estado de Direito? Havendo, ainda é o poder econômico o sustentáculo basilar desse poderio?

Para responder a tais questionamentos foram selecionadas as intervenções ocorridas em Sergipe a partir de 1988 numa tentativa de verificar a existência ou não de tais resquícios, e se, havendo, esses estariam ainda intimamente ligados ao poder econômico de alguns. Vejamos essas questões de forma mais aprofundadas a seguir.

### **3 AS INTERVENÇÕES (IN)CONSTITUCIONAIS EM SERGIPE A PARTIR DE 1988**

Os Estados Nacionais podem adotar como forma de estado, o Estado Unitário ou a Federação. O Estado Brasileiro adota, a partir da Constituição de 1988, a

forma federativa, que traz, dentre as suas características gerais, a autonomia dos entes federativos, segundo seu artigo 18 que postula que “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” (BRASIL, 198. Grifo nosso).

Dessa forma, no nosso sistema federativo a regra é a autonomia dos entes federativos, constituindo a intervenção um instituto de caráter de exceção, conforme se observa ainda na redação do artigo 34 da Constituição Federal: “A União não intervirá nos Estados nem no Distrito Federal, **exceto para [...]**”, (Grifo nosso). Bem como em seu artigo subsequente: “Art. 35. O Estado não intervirá em seus Municípios, nem a União nos Municípios localizados em Território Federal, **exceto quando [...]**” (Grifo nosso).

As expressões “exceto quanto” e “exceto para”, dos artigos supramencionados, levam a conclusão de que o rol de possibilidades de intervenção de um ente federativo em outro é taxativo, uma vez que a autonomia dos entes federados é a regra do sistema federativo. Com isso, seja no caso do rol do artigo 34, que trata da intervenção da União em seus Estados, ou no caso do artigo 35, que trata da hipótese de intervenção dos Estados em seus Municípios, ou da União em Municípios localizados em Territórios Federais, nossa Lei Maior prevê algumas exceções a autonomia de Estados e Municípios.

Ao considerar a hipótese de intervenções dos Estados em Municípios, as possibilidades trazidas pela Constituição Federal de 1988 estão elencadas no artigo 35, vejamos:

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.

Porém, a Constituição Estadual de Sergipe trouxe, em sua redação, incisos não previstos na Carta Magna. Dessa forma, se ampliava o rol de possibilidades de intervenções do Estado em seus Municípios, conforme se observa no texto do artigo 23, a seguir:

Art. 23. O Estado não intervirá no Município, salvo 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;  
IV - o Tribunal de Justiça der provimento e representação para assegurar a observância de princípios indicados na Constituição Estadual ou para prover a execução de lei, de ordem ou decisão judicial;  
V - forem praticados atos de corrupção na administração municipal;  
VI - deixar de recolher por seis meses consecutivos ou alternados, aos órgãos oficiais da Previdência Social, os valores descontados em folha de pagamento dos seus servidores, bem como as parcelas devidas pela Prefeitura, conforme o estabelecido em convênios e na legislação específica.

É válido, num primeiro momento, observar que a extensão às previsões constitucionais pode ser notada, de pronto, no próprio aspecto formal de ambos os artigos. Enquanto a Constituição Federal dispõe de previsões distribuídas em quatro incisos, a Constituição Estadual apresenta possibilidades de intervenção dos estados, nos municípios, em seis incisos.

Já num segundo momento, partindo-se agora para uma análise material, observa-se que, dos incisos I ao IV, a redação constitucional federal é idêntica à estadual, e nessa comparação estamos considerando a redação anterior do inciso III, do artigo 23 da Constituição Estadual, por haver alteração de sua redação no ano de 2000, pela emenda constitucional de número 29, conforme se observa na citação.

Interessa ao nosso estudo, similaridades à parte, as divergências ou excessos da Constituição do Estado de Sergipe em relação à Lei Maior. Nesse ponto, salientemos os dois últimos incisos do artigo 23 da Constituição Estadual supratranscrito. Esses incisos tratam de possibilidades de intervenções do Estado nos Municípios em hipóteses não contempladas pela Constituição Federal.

No que concerne às duas hipóteses mencionadas, não há previsão Constitucional que autorize o Estado infringir a regra da autonomia dos Municípios. Dessa forma, é notória a inconstitucionalidade de tais dispositivos, uma vez que o rol da Lei Maior é taxativo. Esse excesso, por si só, já reflete um desrespeito expresso **à Constituição Federal** do nosso país, algo que pode remontar as leis próprias criadas pelos coronéis que desconsideravam a existência de leis superiores no país. Mas partamos para a análise das intervenções com enfoque para aquelas inconstitucionais, para verificar a existência ou não dos mesmos traços da política e do poderio econômico enquanto norteador de relações de poder.

Diante dessas observações acerca desse excesso trazido pela Constituição Estadual de Sergipe, fez-se necessária uma pesquisa para fins de mapear as intervenções ocorridas nos municípios sergipanos desde a promulgação da constituição, até a declaração de inconstitucionalidade desses incisos que extrapolavam o texto da Constituição Federal, em 2011.

Para tanto, os processos de intervenções em municípios de Sergipe foram pesquisados e estudados, a fim de identificar se as violações que ensejaram essas intervenções encontravam-se respaldadas nos incisos inconstitucionais ou não, e se essas se relacionavam às práticas de centralização de poder local, típicas do coronelismo.

Nesse momento da pesquisa, três intervenções foram identificadas no período e foram as dos seguintes municípios: Brejo Grande, Pirambu e Canindé do São

Francisco. Vejamos, a seguir, quais foram as **ações ou justificativas para a decretação dessas.**

### 3.1 A INTERVENÇÃO DE BREJO GRANDE

Essa intervenção se faz constar por ter sido uma das intervenções ocorridas no período selecionado. Contudo, não foi possível fazer dela objeto da nossa análise, uma vez que essa intervenção foi constitucional e os resquícios que buscamos se fazem verificar quando da inconstitucionalidade da intervenção.

A intervenção de Brejo Grande teve por fundamento o inciso IV, segunda parte, do art. 35 da nossa Carta Magna, que trata da possibilidade de intervenção em caso de descumprimento de ordem ou decisão judicial. A requisição partiu da senhora Regivalda Matias Barros, em 1999, e a decisão judicial descumprida, alegada pela requerente, tratava de precatório trabalhista.

Depois de promessas de pagamento reiteradamente não cumpridas, foi decretada a intervenção em 21 de agosto de 2002, em petição dirigida ao Presidente do Tribunal de Justiça (TJ). E, frente à decretação, o município comprova pagamento do referido precatório, e pede extinção do feito por perda do seu objeto. Somente em 4 de setembro de 2002 é que se extingue, de fato, a intervenção, sob justificativa de perda do objeto, uma vez comprovado o pagamento do precatório (SERGIPE, 2002).

### 3.2 A INTERVENÇÃO DE CANINDÉ DO SÃO FRANCISCO

Canindé do São Francisco é um município do sertão de Sergipe que sofrera intervenção no ano de 2001.

No caso do município em tela, a motivação do pedido de intervenção foi desrespeito a princípios constitucionais. No entanto, é preciso fazer constar que há autorização para propositura de Ação Direita de Inconstitucionalidade Interventiva (ADI), sempre que houver infração a princípios constitucionais sensíveis que a Constituição Estadual deve elencar. No

caso da Nossa Carta Magna Estadual, houve omissão a essa indicação e a ação interventiva foi proposta motivada por infração a princípio constitucional geral, o que por si só já configura inconstitucionalidade pela banalização do instituto de exceção ao princípio federativo.

No requerimento de intervenção, a justificativa apontada, pelo procurador de Justiça, para tal iniciativa, foi assegurar a observância de princípios indicados na Constituição Estadual. Foi alegado que o administrador do município, o senhor Genivaldo Galindo da Silva, estava violando os princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, transparência, razoabilidade e eficiência e cita como algumas das irregularidades da prefeitura do município de Canindé do São Francisco (SERGIPE, 2001):

- Empréstimo por antecipação de orçamentária (ARO) no valor de R\$ 500.000,00 e sua utilização contrária ao que dispõe a Resolução do Tribunal de Contas do Estado (Processo nº 088150/98);
- Nos procedimentos licitatórios observou-se que todas as empresas estavam direta ou indiretamente ligadas a pessoa do Sr. Herbert Maia, seja como procurador, intermediário ou sócio (este se encontrava à época preso devido a farto material encontrado pela Polícia em seu poder);
- Diversas desobediências a preceitos constantes da lei de licitações;
- Evasão da receita do Imposto sobre Serviços (ISS);
- Utilização irregular dos recursos do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (FUNDEF), como pagamento de servidores que não atual no ensino fundamental;
- Adulteração de notas fiscais;

- Contratação de cooperativa prestadora de serviços (cooperados recebendo por tais serviços, sendo a maioria deles servidores públicos);

- Doação de imóveis a particulares e aquisição dos mesmos imóveis pelo município, logo em seguida por meio de compra, dentre outros.

Insistimos na observação de que os princípios aos quais se refere o art. 35, inciso IV da Constituição Federal deveriam estar elencados como Princípios Constitucionais Sensíveis. A inexistência dessa previsão na Constituição Estadual de Sergipe acabou por possibilitar a proponente de uma ADI Interventiva sob alegação de violação de quaisquer dos princípios constitucionais.

Na realidade, a Constituição Estadual deveria ter observado o tratamento dado aos princípios sensíveis na Carta Magna, e selecionado, dentre aqueles elencados no art. 34, inciso VII da Constituição Federal, quais iriam compor a Constituição Estadual, conforme feito na Constituição Federal, a saber:

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

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 públicos de saúde. (BRASIL, 1988, p.18)

Foi a não indicação de tais incisos que acabou por configurar mais uma lacuna que possibilitou intervenções fundadas em princípios diversos, tornando a ferramenta da ADI interventiva um instrumento de interferência na autonomia dos entes federativos que, na nossa interpretação, representa mais um ato no sentido de concentrar poderes arbitrariamente.

Retomamos, pois a questão do processo de intervenção em si. Em sessão ordinária no dia 25 de abril de 2001 decreta-se a intervenção à unanimidade. No acórdão, ao se referir aos princípios cuja não observância deve ensejar intervenção, temos a afirmação de que não há porque se acolher a defesa do município que levanta que os princípios a serem observados seriam os do art. 34 da Constituição Federal, sob a justificativa de que o inciso, que prevê a intervenção, fala de princípios elencados na Constituição Estadual como um todo.

O acórdão traz, inclusive, a afirmação de que há prova documental e contundente de que houve desobediência a preceitos constantes da lei de licitações (relatórios do TCU comprovam), ferindo-se aqui o princípio da legalidade. Os fatos “doação de imóveis...” e “contratação de empresa que não dispõe de sede” também foram comprovados nos autos, configurando clara violação ao princípio da moralidade. O ferimento a esses dois princípios, por si só, já enseja o acolhimento de tal representação, segundo o acórdão.

E, dessa forma, temos uma decisão unânime pela interferência na autonomia de um ente federativo, sob a clara afirmação de que quaisquer princípios constitucionais podem ensejar a intervenção do Estado em seus municípios. A decisão pela intervenção restou embasada no art.23 IV da CE.

Temos, pois, uma corte autorizando intervenção estadual fundada em violação a quaisquer princípios constitucionais, o que reflete uma interpretação não pretendida pela Constituição Federal quando tratou da intervenção como sendo instituto que excepciona a autonomia dos entes federativos.

### 3.3 A INTERVENÇÃO DO MUNICÍPIO DE PIRAMBU

O pedido de intervenção no município de Pirambu, assim como a requisição para intervenção no município de Canindé do São Francisco, se deu pelo Procurador Geral de Justiça, legitimado para propor ADI inter-

ventiva sempre que haja inobservância de princípios sensíveis da Constituição Estadual. No caso ora em estudo, assim como a intervenção anterior, não houve inobservância de princípios sensíveis, mas, segundo justificativa do pedido, houve inobservância da probidade administrativa.

Assim como no caso anterior, é alegado, ainda, que houve, por parte do administrador, chefe do executivo municipal, inobservância aos princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, transparência, razoabilidade e eficiência (SERGIPE, 2007).

Na realidade a requisição foi motivada pelo próprio prefeito do município. Este afirmou, na época, em delegacia, que quem de fato comandava o município era o ex-prefeito, André Moura. O então prefeito Juarez Batista dos Santos constituía-se em prefeito de direito, enquanto André Moura constituía o prefeito de fato.

Em parecer do Ministério Público, foi dito que a Comuna transformara-se em feudo do ex-prefeito. O Ministério Público afirma ter havido, ainda, violação do Estado de Direito, bem como da Supremacia do Interesse Público.

O então prefeito, o senhor Juarez Batista, alega que André Moura, que o coagia, tinha à sua disposição:

- Mais de quinze aparelhos de celular – da operadora vivo – para si e para outras pessoas a ele ligadas, sustentados pelo erário público;
- Veículos de passeio e toda a manutenção necessária, sob responsabilidade do Município de Pirambu;
- Compras em supermercados em Aracaju e em Pirambu, custeadas pelo cofre público municipal;
- Remuneração de R\$ 1.700,00, referente a cargo supostamente ocupado pela sua esposa Lara Moura, sem a devida contraprestação laborativa, vinculado à secretaria municipal de ação social;

- Manutenção de dezenas de cargos ocupados por pessoas originárias da administração anterior, à disposição dos interesses particulares do ex-gestor André Moura, sem qualquer prestação de serviço para o município, que geravam uma despesa mensal de mais de R\$ 30.000,00;
- Contratações temporárias indevidas, renovadas sucessivamente e com critérios pessoais, em ofensa flagrante ao requisito do concurso para ingresso no serviço público;
- Repasse mensal feito pelo Prefeito municipal, em espécie, de quantias variadas entre R\$ 30.000,00 e R\$ 50.000,00, diretamente para André Moura;
- Aquisição de enxovais de recém-nascidos, na loja da secretária do ex-gestor, e distribuição posterior a outro município (Japarutuba).

Consta, então, do processo, em petição inicial, como justificativa ao pedido de intervenção que, caso tal pedido reste indeferido, se verificará sérias dificuldades, se não impossibilidade, em apurar os fatos em prol do restabelecimento do Estado de Direito, pela permanência do atual prefeito no cargo.

Não bastasse isso, é nítido que este se encontra envolvido em forte esquema de corrupção, para benefício de interesses meramente privados. Ainda que se considere a sua resistência atual a coação do ex-prefeito, estas eram antes compactuadas por ele. Dessa forma, o grau do seu envolvimento com os incontáveis atos de improbidade, revela-se incompatível com a permanência no cargo.

Nesta petição *in casu*, verifica-se a afirmação de que estávamos diante de uma burla a princípios constitucionais sensíveis, relacionados umbilicalmente com o sistema representativo e o regime democrático. O Procurador Geral de Justiça traz à petição, como prova dessas alegações, o fato de que o estado de ânimo e o desequilíbrio demonstrado pelo prefeito

Juarez o levaram a fechar todas as repartições públicas municipais, com a interrupção dos serviços públicos essenciais ali prestados. A continuidade do serviço público é princípio básico e inarredável da Administração Pública.

Além dessas provas, há a preocupação, do proponente da intervenção, quanto ao controle do Poder Legislativo exercido quando da submissão do decreto de intervenção à sua apreciação, uma vez que a então presidente da Câmara de Vereadores é aliada do senhor André Moura, e seu esposo é Secretário de Finanças do Município de Pirambu.

Para evitar uma possível substituição do chefe do Executivo, como forma de mero afastamento judicial, é trazida pela petição a afirmação de que igualmente estariam deslegitimados, mesmo que em substituição temporária, os ocupantes dos cargos em linha sucessória (o vice-prefeito Guilherme Zacarias de Melo e a presidente da câmara Maria Dilce de Jesus) por estarem estes também ligados a André Moura.

Diante do exposto, restava nítido ao Tribunal de Justiça que a administração de Juarez Batista dos Santos é um símbolo de violação dos princípios da supremacia do interesse público sobre o privado, da democracia representativa, da legalidade, da impessoalidade e da moralidade administrativa. Ao menos foi essa a alegação final que embasou o pedido de intervenção.

Apresentada a defesa do município, o processo vai a julgamento. Consta do acórdão que a intervenção se justifica não somente pelo art. 35, inciso IV da CF, mas inclusive pelo art. 23, inciso IV da CE. A relatora, Des. Célia Pinheiro Silva Menezes, alega que a hipótese extrema para que haja intervenção encontra-se demonstrada nos autos do processo. A desembargadora elenca, em seu voto, os fatos que comprovam a ofensa a todos os princípios elencados na CE, a saber:

- Legalidade – uso da máquina pública municipal, contrariando normas legais e de gestão pública;

- Impessoalidade – condução da administração em prol de interesses privados;
- Moralidade – desvinculação dos atos administrativos aos princípios legais e da gestão pública administrativa;
- Transparência – uso de meios burocráticos, visando encobrir os atos de desvio da finalidade administrativa;
- Razoabilidade – adoção de medidas que em nada demonstram a gestão racional e o escopo do ente público municipal;
- Publicidade – uso de meios, visando dificultar o acompanhamento das contas públicas municipais;
- Eficiência – atos que em nada se afiguram com a finalidade da devida condução do ente público municipal;

Diante do exposto, foi declarada a intervenção e nomeado o interventor Moacyr Santana. Vencido o prazo de 180 dias, constante da inicial, é requerida, pela Procuradoria Geral de justiça, a prorrogação da intervenção que, segundo o *parquet*, se justifica por algumas razões, dentre as quais o *parquet* faz lembrar os objetivos que ensejaram a intervenção que ainda não se exauriram.

Alega o *parquet*, que a manutenção da medida excepcional faz-se necessária, pois é condição essencial para se evitar o retorno do caos administrativo que se instaura naquele município. Além disso, configura forma de garantir que todos os esforços do interventor, e sua equipe, não sucumbam diante da comprovada e confessada conduta improba dos antigos gestores municipais.

O pedido requeria, ainda, que a intervenção perdurasse até 31 de Dezembro de 2008, período em que encerrava o mandato do então chefe do executivo mu-

nicipal, sob a justificativa de manutenção do Estado de Direito e preservação dos princípios constitucionais da supremacia do interesse público, democracia representativa, legalidade, impessoalidade, moralidade e probidade administrativa. A intervenção de Pirambu, então perdurou até a data mencionada.

## 4 CONCLUSÃO

O objetivo inicial da nossa pesquisa foi tecer uma análise acerca da influência do poder econômico nos resquícios do coronelismo verificados na atualidade.

Para tanto, foi usado como objeto de análise, os processos de intervenção ocorridos no Estado de Sergipe desde 1988, posto que duas das três intervenções fossem inconstitucionais e apresentavam claros traços de política coronelista dominada pelo poder econômico.

Para tecer tal relação, fez-se necessário partir de alguma modalidade de política fundada no exercício arbitrário de poder com fortes influências do poder econômico. Por esse motivo, foram investigadas as intervenções inconstitucionais em Sergipe para verificação da possível influência do poder econômico sobre essas arbitrariedades.

No período selecionado para corte temporal do presente trabalho, qual seja, desde a constituição de 1988 até a atualidade, três foram as intervenções no Estado, dentre as quais duas foram inconstitucionais: as dos municípios de Canindé do São Francisco e Pirambu. Essas intervenções foram inconstitucionais porque se encontraram respaldadas na violação de princípios de Direito Administrativo, a exemplo dos princípios presentes no artigo 37 da Constituição Federal, quais sejam: legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência.

Não obstante, faz-se mister esclarecer que a violação a princípios constitucionais pode vir a justifi-

car uma intervenção de um ente federativo em outro, desde que seja uma violação a princípios chamados de princípios sensíveis. Não é a violação a quaisquer princípios presentes na Constituição Federal que poderá respaldar uma intervenção, seja ela Estadual ou mesmo federal.

Intencionalmente, ou não, esse rol não foi objeto de deliberação na nossa Lei Maior Estadual. Dessa forma, a violação a quaisquer princípios constitucionais passou a ser justificativa para o pedido de intervenção, conforme se observou nas intervenções dos municípios de Canindé do São Francisco e Pirambu. Em ambos os casos, o princípio violado, apesar de terem sido elencados alguns outros, foi o da probidade administrativa, mas não se trata esse de princípio sensível.

Verificamos, com isso, que a política exercida de forma arbitrária ainda persiste no Estado de Sergipe. Observamos isso quando temos violação explícita da Constituição Federal em nome do exercício do poder local, uma modalidade política típica dos coronéis. Não bastasse isso, assim como o coronelismo estava respaldado no tripé: poder político, social e econômico, da mesma forma se verifica que formas de exercício inconstitucionais ou ilegais de poder ainda estão sustentadas nesse tripé, dentre os quais se encontra o econômico, objeto do presente trabalho.

Se observarmos a intervenção de Pirambu, por exemplo, apesar de inconstitucional pelos motivos já expostos, essa se deu com o objetivo de frear o exercício do poder do ex-prefeito sobre o atual prefeito, poder esse que encontrava respaldo na condição política de ex-prefeito; social pelo prestígio que tinha, junto aos populares, como também econômico, por se tratar de um político com situação financeira diferenciada no município. Dessa relação entre prefeito e ex-prefeito, pelo próprio relato do processo de intervenção, verifica-se que as trocas em benefício do ex-prefeito não só se deram pelos três poderes que detinha, como serviram para potencializar o poder econômico do mesmo, somando ainda mais renda ao seu patrimônio.

## REFERÊNCIAS

BLOCH, Marc. **Apologia da história ou o ofício do historiador**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2002.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **ADI nº 336/SE**. Relator: Min. Eros Grau, Brasília. Informativo STF 574 – decisão 10.02.2005.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. 11.ed. São Paulo: Saraiva, 2011.

DANTAS, Ibarê. **Coronelismo e dominação**. Aracaju, Universidade Federal de Sergipe, PROEX/CECAC / Programa Editorial, 1987.

FAORO, Raimundo. **Os donos do poder**. Formação do patronato político brasileiro. São Paulo: Globo; USP, 1978. 750 p

LEAL, Vitor Nunes. **Coronelismo, enxada e voto: o município e o regime representativo no Brasil**. 2.ed. São Paulo: Alfa-Omega, 1975.

SERGIPE. Constituição (1989). **Constituição do Estado de Sergipe**. Diário Oficial do estado de Sergipe, Sergipe, 6 out. 1989

SERGIPE. Tribunal de Justiça do Estado de Sergipe. **Processo nº 2001101486**. Pedido de Intervenção Estadual. Requerente: Procurador Geral de Justiça. Requerido: Município de Canindé do São Francisco. Relator: Presidente do Tribunal de Justiça. Julgado em: 25/04/2001

SERGIPE. Tribunal de Justiça do Estado de Sergipe. **Processo nº 1999102792**. Pedido de Intervenção Estadual. Requerente: Reginalda Matias Barros. Requerido: Município de Brejo Grande. Relator: Presidente do Tribunal de Justiça. Julgado em: 14/08/2002

SERGIPE. Tribunal de Justiça do Estado de Sergipe. **Processo nº 2007108504**. Pedido de Intervenção Estadual. Requerente: Ministério Público. Requerido: Município de Pirambu. Relator: Presidente do Tribunal de Justiça. Julgado em: 15/08/2007.

VILAÇA, Marcos Vinícius. ALBUQUERQUE, Roberto Cavalcanti de. **Coronel, coronéis**: apogeu e declínio do coronelismo no Nordeste. 5.ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2005.

SILVA, José Afonso da. **Curso de direito constitucional positivo**. 32.ed. São Paulo: Malheiros, 2009

---

Recebido em: 23 de maio de 2016  
Avaliado em: 10 de julho de 2016  
Aceito em: 26 de julho de 2016

---

1. Mestranda em Direito Político e Econômico pela Universidade Presbiteriana Mackenzie de São Paulo/SP; Mestre em Linguística pela Universidade Federal de Sergipe; Professora de Direito Internacional na Faculdade de Administração e Negócios de Sergipe. E-mail: fernandafurgel@msn.com  
2. Doutoranda em Direito Político e Econômico na Universidade Presbiteriana Mackenzie de São Paulo-SP; Bolsista Capes; Mestre em Direito na Unimep; Coordenadora Adjunta da Pós Graduação em Direito no Centro Universitário Adventista de São Paulo e professora na mesma instituição. E-mail: fernandacovolán@hotmail.com