



Direito do Estado

Direito do Estado

Jacqueline Mayer da Costa Ude Braz

© 2018 por Editora e Distribuidora Educacional S.A.

Todos os direitos reservados. Nenhuma parte desta publicação poderá ser reproduzida ou transmitida de qualquer modo ou por qualquer outro meio, eletrônico ou mecânico, incluindo fotocópia, gravação ou qualquer outro tipo de sistema de armazenamento e transmissão de informação, sem prévia autorização, por escrito, da Editora e Distribuidora Educacional S.A.

Presidente

Rodrigo Galindo

Vice-Presidente Acadêmico de Graduação e de Educação Básica

Mário Ghio Júnior

Conselho Acadêmico

Ana Lucia Jankovic Barduchi

Camila Cardoso Rotella

Danielly Nunes Andrade Noé

Grasiele Aparecida Lourenço

Isabel Cristina Chagas Barbin

Lidiane Cristina Vivaldini Olo

Thatiane Cristina dos Santos de Carvalho Ribeiro

Revisão Técnica

Betânia Faria e Pessoa

Cristiano de Almeida Bredda

Editorial

Camila Cardoso Rotella (Diretora)

Lidiane Cristina Vivaldini Olo (Gerente)

Elmir Carvalho da Silva (Coordenador)

Leticia Bento Pieroni (Coordenadora)

Renata Jéssica Galdino (Coordenadora)

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)

Braz, Jacqueline Mayer da Costa Ude

B827d Direito do Estado / Jacqueline Mayer da Costa Ude Braz

– Londrina : Editora e Distribuidora Educacional S.A., 2018.

208 p.

ISBN 978-85-522-1112-9

1. Formas de governo. 2. Sistemas de governo. 3.

Administração pública. I. Braz, Jacqueline Mayer da Costa

Ude. II. Título.

CDD 340

Thamiris Mantovani CRB-8/9491

2018

Editora e Distribuidora Educacional S.A.

Avenida Paris, 675 – Parque Residencial João Piza

CEP: 86041-100 – Londrina – PR

e-mail: editora.educacional@kroton.com.br

Homepage: <http://www.kroton.com.br/>

Sumário

Unidade 1 Introdução à Teoria Geral do Estado _____	7
Seção 1.1 - Noções de Estado _____	10
Seção 1.2 - Origem e elementos do Estado _____	23
Seção 1.3 - História dos Estados _____	37
Unidade 2 Forma de Estado, forma de governo e regime político _____	53
Seção 2.1 - Classificações do Estado _____	55
Seção 2.2 - Formas de Estado _____	68
Seção 2.3 - Regime político e processo legislativo _____	83
Unidade 3 Sistemas de governo e a separação de poderes _____	103
Seção 3.1 - Processo legislativo, poder executivo e sistemas de governo _____	105
Seção 3.2 - Sistema de governo, Poder Executivo e Judiciário _____	119
Seção 3.3 - Poder Judiciário _____	136
Unidade 4 Evolução sócio-histórica e construção democrática do Estado brasileiro _____	151
Seção 4.1 - Democracia: histórico e conceito _____	154
Seção 4.2 - Formação do Estado brasileiro I _____	170
Seção 4.3 - Formação do Estado brasileiro II _____	188

Palavras do autor

A Teoria do Estado é de fundamental estudo, porque introduz diversos conceitos importantíssimos e fundamentos para analisarmos a Constituição da República Federativa do Brasil (CRFB/88), bem como a sua importância na estruturação da sociedade brasileira. Estudaremos juntos a definição de sociedade, a origem do Estado, sua finalidade e as teorias que emergiram a partir de sua evolução histórica. Analisaremos o conceito de soberania, território e povo, e buscaremos compreender as formas de Estado, de governo, os regimes políticos e sistemas de governo. A partir disso estaremos aptos a identificar quais foram os consagrados pela CRFB/88 para, na sequência, analisarmos a estrutura e função dos três poderes (Executivo, Legislativo e Judiciário) brasileiros e, finalmente, compreendermos a formação, funcionamento e questões atinentes à democracia e à noção de Estado Democrático de Direito.

Para tanto, neste estudo, trabalharemos algumas competências imprescindíveis para a sua formação em Teoria do Estado. Estaremos, então, aptos a analisar as formas, características e organização das sociedades e dos chamados Estados, avaliar a forma de Estado, de governo e o regime político adotado no país, entender o sistema de governo adotado no Brasil e as funções do poder Executivo, Legislativo e Judiciário, e compreender como o histórico da formação da democracia brasileira definiu muitas de suas características, mantendo inclusive o desafio de buscar soluções para seus problemas históricos.

Nosso estudo será dividido em quatro unidades de ensino, sendo a primeira delas relativa à introdução à Teoria Geral do Estado. Nesta unidade, percorreremos o seguinte itinerário: partiremos do estudo das noções introdutórias; passaremos pela demarcação dos conceitos mais relevantes, tais como Estado, soberania, território e povo; e, em seguida, estudaremos as formas de nascimento e extinção dos Estados, desde os Estados antigos até o Estado Liberal, o socialismo e os regimes totalitários. Na segunda unidade de ensino, analisaremos as formas de Estado, as formas de governo e os regimes políticos, além dos principais tópicos relativos ao exercício do Poder Legislativo. Na terceira unidade,

buscaremos compreender os sistemas de governo, bem como a estrutura e função dos Poderes Executivo e Legislativo. Por fim, na quarta e última unidade de ensino, partiremos do processo de desenvolvimento da democracia a partir de noções sobre igualdade para a definirmos e analisarmos as correntes que emergiram e, a partir disso, buscaremos entender como se formou o Estado democrático brasileiro, desde o Brasil colônia até o processo de redemocratização, que culminou na promulgação da CRFB/88. Na sequência, avaliaremos as questões remanescentes a respeito da democracia brasileira, tais como o mandonismo, o coronelismo, o clientelismo, o papel dos índios, negros e portugueses na formação de nossa sociedade, bem como a mentalidade econômica e as bases materiais de produção brasileira.

Espero que você tenha ficado bastante curioso a respeito desses temas e não se preocupe, caso tenha achado que tudo parece ser muito teórico e complexo. Estaremos juntos nessa caminhada e, ao final, você verá que tudo é muito mais simples do que parece, e que a Teoria do Estado é aplicada no seu dia a dia, especialmente reconhecendo nosso papel no Estado democrático de Direito brasileiro, após analisarmos as suas bases.

Introdução à Teoria Geral do Estado

Convite ao estudo

Desde o nascimento, somos incluídos na vida em sociedade. Aprendemos a conviver em grupo, a dividir e a partilhar em nossa família, na escola, na comunidade, no trabalho. Viver em sociedade requer sacrifícios individuais em prol do grupo. Para que possamos organizar a vida desse modo, precisamos de líderes, de representantes e regras fixadas sobre como as decisões deverão tomadas. A vida em sociedade traz inúmeros benefícios a todos, mas, simultaneamente, apresenta-se como cessão de uma parcela da nossa liberdade individual em favor da coletividade. Você já pensou sobre isso? É justamente isso que nos faz observar as leis, escolher nossos representantes e nos relacionar com nossa família e nossos amigos.

O estudo da Teoria do Estado compreende todos os aspectos correlatos a essa escolha da vida em sociedade e demonstra quais foram as decisões que guiaram o nosso país até o momento. Nós nos colocamos o tempo todo diante dessa escolha, admitindo-a como algo irremediável. Não vislumbramos alternativa, a não ser a vida em sociedade e, por isso, lutamos sempre por nossa família, nossa cidade e nosso país. É o que ocorre em inúmeros centros urbanos em que se verifica o ressurgimento do carnaval de rua como uma tentativa de ocupação do espaço público pelas pessoas, tal como temos assistido em São Paulo e em Belo Horizonte. Outro exemplo de como a sociedade tem lutado por seu desenvolvimento e manutenção se verifica na luta da população do Rio de Janeiro contra o aumento da violência, experimentado nos últimos meses, além de sua derrocada econômica, o que culminou na intervenção federal no Estado.

Ao final do estudo das unidades de ensino de Direito do Estado, você terá desenvolvido a capacidade de identificar a origem das sociedades, da ordem social e jurídica, contextualizada dentro da área de estudo da Teoria Geral do Estado, bem como as formas de estado, formas de governo e o processo legislativo, a fim de compreender a aplicação das normas constitucionais e democráticas, e as relativas ao processo legislativo brasileiro.

Para guiar nossos estudos, proponho que ajudemos Marina, que ingressou recentemente na faculdade e muito se interessou pelas disciplinas propedêuticas do curso de Direito. Ela descobriu que, desde Aristóteles e Platão, pensa-se o Estado como elemento fundamental para a manutenção da vida em sociedade. Aprendeu que ideia de Estado evoluiu com a história e de acordo com as peculiaridades de cada região. A partir disso e do estudo dos conceitos, das fontes da Teoria Geral do Estado e do nascimento e extinção do Estado, Marina conta com sua ajuda para definir todos os elementos relevantes para o estudo da Teoria do Estado aplicada à realidade brasileira.

A partir disso, você deverá ajudar Marina a responder aos seguintes questionamentos: considerando a formação da sociedade brasileira, a sua ordem social e política, ajude Marina a apontar como podemos analisar o impacto desses elementos na formação do Estado brasileiro. No contexto brasileiro, como é possível definir os elementos do Estado (soberania, território e povo) e, com base nesses elementos, como podemos definir a finalidade do Estado brasileiro? Marina questiona-se ainda se adoção de um novo modelo de Estado implicaria no abandono completo de todas as características do modelo de Estado anterior ou se conservar-se-iam algumas características, apesar da superação do modelo anterior. Ajude-a a responder a essa questão e, a partir do estudo do Estado Antigo, Estado de Israel, Estado Grego, Estado Romano, Estado Medieval, Igreja Romana, Monarquia, Estado Liberal, socialismo e regimes totalitários, reflita se você considera que se pode afirmar que o

Brasil hoje conserva alguma das características desses Estados.

Para ajudarmos Marina, nesta unidade de ensino, partiremos do estudo das noções introdutórias, passaremos pela demarcação dos conceitos mais relevantes, tais como Estado, soberania, território e povo, e, em seguida, estudaremos as formas de nascimento e extinção dos Estados, desde os Estados antigos até o Estado Liberal, o socialismo e os regimes totalitários.

Esperamos que você, assim como Marina, esteja muito animado para mergulhar nessas questões tão interessantes. Veremos que tudo isso é absolutamente aplicável em nossas vidas e que, a partir desse estudo, estaremos habilitados a refletir e conversar sobre esses temas. Vamos lá?

Seção 1.1

Noções de Estado

Diálogo aberto

Para iniciarmos nossos estudos sobre o Direito do Estado, vamos ao caso que nos guiará ao longo dessa unidade de ensino: Marina ingressou recentemente na faculdade e muito se interessou pelas disciplinas propedêuticas do curso de Direito. Ela descobriu que, desde Aristóteles e Platão, pensa-se o Estado como elemento fundamental para a manutenção da vida em sociedade, aprendeu que ideia de Estado evoluiu com a história e de acordo com as peculiaridades de cada região. A partir disso e do estudo dos conceitos, das fontes da Teoria Geral do Estado e do nascimento e extinção do Estado, Marina conta com sua ajudar para definir todos os elementos relevantes para o estudo da Teoria do Estado aplicada à realidade brasileira. Ela tem pesquisado bastante a respeito do tema, e quanto mais estuda, surgem novos questionamentos sobre o que ela nunca antes havia se perguntado.

Marina percebeu que é justamente isso que propulsiona seus estudos e a faz querer conhecer cada vez mais sobre o tema. Essa curiosidade que a move advém de questões do dia a dia. Ela retira perguntas dos jornais que lê, do que vê na TV e se questiona sobre o que é o Estado, qual a sua finalidade precípua, qual o papel do povo na sociedade e quais são as formas de participação direta do povo na condução da sociedade.

Vamos ajudar Marina? A partir desse primeiro momento dos nossos estudos, em que passaremos pelas noções introdutórias da Teoria Geral do Estado, já seremos capazes de ajudá-la a analisar o impacto da formação da sociedade brasileira e sua ordem social e política na formação do Estado brasileiro.

Vamos ao trabalho?

Que tal começarmos o estudo da Teoria do Estado a partir de sua noção, objeto e método? Vamos lá!

1. Definição e objeto da Teoria do Estado

A Teoria do Estado estuda a origem, evolução, organização, funcionamento, finalidade e fundamentos do Estado, que são fatos sociais e históricos. Há, ainda, questões sociológicas envolvidas nessa definição, além de características culturais relevantes. Portanto, é preciso considerar diversos fatores para constituir seu objeto de estudo.

Diz-se serem elementos do Estado o território, o governo e o povo, além da soberania e de seu ordenamento jurídico. Por isso, dizemos que a definição de Estado ultrapassa a análise de aspectos meramente jurídicos, abarcando também outros aspectos.

Diferentemente da Ciência Política, a Teoria do Estado busca analisá-lo de forma abstrata para que se obtenha uma visão geral a partir de seu desenvolvimento histórico, evolução, estrutura, formas, finalidades, funções e organização. Sendo assim, o seu estudo abarca os aspectos histórico, sociológico, jurídico e filosófico. Já a Ciência Política analisa o Estado de forma menos abrangente, por considerar a organização e os comportamentos políticos sem os elementos jurídicos.

Para conhecer é preciso recortar o mundo, destacando dele o objeto que pretendemos estudar. Nesse sentido, Pontes de Miranda (1937) já costumava dizer que "o cindir é desde o início". Por isso, precisamos fixar o que pretendemos conhecer e quais os limites do objeto a ser estudado. O objeto de estudo da Teoria do Estado compreende, portanto, o Estado sob todos os seus aspectos, ou seja, tudo que existe no Estado e gera influência sobre ele.

2. Métodos para estudar a Teoria do Estado

Pela multiplicidade de aspectos desse estudo, utilizaremos diversos métodos. Conforme vimos anteriormente, recorreremos ao método analítico, que promove um recorte da realidade para conhecê-la. Além disso, usaremos o método indutivo e o dedutivo.

Por meio do primeiro, buscaremos obter as generalizações a partir de fatos isoladamente considerados. No caso, o uso do método indutivo determina a análise de Estados distintos para, a partir deles, determinar regras generalizadoras. Parte-se, então, da observação de fatos particulares para se chegar a uma conclusão geral sobre todos os fatos de uma dada classe.

Com o método dedutivo explicaremos fatos particulares, ou seja, a partir da análise do geral chegaremos ao particular. Nesse sentido, partiremos da definição de Estado genérica para esclarecer as situações particulares.

Usando todos esses métodos, obteremos subsídios para avaliarmos a situação-problema de nossa unidade de estudo.

3. A definição de sociedade e seus aspectos

A sociedade é definida na Sociologia como uma associação amistosa estabelecida entre pessoas, ou seja, é o conjunto de pessoas que compartilham de objetivos, vontades, costumes e preocupações e que, ao interagirem entre si, constituem uma comunidade.

A ideia de sociedade decorre do fato de que os indivíduos encontram muitas limitações para viverem sozinhos, o que os leva a se associarem para superarem dificuldades e sobreviverem. Obviamente, as teias sociais que formam a ideia de sociedade que temos hoje conferem muito mais complexidades do que havia nas sociedades primitivas.

Essa complexidade da sociedade atual fica evidente na obra de Zygmunt Bauman (2001), *Modernidade líquida*, em que o autor critica o consumismo, as relações fluidas que pessoas estabelecem entre si e a incerteza existencial na contemporaneidade. Essas questões obviamente são impactadas pela velocidade da informação proporcionada pela tecnologia e pelas inovações, mas as ultrapassam.

Para compreendermos o conceito atual de sociedade, precisamos refletir um pouco sobre alguns dos pensamentos teóricos que influenciaram a construção do que concebemos hoje como sociedade.

Você já deve ter ouvido falar que Jean-Jacques Rousseau (*apud* MALUF, 2017, p. 25), em sua obra *O contrato social*, defende que há

um acordo entre indivíduos para se criar uma sociedade e, a partir disso, um Estado. Dessa forma, o contrato se apresenta como um pacto de associação e não de submissão.

Mas não somente Rousseau pensou a respeito da formação da sociedade. Thomas Hobbes (*apud* MALUF, 2017, p. 24-26) defendeu a formação da sociedade para evitar a guerra entre os homens, e que ela necessita de uma autoridade a que todos transferem uma parcela de sua liberdade para que seja assegurada a paz interna e a defesa comum. John Locke (*apud* MALUF, 2017, p. 26-27) reafirmou a necessidade do Estado e do contrato social, sendo o governo consentido pelos homens e a necessidade de se assegurar a vida, a liberdade e a propriedade reconhecida. Esse pensamento influenciou as Revoluções Inglesa e Americana, além da fase inicial da Revolução Francesa.

Atualmente, entende-se que a sociedade resulta da aceitação de que a sociedade decorre de uma necessidade natural do homem enquanto ser social, sem excluir a noção de consciência e de vontade humana. Entretanto, o contratualismo influenciou diretamente a ideia de democracia que estudaremos nas próximas unidades de estudo.

Por mais diversas que sejam as sociedades existentes, podemos atribuir a todas elas três características: (i) uma finalidade ou valor social; (ii) ordem social e jurídica; e (iii) poder social.

A finalidade ou valor social, ou seja, a razão da sociedade é criada, é justamente realizar o chamado “bem comum”. Havendo uma diversidade enorme de preferências e de valores consagrados pelos membros da mesma sociedade, é preciso pensar a respeito de como o “bem comum” pode ser definido. O Papa João XXIII (Encíclica, II, 58) bem o fez ao afirmar que “o bem comum consiste no conjunto de todas as condições de vida social que consistam e favoreçam o desenvolvimento integral da personalidade humana”.

Antes de definirmos a ordem social e jurídica, é preciso compreender que as sociedades revelam manifestações de conjunto ordenadas, e essa noção implica no reconhecimento dos seguintes requisitos: reiteração, ordem e adequação.

O primeiro deles revela a necessidade de que os membros da sociedade manifestem continuamente o todo social para a consecução de seus objetivos. Desse modo, os componentes

da sociedade realizam manifestações conjuntas para atingirem determinadas metas.

A ordem busca manter a harmonia entre a liberdade individual e as inúmeras opiniões e valores consagrados pelos indivíduos que compõem a sociedade. Embora nem todas as pessoas conheçam e concordem com as regras de comportamento, em que se incluem as normas jurídicas, elas existem e compõem em conjunto a ordem universal.

Há, ainda, o fator desobediência, que se relaciona à vontade de cada um e deve ser sanado, mas, para que se mantenha a chamada adequação, deve-se impedir que tendências e aspirações de membros da sociedade se manifestem e se expandam. Os componentes da sociedade devem dirigir suas ações em prol do bem comum. Assim, as ações do grupo devem ser orientadas pela finalidade social, qual seja, o bem comum.

Esses requisitos – reiteração, ordem e adequação – determinam que a ordem social e jurídica ou as suas manifestações de ordenação sigam em favor do bem comum. Eles coexistem, mas não são de fácil apreensão, uma vez que a realidade social é complexa e dinâmica. Para conservar a ordem é preciso um elemento coator a quem os membros da sociedade transfiram parte de sua liberdade em prol da harmonização necessária.

O poder social emerge como fenômeno social, que não pode ser explicado por meio somente de considerações de fatores individuais, o que demonstra a sua socialidade. Além disso, destaca-se a sua bilateralidade, na medida em que ele se revela sempre como correlação de duas vontades, de modo a predominar uma delas.

A negativa do poder social marca o anarquismo, entretanto, tal poder é necessário para a manutenção da vida em sociedade. Do ponto de vista histórico, o poder sempre existiu, não havendo relatos da existência de sociedade sem poder. Inclusive, ele se alinha com a ideia de vontade preponderante nas sociedades primitivas.

Inicialmente, a ideia de poder associava-se à força. As lideranças dos grupos primitivos estavam associadas a essa ideia. Entretanto, com o passar dos anos, o poder passou a se basear na superioridade material. Com o decorrer do tempo, percebeu-se que o poder se utiliza da força, mas com ela não se confunde. Emerge, então, a noção de que o poder pode ser puramente jurídico, uma vez que é

determinante para a ideia de positivação do direito. Poder e direito revelam-se, portanto, como fenômenos concomitantes.

Podemos dizer que, hoje, o poder é reconhecido como necessário e tem a sua legitimidade confirmada pelo consentimento a que se submete. A despeito de o poder não ser somente jurídico, verifica-se a coincidência entre os objetivos do poder e do direito. Além disso, há um processo de objetivação que precede a vontade objetiva dos membros da sociedade ou mesmo da lei, o que afasta o chamado poder pessoal. Por fim, para que se alcance a racionalização, desenvolveu-se uma técnica de poder, tornando-o despersonalizado e colocando a coação como sua forma extrema.



Assimile

Podemos, a partir do que vimos acima, sintetizar as características que marcam toda e qualquer sociedade. São elas:

- Finalidade: bem comum.
- Ordem social e jurídica: composta por reiteração, ordem e adequação.
- Poder social: marcado pela socialidade e bilateralidade.

Vamos continuar pensando um pouco a respeito das características das sociedades?



Refleta

Convidamos você a pensar nas sociedades atuais. Teriam elas traços comuns? As sociedades do oriente médio possuem semelhanças, por exemplo, com as sociedades latino-americanas? E a sociedade brasileira? Teria ela alguma semelhança com a sociedade dinamarquesa, por exemplo?

Como vimos anteriormente, a resposta pode parecer surpreendente, mas é "sim"! Todas essas sociedades, são marcadas pela busca do bem comum, possuem ordem social e jurídica, compostas por reiteração, ordem, adequação e poder social, consideradas a partir da socialidade e da bilateralidade.

A partir disso, podemos dizer que, desde a sociedade turca, passando pela sociedade chinesa e chegando à brasileira, todas

elas apresentam as características a seguir: finalidade, ordem social e poder social. No entanto, é inevitável concluir que a acepção de bem comum, por exemplo, varia muito de uma para outra. Além disso, as ordens sociais e jurídicas consagradas também são distintas e o poder social não se concretiza da mesma forma. A divergência nessas noções não afasta, como já dissemos, a existência dessas três características em todas as sociedades.



Pesquise mais

Que tal continuarmos estudando o tema? Dalmo de Abreu Dallari definiu que



os agrupamentos humanos se caracterizam como sociedades quando têm um fim próprio e, para a sua consecução, promovem manifestações de conjunto ordenadas e se submetem a um poder, e, no tocante à sociedade humana, globalmente considerada, verificamos que o fim a atingir é o bem comum (DALLARI, 2011, p. 55).

A partir disso, você deve ter ficado bastante curioso para compreender mais a respeito das sociedades. Sugiro então que aprofunde seus estudos com a seguinte indicação de leitura: DALLARI, D. A. **Elementos de teoria geral do Estado**. 30ª ed. São Paulo: Saraiva, 2011, p. 21-55.

Continuando nossos estudos, notamos que os homens tendem a se agrupar para obterem com maior facilidade aquilo que almejam. Essa tendência associativa emergiu com mais força a partir dos *processos de integração* vivenciados a partir do momento em que a sociedade vai se tornando mais complexa e heterogênea. Entretanto, isso não propicia apenas a necessidade de integração, surgindo também *movimentos de diferenciação*. O que não muda é que os grupos diferenciados continuam precisando dos demais para sobreviver e, por isso, a solidariedade se torna imprescindível para que se mantenha o todo harmônico, num *movimento de coordenação*.

Podemos verificar essa ocorrência na União Europeia. A formação do bloco, ainda sob a denominação de Comunidade Econômica Europeia, se deu após a Segunda Guerra Mundial para que a interdependência econômica entra os países que a

compunham impedisse, ou ao menos reduzisse, as chances de um novo conflito. Vimos aqui um movimento de integração que acabou resultando na consagração das quatro liberdades fundamentais de circulação de pessoas, serviços, bens e capitais. Entretanto, em 2017, o Reino Unido, após consulta popular, decidiu sair do bloco e, mesmo antes disso, já eclodiam em vários países movimentos de diferenciação, ou seja, grupos organizados que demonstravam sua discordância em relação ao bloco e a suas regras. Contudo, para que se mantenha a harmonia da União Europeia, é imprescindível que haja um movimento de coordenação.

Passemos ao exame de outro tópico bastante interesse desse tema: a classificação das sociedades. É possível classificar as sociedades como (i) as que buscam fins indeterminados ou difusos, como ocorre com as famílias, a cidade e os Estados, (ii) as que perseguem fins determinados por uma escolha consciente e livre de seus membros e (iii) as que perseguem fins determinados, mas de forma involuntária, ante a participação por compulsão de seus membros, tal como ocorre nas igrejas.

Outra classificação possível é a que as divide em sociedades de *fins particulares*, quando houver uma finalidade definida e voluntariamente escolhida por seus membros, e *sociedades de fins gerais*, que têm objetivos indefinidos e genéricos, com o fim apenas de criar condições necessárias para que os indivíduos e as demais sociedades possam atingir suas finalidades. Em geral, a participação nas sociedades de fins gerais independe de um ato voluntário, e vale notar que elas normalmente são denominadas sociedades políticas, justamente por não se aterem a determinado objetivo nem se limitarem a determinado setor da atividade humana, integrando, contudo, as atividades sociais ocorridas em seu âmbito.

O político é influenciado pelo ser humano e guiado por seu objetivo específico, que é organizar as oposições de vontade. Dallari afirma que

são sociedades políticas todas aquelas que, visando a criar condições para a consecução dos fins particulares de seus membros, ocupam-se da totalidade das ações humanas, coordenando-as em função de um fim comum. Isso não quer dizer, evidentemente, que a sociedade política determina as ações humanas, mas tão só, que ela considera todas aquelas ações (DALLARI, 2011, p. 57).





Exemplificando

A partir da definição de sociedades políticas, verificamos que se enquadram nesse conceito tanto a família como as tribos, os clãs e o Estado. As famílias são agrupamentos humanos, unidos por laços de sangue e de afeto, e com propósito comum. As tribos são argumentos unidos pela língua, pelos costumes, pelas instituições e pelas tradições, tal como ocorre com as tribos indígenas ainda existentes no Brasil. Os clãs são um tipo de agrupamento humano unido por graus de parentesco e linhagem, definido por descendência e ancestral comum. Os clãs diferem-se das famílias, porque seus laços podem ser meramente simbólicos e não somente de sangue. Por fim, o Estado também se configura como uma sociedade política por se tratar de um agrupamento humano criado para a busca de um fim comum a seus membros.

Desse modo, o Estado pode ser definido nessa primeira etapa do nosso estudo como uma sociedade política. Ainda ampliaremos essa definição, ao continuarmos conversando sobre esse tema em nossa próxima unidade de estudo.

Sem medo de errar

Vamos agora relembrar o caso inicialmente posto, que guiou o nosso estudo até aqui? Marina ingressou recentemente na faculdade e muito se interessou pelas disciplinas propedêuticas do curso de Direito. Ela descobriu que, desde Aristóteles e Platão, pensa-se o Estado como elemento fundamental para a manutenção da vida em sociedade e aprendeu que ideia de Estado evoluiu com a história de acordo com as peculiaridades de cada região. A partir disso e do estudo dos conceitos, das fontes da Teoria Geral do Estado e do nascimento e extinção do Estado, Marina conta com sua ajudar para definir todos os elementos relevantes para o estudo da Teoria do Estado aplicada à realidade brasileira.

A partir dessas informações, considerando a formação da sociedade brasileira e a sua ordem social e política, ajude Marina a apontar como pode ser analisado o impacto desses elementos na formação do Estado brasileiro.

Verificamos que existem características comuns a todas as sociedades. São elas: finalidade, ordem social e poder social.

Com base no que conhecemos sobre a formação da sociedade brasileira, podemos afirmar que ela tem por finalidade a busca pelo bem comum, que pode ser definido na nossa sociedade com base no respeito aos direitos fundamentais constitucionalmente assegurados, entre os quais destacam-se os direitos individuais, sociais e coletivos. A ordem social é regida especialmente pela CRFB/88, que se estabelece como nossa norma fundamental. O poder social revela a transferência de parcela da liberdade individual para os nossos governantes eleitos democraticamente por meio de eleições diretas, bem como para outras lideranças que nos representam em nossa comunidade, em nossa família, na universidade, etc.

Somos uma sociedade política porque não nos atemos a determinado objetivo. A CRFB/88 enumera, em seu art. 3º, os objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil, quais sejam constituir uma sociedade livre, justa e solidária, garantir o desenvolvimento nacional, erradicar a pobreza e a marginalização, reduzir as desigualdades sociais e regionais, e promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação. Ademais, não nos limitamos a determinado setor da atividade humana, integrando a sociedade brasileira às atividades sociais ocorridas em seu âmbito.

Desse modo, a partir do estudo dos elementos constitutivos, formas, características e organização dos Estados, podemos identificar sua relação com a formação histórica da sociedade do Brasil.

Avançando na prática

Características da sociedade síria

Descrição da situação-problema

Marina continuou se questionando a respeito dos temas estudados que se baseiam nas noções introdutórias sobre a teoria geral do Estado. Após ter se dedicado ao estudo dessas noções, do objeto e do método da Teoria do Estado para analisar a sociedade, sua origem e finalidade, além da ordem jurídica do poder social e das sociedades políticas, Marina começou a pensar a respeito da Síria. O país vem passando, nos últimos anos, por inúmeros

conflitos, que destruíram cidades e o patrimônio histórico e geraram um imenso fluxo migratório para a Europa. Todos esses problemas denotam uma realidade muito diferente da realidade brasileira. Apesar do crescimento da violência após a crise econômica que assolou o Brasil nos anos seguintes aos Jogos Olímpicos do Rio de Janeiro, provocando inclusive a intervenção federal no Estado, temos problemas de naturezas distintas daqueles experimentados pela Síria. Marina então solicita a sua ajuda para analisar as seguintes questões: quais são as características da sociedade síria? Essas características também podem ser identificadas na sociedade brasileira? Você é capaz de identificar características comuns em sociedades tão distintas?

Resolução da situação-problema

Conforme estudamos ao longo desta seção, existem características que são comuns a todas as sociedades. São elas: finalidade, ordem social e poder social. Pelo fato de a Síria estar em guerra, não podemos afastar essas características daquela sociedade. A finalidade estaria na busca pelo bem comum, o que resta evidenciado pelo fato de, apesar de haver uma tendência ao abandono do território pela população ou deslocamento interno para outras regiões do país, a sociedade, enquanto conjunto de pessoas que compartilham de objetivos, vontades, costumes e preocupações, estar preservada, ainda que inegavelmente abalada. A ordem social fica configurada pelo fato de que a Síria mantém ordem interna baseada especialmente na sua legislação, ainda que ela tenha sofrido sucessivas alterações desde a assunção do ditador Bashar al-Assad. Por fim, o poder social decorre do fato de que existe um governo no país, a que foi cedida parte da liberdade de seus membros em prol da realização da finalidade social ligada ao bem comum.

Faça valer a pena

1. O objeto de estudo da Teoria do Estado compreende o Estado sob todos os seus aspectos, ou seja, tudo que nele existe e gera influência sobre ele. A Teoria do Estado não se confunde com a Ciência Política, apesar de parcela de ambos os estudos coincidir.

Assinale a alternativa correta que caracteriza diferença entre a Teoria do Estado e a Ciência Política.

- a) A Teoria do Estado visa à análise do Estado de forma abstrata para que se obtenha uma visão geral a partir de seu desenvolvimento histórico, evolução, estrutura, formas, finalidades, funções e organização.
- b) A Teoria do Estado o analisa de forma menos abrangente, por considerar a organização e os comportamentos políticos sem considerar os elementos jurídicos que determinam a sua caracterização.
- c) A Teoria do Estado abarca apenas o estudo dos aspectos históricos e sociológicos do Estado, não havendo nesse estudo a compreensão de seus aspectos jurídicos, políticos e culturais.
- d) A Teoria do Estado se restringe ao estudo das relações de poder estabelecidas entre os membros da sociedade, de como esse poder deve ser exercido e das formas de participação popular.
- e) A Teoria do Estado se dedica à análise do poder político que caracteriza a sociedade, abrangendo as formas de assunção ao poder, seu exercício e as prerrogativas daqueles que o exercem.

2. Após os Jogos Olímpicos, emergiram no Brasil inúmeros escândalos de corrupção, o que gerou a falta de confiança do investidor externo e agravou a crise econômica. O desemprego e a violência cresceram e o Rio de Janeiro foi um dos Estados que mais sofreu, o que culminou na intervenção federal. Inúmeras manifestações por segurança, organizadas por movimentos sociais pela internet, foram vistas e, com frequência, questiona-se o que caracteriza a sociedade brasileira.

Com base nas informações a seguir, assinale a alternativa que relaciona corretamente as características da sociedade brasileira.

- a) Finalidade da vida em sociedade; adequação entre meios, fins e poder social, marcada pela socialidade e bilateralidade.
- b) Finalidade que pode ser definida pela busca do bem comum; ordem jurídica composta pela legislação expedida; e poder social marcado pela socialidade e bilateralidade.
- c) Finalidade da vida em sociedade; ordem social e jurídica; e poder político relativo ao exercício da força e supressão de liberdades.
- d) Finalidade que pode ser definida pela busca do bem comum; ordem jurídica composta pela legislação expedida; e poder político relativo ao exercício da força e supressão de liberdades.

e) Finalidade que pode ser definida pela busca do bem comum; ordem social e jurídica composta por reiteração, ordem e adequação; e poder social, marcado pela socialidade e bilateralidade.

3. A sociedade pode ser classificada de diversas formas. Entre as classificações possíveis, emerge aquela que divide as sociedades conforme a definição ou indefinição de seus objetivos. Desse modo, há sociedades que têm objetivos específicos e, outras, objetivos genéricos.

Com base nessa classificação das sociedades, assinale a alternativa correta.

- a) As sociedades de fins gerais possuem uma finalidade definida e voluntariamente escolhida por seus membros.
- b) As sociedades de fins particulares objetivam criar condições para que os indivíduos e as demais sociedades possam atingir suas finalidades.
- c) As sociedades de fins gerais normalmente são denominadas sociedades políticas, integrando todas as atividades sociais ocorridas em seu âmbito.
- d) A participação nas sociedades de fins particulares independe de um ato voluntário, podendo delas fazer parte qualquer interessado.
- e) O Estado é um exemplo de sociedade de fins gerais e são exemplos de sociedades de fins específicos a família, as tribos e os clãs.

Seção 1.2

Origem e elementos do Estado

Diálogo aberto

Na seção anterior, iniciamos a análise do Direito do Estado a partir da sua noção, objeto e método. Falamos também a respeito da sociedade, sua origem e finalidade, e da ordem social e jurídica, do poder social e das sociedades políticas. Para tanto, partimos das questões e dúvidas de Marina sobre os temas que estamos estudando. Vamos lembrá-las?

Marina ingressou recentemente na faculdade e muito se interessou pelas disciplinas propedêuticas do curso de Direito. Ela descobriu que desde Aristóteles e Platão, pensa-se o Estado como elemento fundamental para a manutenção da vida em sociedade, aprendeu que ideia de Estado evoluiu com a história e de acordo com as peculiaridades de cada região. A partir disso e do estudo dos conceitos, das fontes da Teoria Geral do Estado e do nascimento e extinção do Estado, Marina conta com sua ajudar para definir todos os elementos relevantes para o estudo da Teoria do Estado aplicada à realidade brasileira.

Ela tem pesquisado bastante a respeito do tema e quanto mais estuda, surgem novos questionamentos sobre o que ela nunca antes havia se perguntado.

Marina percebeu que é justamente isso que propulsiona seus estudos e a faz querer conhecer cada vez mais sobre o tema. Essa curiosidade que a move advém de questões do dia a dia. Ela retira perguntas dos jornais que lê, do que vê na TV e, com a sua ajuda, respondeu o que é o Estado, qual a sua finalidade precípua, qual o papel do povo na sociedade e quais são as formas de participação direta do povo na condução da sociedade.

Mas Marina não parou aí. Ela continuou se questionando e agora ela busca entender o conceito de Estado em seu tríplice aspecto, bem como suas finalidades, funções e personalidade jurídica. Além disso, ela quer examinar as fontes e as origens do Estado a partir do estudo de suas teorias para, então, definir soberania, território e povo.

Agora, Marina te procura para responder às seguintes questões: como é possível definir o Estado brasileiro? E os seus elementos: soberania, território e povo? Com base nesses elementos, como podemos definir a finalidade do Estado brasileiro?

Vamos ajudá-la? Em nossos estudos, analisaremos o conceito e as fontes do Estado e seremos capazes de ajudá-la a conhecer seus elementos constitutivos, formas, características e organização, identificando sua relação com a formação histórica da sociedade brasileira.

Vamos ao trabalho?

Não pode faltar

Para começar o nosso estudo, é importante que você tenha em mente que definir ou pensar o conceito de Estado não é tarefa simples. Historicamente, essa concepção foi evoluindo, destacando-se três acepções. Alguns autores realçam mais o aspecto filosófico para definir o Estado, outros sobrelevam o aspecto jurídico e há ainda os que consideram com mais afinco o aspecto sociológico. Vamos, portanto, analisar cada uma dessas acepções.

Segundo a **acepção filosófica**, o Estado pode ser definido como a “realidade da ideia moral”, a “substância ética consciente em si mesma”, a “manifestação visível da divindade”. Trata-se, portanto, do valor social mais elevado, que concilia a ideia de família com a de sociedade, como instituição sobre o que se tem o absoluto, em exteriorizações dialéticas entre religião, arte e filosofia. O autor que se destaca nesse contexto é Hegel (BONAVIDES, 2017, p. 66).

Para a **acepção jurídica**, destaca-se Kant (*apud* BONAVIDES, 2017, p. 66-67) ao definir o Estado, sob um ponto de vista formal, como a “reunião de uma multidão de homens vivendo sob as leis do Direito”. Para Del Vecchio (BONAVIDES, 2017, p. 67), a sociedade é o gênero de que o Estado é espécie, pois ela se refere à pluralidade de laços, enquanto o segundo se refere apenas aos laços jurídicos ou políticos que unem os homens. Já para Burdeau (*apud* BONAVIDES, p. 67), “o Estado se forma quando o poder assenta numa instituição e não num homem. Chega-se a esse resultado mediante uma operação jurídica que eu chamo de institucionalização do Poder”. Desenvolvendo as ideias de Burdeau, Jean-Yves Calvez (*apud*

BONAVIDES, 2017, p. 67-68) afirma que “o Estado é a generalização da sujeição do poder ao direito: por uma certa despersonalização”. Nesse sentido, sob a acepção jurídica, pode-se dizer que se trata de um ente despersonalizado, criado a partir da reunião de sujeitos, que se submete ao Direito.

Conforme a **acepção sociológica**, Oppenheimer (*apud* BONAVIDES, 2017, p. 68) definiu o Estado como a “instituição social, que um grupo vitorioso impôs a um grupo vencido, com o único fim de organizar o domínio do primeiro sobre o segundo e resguardar-se contra rebeliões intestinas e agressões estrangeiras”. Para o autor, o Estado é, pela forma, coação e conteúdo, uma exploração econômica. Já para Duguit (*apud* BONAVIDES, 2017, p. 68), o Estado coletividade se caracteriza pela diferenciação entre fortes e fracos, em que os primeiros monopolizam a força de modo concentrado e organizado. Em um sentido amplo, trata-se da diferenciação entre governantes e governados e, em um sentido estrito, do “grupo humano fixado em determinado território, onde os mais fortes impõem aos mais fracos sua vontade” (DUGUIT *apud* BONAVIDES, 2017, p. 68).

Jehring (*apud* BONAVIDES, 2017, p. 68-69) também aponta o aspecto coercitivo do Estado ao defini-lo como “a organização social do poder de coerção” ou a “organização da coação social” ou, ainda, como “a sociedade como um titular de um poder coercitivo regulado e disciplinado”. Nesse cenário, emergiria o Direito como “a disciplina da coação”. Marx e Engels (*apud* BONAVIDES, 2017, p. 69), por sua vez, explicam o Estado como fenômeno histórico passageiro, advindo da luta de classes na sociedade desde que a propriedade coletiva passou à apropriação individual dos meios de produção. O poder político, que segundo Marx estaria fadado a desaparecer, pode ser entendido como “o poder organizado de uma classe para opressão de outra” (*apud* BONAVIDES, 2017, p. 69). Para Max Weber (*apud* BONAVIDES, 2017, p. 69), o conceito de Estado se refere à organização ou institucionalização da violência, sendo, portanto, a comunidade humana que, dentro de dado território, reivindica para si, com sucesso, o monopólio do uso legítimo da força. Desse modo, a acepção sociológica tem como ponto central a força, ou seja, os meios coercitivos empregados para a manutenção da agregação social.



As acepções de Estado anteriormente estudadas podem ser assim sistematizadas:

- Filosófica: realidade da **ideia moral**;
- Jurídica: ente despersonalizado, criado a partir da reunião de sujeitos, submetido ao **Direito**;
- Sociológica: comunidade humana dentro de dado território com o monopólio do uso legítimo da **força**.

O Estado pode ser formado de maneira **originária**, quando parte de agrupamentos humanos ainda sem organização, e de forma **derivada**, quando decorrer de outros Estados pré-existentes que se fundiram ou se cindiram.

Em relação à formação originária, há teorias que afirmam a formação natural ou espontânea do Estado, sem um ato voluntário que a determine. Há ainda teorias que afirmam a formação contratual do Estado, com a manifestação de alguns ou de todos os homens para que seja constituído. As teorias contratualistas podem, por sua vez, ser classificadas como de origem: (i) familiar ou patriarcal, cujo núcleo social fundamental é a família; (ii) por atos de força, violência ou conquista, com a submissão dos mais fracos aos mais fortes; (iii) em causas econômicas ou patrimoniais, para que os homens pudessem se aproveitar dos benefícios relativos à divisão de trabalho, integrando as diferentes atividades profissionais; ou (iv) no desenvolvimento interno da sociedade, que ao atingir altos graus de complexidade não podem prescindir da figura do Estado.

Por outro lado, vale ressaltar que formação derivada é a forma mais comum de criar Estados atualmente, justamente por partir de Estados preexistentes. Esse processo pode se dar por fracionamento ou desmembramento, como ocorreu nas colônias africanas ainda existentes no século XX. Pode, ainda, decorrer de movimentos separatistas, normalmente ligados ao exercício da violência, como a tentativa de independência de parte da Ucrânia, mas também pode se dar pela via pacífica, como ocorreu com Cingapura, em 1965. Nesses casos, o Estado que sofreu o fracionamento continua existindo, mas com sua extensão territorial e o número de habitantes reduzidos. Outro caso de formação derivada se refere à união de Estados pré-existentes, que desaparecem e passam a adotar uma constituição comum.

Vale mencionar que alguns Estados são formados atipicamente, como ocorreu com a divisão da Alemanha pós Segunda Guerra e com a formação do Vaticano e do Estado de Israel. Estudaremos a evolução histórica do Estado na próxima seção, em que discorreremos sobre a formação desses Estados considerados atípicos. Passemos agora ao estudo dos elementos do Estado.

Duguit (*apud* BONAVIDES, 2017, p. 70-71) definiu os elementos de ordem formal e de ordem material. Os primeiros se referem ao poder político, que submete os mais fracos ao domínio dos mais fortes. Os últimos se tratam do elemento humano, que se revela como população, povo e nação em distintos graus. Além disso, considera o autor que esse elemento material se assenta sob uma base territorial, motivo pelo qual também se faz necessário estudar o conceito de território.

Por não considerar a possibilidade de existir um Estado neutro às pressões sociais, extraíndo dele esse enfoque voltado para a luta de classes e domínio dos mais fracos pelos mais fortes, as definições de Duguit darão lugar àquelas formuladas por Jellinek (*apud* BONAVIDES, 2017, p. 71) que o definiu como “a corporação de um povo, assentada num determinado território e dotada de um poder originário de mando”. A partir disso, temos como elementos do Estado povo, território e soberania.

Começaremos pela **soberania**, um conceito definido desde o século XVI e uma das bases da ideia de Estado moderno. Segundo Bodin (*apud* DALLARI, 2011, p. 84), “a soberania é o poder absoluto e perpétuo de uma República, palavra que se usa tanto em relação aos particulares quanto em relação aos que manipulam todos os negócios de estado de uma República”. À expressão “República”, o autor confere a acepção de “Estado”. Vale destacar que a concepção de soberania varia bastante entre os autores. Segundo Kelsen (*apud* DALLARI, 2011, p. 85) e sua acepção positivista, a soberania é expressão da unidade de uma ordem. Para Heller e Reale (*apud* DALLARI, 2011, p. 85), trata-se de uma qualidade essencial do Estado. Por outro lado, Jellinek (*apud* DALLARI, 2011, p. 85) a designa como nota essencial do poder do Estado.

Entretanto, independente da teoria que se adote, a soberania sempre está ligada à concepção de poder. Ao longo da história, passou de um conceito mais político para um eminentemente

jurídico. Era tida, portanto, como “o poder incontestável de querer coercitivamente e de fixar as competências” (DALLARI, 2011, p. 86), ou seja, o exercício legítimo do poder pelo mais forte, e passou a ser tida como “o poder de decidir em última instância sobre a atributividade das normas” (DALLARI, 2011, p. 86), ou seja, um poder jurídico a ser utilizado com fins jurídicos, inclusive na hipótese de se negar a juridicidade da norma.

Miguel Reale adota uma aceção que considera política, mas que integra os conceitos sociais, jurídicos e políticos do poder. Ele a define como “o poder de organizar-se juridicamente e de fazer valer dentro de seu território a universalidade de suas decisões nos limites dos fins éticos de convivência” (REALE *apud* DALLARI, 2011, p. 87). Desse modo, não se trata do mero exercício do poder, pois, embora não seja integralmente submetida ao direito, encontra seus limites na impossibilidade de contrariar os fins éticos de convivência, compreendidos dentro da noção de bem comum. Dentro desses limites, a coação pode ser utilizada legitimamente para imposição das decisões no exercício do poder soberano.

São características fundamentais da soberania: a inalienabilidade, a indivisibilidade, a unidade e a imprescritibilidade. A inalienabilidade decorre do fato de que a soberania se trata do exercício da vontade geral, não podendo ser alienada nem representada por quem quer que seja. Além disso, é indivisível por ser a vontade geral somente quando há a participação de todos. É una, por que, dentro do mesmo Estado, não se admite o convívio de duas soberanias. Por fim, é imprescritível por não apresentar prazo certo de duração.

A soberania emerge no mesmo instante em que nasce o Estado e deve ser considerada atributo inseparável deste. Ela é exclusiva, uma vez que somente o Estado a possui, e incondicionada, porque o próprio Estado estabelece seus limites. É também coativa, por que o Estado pode lançar mão da força para fazer cumprir seus desígnios coativamente.

Sobre a justificação e titularidade da soberania, cabe notar que as teorias que a justificam podem ser divididas em dois grandes grupos, a saber: (i) teorias teocráticas, que afirmam que todo poder emana de Deus (*omnis potestas a Deo*) e, segundo elas, o titular da soberania será o monarca; ou (ii) teorias democráticas, que determinam que ela decorre do povo, que é seu legítimo titular.

Ao longo da história, entretanto, a titularidade da soberania para as teorias democráticas passa à nação e, posteriormente, ao Estado.



Refleta

A partir do estudo da soberania, como podemos discernir soberania e independência? Seriam estes dois conceitos sinônimos?

Essa questão normalmente emerge quando estudamos a soberania, e é muito importante pensarmos um pouquinho a respeito. O poder soberano é exercido dentro dos limites do território do Estado, colocando-se como poder superior a qualquer outro, mas é também designado como jurídico, o que afasta o uso arbitrário da força. A independência reflete a soberania na ordem externa, porque determina que o Estado não se submete à dominação estrangeira, apoiando-se no poder que ele detém de fazer prevalecer sua vontade dentro de seus limites jurisdicionais.

O segundo elemento do Estado que analisaremos é o **território**. Como visto anteriormente, o exercício de soberania se dá em base territorial determinada, portanto, faz-se necessário compreender o que se entende por território. A ele se circunscreve a ordem jurídica do Estado, pois, apesar de as normas jurídicas poderem ter eficácia extraterritorial, sua validade depende da emissão vinculada a certo espaço geográfico, ou seja, ao território.

Paulo Bonavides (2017, p. 107-114) afirma existirem quatro concepções fundamentais de território, a saber: (i) território-patrimônio, que não diferencia *imperium* e *dominium*, concebendo o poder do Estado sobre o território como o direito de qualquer proprietário sobre o imóvel; (ii) território-objeto, que concebe o território como objeto de direito real público; (iii) território-espaço, que o toma como a extensão espacial da soberania do Estado; e (iv) território-competência, que considera como tal o âmbito de validade da ordem jurídica do Estado.

A partir dessas considerações, concluímos que não existe Estado desprovido de território. Ademais, ele delimita a soberania do Estado, ou seja, onde ela pode ser exercida, sendo, ainda, objeto de direitos do Estado, o que implica o questionamento acerca da extensão do solo e do subsolo, tanto sob o ponto de vista terrestre quanto marítimo, e espaço aéreo.

O terceiro elemento a ser estudado é o **povo**, imprescindível para a constituição e existência do Estado. Para designar povo, é preciso ter em mente que se trata de um conceito jurídico que permite ao Estado se formar e expor sua vontade. Trata-se do conjunto de indivíduos que, em determinado momento, se reúne para constituir um Estado, estabelecendo com ele um vínculo jurídico de caráter permanente, participando da formação da sua vontade e, por conseguinte, do exercício do poder soberano. Todos aqueles que do povo fazem parte adquirem a condição de cidadão, o que permite, ainda, definir o termo como o conjunto de cidadãos que compõe o Estado. Entretanto, poderá a ordem jurídica trazer normas sobre condições objetivas para que aquele que nasce no Estado obtenha o *status* de cidadão ativo, bem como hipóteses em que o descumprimento de determinadas normas enseje a perda do *status* de cidadão.



Exemplificando

A aquisição da nacionalidade brasileira pelos brasileiros natos se dá pelas seguintes hipóteses:

Jus solis (art. 12, I, a, da CRFB/88): são brasileiros natos os nascidos no Brasil, ainda que filhos de estrangeiros, desde que tanto o pai quanto a mãe não estejam a serviço de seu país;

Jus sanguinis (art. 12, I, b e c da CRFB/88, grifo nosso): são brasileiros natos (i) os que nasceram no estrangeiro, filho de pai brasileiro ou de mãe brasileira, a serviço do país; e (ii) os que nasceram no estrangeiro, filho de pai ou de mãe brasileira, desde que (a) seja registrado em repartição competente (consulado brasileiro); **ou** (b) venham a residir no Brasil **e** optem a qualquer tempo, após a maioridade civil, pela nacionalidade brasileira.

A nacionalidade brasileira também pode ser adquirida por meio de **naturalização**, nos termos do art. 12, II, da CRFB/88. Vale notar que a prática de atividades consideradas nocivas ao interesse nacional pode ensejar o cancelamento da sentença de naturalização, conforme art. 12, §4º, I, da CRFB/88. O inciso II do citado parágrafo elenca as hipóteses de perda da nacionalidade, quais sejam:

- (i) cancelamento da naturalização, por sentença judicial, pela prática de atividade considerada nociva ao interesse nacional; e
- (ii) pela aquisição de nova nacionalidade com as ressalvas cabíveis nesse caso.

O povo, enquanto pluralidade de homens e mulheres que se submetem ao poder do Estado, está sujeito a deveres. Como membros do Estado que são, em relação aos outros indivíduos que dele fazem parte, compõem-se, ainda, numa relação de coordenação, como sujeitos de direitos.



Refleta

Considerando o elemento subjetivo do Estado que é o povo, inevitavelmente nos questionamos se existe diferença entre povo, população e nação e, caso sim, qual seria ela. Vamos refletir a respeito? Você acha que essas expressões são sinônimas ou consegue demarcar diferenças significativas entre elas?

Há autores que preferem utilizar a expressão “população” para designar o elemento pessoal do Estado, abrangendo, assim, o conjunto de pessoas que vive no território ou que nele se encontra temporariamente. Mas essa expressão nada diz sobre o vínculo jurídico necessário entre a pessoa e o Estado, motivo pelo qual não deve ser utilizada como sinônimo de povo.

Há, ainda, outros autores que usam a expressão “nação” para se referir a esse elemento pessoal. Todavia, a expressão designa uma comunidade de base histórica e cultural, a que pertencem aqueles que nascem nesse ambiente de tradição e costumes, normalmente expresso em língua comum, com acepção idêntica de vida e mesmos ideais coletivos. Portanto, nação não é termo adequado para qualificar dada situação jurídica, como o é povo, designando tão-somente determinada comunidade histórico-cultural.



Pesquise mais

Que tal continuarmos estudando o tema, buscando mais informações a respeito dos elementos do Estado? Sugiro que pesquise as acepções de soberania, território e povo em:

MALUF, Sahid. *Teoria geral do Estado*. São Paulo: Saraiva, 2017, p. 11-45

Agora que já caracterizamos os elementos do Estado, estudaremos a sua finalidade, que pode ser objetiva e subjetiva. Objetivamente,

é preciso questionar o papel do Estado no desenvolvimento da história da humanidade. É possível defender a existência de fins universais objetivos, ou seja, comuns a todos os Estados de todos os tempos. Por outro lado, os fins subjetivos referem-se ao encontro da relação entre os Estados e os fins individuais, que eles desejam realizar. Podemos, ainda, analisar as finalidades do Estado de acordo com os objetivos que busca realizar, podendo ter:

(i) fins expansivos, que se identificam como a base dos Estados totalitários, podendo ser:

(i.i) utilitários, ou seja, que prezam pela busca do bem comum, tal como ocorre com a ideia de Estado de bem-estar social;

(i.ii) éticos, como aqueles que desprezam o utilitarismo e preconizam a supremacia dos fins éticos como fundamento do Estado;

(ii) fins limitados, que buscam reduzir ao mínimo as atividades estatais, não admitindo iniciativas, sobretudo em matéria econômica;

(iii) fins relativos, cujos adeptos devem ser considerados ecléticos, pela redução quantitativa dos fins expansivos ou limitados, baseando-se na ideia de solidariedade e buscando conservar, ordenar e ajudar.

Outra classificação das finalidades do Estado considera a existência de fins exclusivos, que só a ele devem caber, tais como a segurança, e fins concorrentes, que não exige a exclusividade do tratamento estatal.

Podemos sintetizar a finalidade do Estado que, como sociedade política, é meio para que os indivíduos possam atingir seus fins particulares. Desse modo, busca-se, por meio dele, a realização do bem comum de certo povo situado em dado território, tal como entendido pelo Papa João XXIII, ou seja, o conjunto de todas as condições de vida social que consintam no desenvolvimento integral da personalidade humana, e o favoreçam.

Sem medo de errar

Nosso estudo partiu das questões e dúvidas de Marina sobre os temas relativos à Teoria do Estado. Vamos lembrá-las?

Marina ingressou recentemente na faculdade e muito se interessou pelas disciplinas propedêuticas do curso de Direito. Após o estudo das noções introdutórias de Direito do Estado, Marina

analisou o impacto dessas noções na análise da formação do Estado brasileiro. A partir disso, ela continuou se questionando e, nesta seção, busca entender o conceito de Estado em seu tríplice aspecto, bem como suas finalidades, funções e personalidade jurídica. Além disso, ela quer examinar as fontes e as origens do Estado a partir do estudo de suas teorias para, então, definir soberania, território e povo. Nesta seção, Marina te procurou para responder às seguintes questões: no contexto brasileiro, como é possível definir o Estado brasileiro? E os seus elementos: soberania, território e povo? Com base neles, como podemos definir a finalidade do Estado brasileiro?

Vamos ajudá-la? A partir do estudo desta seção, em que analisamos o conceito e as fontes do Estado, já seremos capazes de ajudá-la a conhecer os elementos constitutivos, as formas, as características e a organização do Estado, identificando sua relação com a formação histórica da sociedade brasileira.

Considerando especialmente os elementos do Estado, temos: o **território brasileiro** compreende o território dos 27 Estados da federação, além do Distrito Federal, e o solo e subsolo, terrestres e marítimos, além do espaço aéreo brasileiro; o **povo** é formado pelos brasileiros natos ou naturalizados, nos termos do art. 12, da CRFB/88, que se submetem à ordem constitucional brasileira, bem como os estrangeiros residentes ou em trânsito pelo país, que também têm que observar a legislação brasileira enquanto estiverem no país, uma vez que todos eles são sujeitos de direitos e deveres; por fim, a **soberania** está intimamente ligada à aceção de poder e ao uso legítimo da força, para que o Estado possa se impor a qualquer outro, entretanto, refere-se ao poder jurídico, ou seja, decorre da ordem jurídica brasileira.

A partir da análise dos elementos do Estado brasileiro, podemos entender que a sua finalidade precípua, enquanto sociedade política, é ser meio para que os indivíduos possam atingir seus fins particulares. Desse modo, busca-se, por meio dele, a realização do bem comum do povo brasileiro situado no território anteriormente descrito.

Elementos e finalidade do Estado chileno

Descrição da situação-problema

Marina, após analisar essencialmente os elementos constitutivos do Estado brasileiro, compostos objetivamente pelo território, subjetivamente pelo povo, além da expressão de poder conferida pelo conceito de soberania, verificou que a sua finalidade está diretamente associada à realização do bem comum. A partir disso, Marina busca realizar um estudo comparativo e, para tanto, escolheu o Chile como base de comparação. Para isso, ela pede a sua ajuda para, a partir das noções correlatas aos elementos e finalidade do Estado, você descrever como eles se caracterizam no contexto chileno.

Resolução da situação-problema

A partir do que estudamos nesta seção, é possível afirmar que os elementos do Estado chileno são os mesmos considerados para o Brasil, ou seja, território, povo e soberania. A delimitação do território chileno compreende o solo e subsolo terrestres e marítimos, além do espaço aéreo chileno. O povo é formado pelos chilenos natos ou naturalizados, conforme requisitos constitucionalmente previstos e essas pessoas se submetem à ordem constitucional chilena, bem como os estrangeiros residentes ou em trânsito pelo país, que devem observar a legislação daquele país enquanto nele estiverem, uma vez que todos eles são sujeitos de direitos e deveres. Por fim, a soberania está intimamente ligada à aceção de poder e ao uso legítimo da força para que esse pode possa se impor a qualquer outro. Entretanto, refere-se ao poder jurídico, ou seja, decorrente da ordem jurídica chilena.

A partir da análise dos elementos do Estado, podemos entender que a sua finalidade precípua, enquanto sociedade política, é ser meio para que os indivíduos possam atingir seus fins particulares. Desse modo, busca-se, por meio dele, a realização do bem comum do povo chileno situado no território anteriormente descrito.

Faça valer a pena

1. Pensar o conceito de Estado não é tarefa simples. Historicamente, essa concepção foi evoluindo, com autores como Hegel, Kant, Del Vecchio, Oppenheimer, Duguit, Marx e Engels e Max Weber pensando sobre ela. A partir do estudo desses autores, foram construídas algumas acepções de Estado.

Assinale a alternativa correta que identifica uma das acepções adotadas para definir o Estado.

- a) Segundo a acepção teleológica de Estado, ele pode ser definido como a “manifestação visível da divindade”.
- b) De acordo com a acepção jurídica, pode-se dizer que o Estado é um ente despersonalizado, criado a partir da reunião de sujeitos e que se submete ao Direito.
- c) A acepção filosófica tem como ponto central a força, ou seja, os meios coercitivos empregados para a manutenção da agregação social.
- d) Marx e Engels são autores que se destacam por terem realizado estudos que conferiram força à acepção filosófica de Estado.
- e) Kelsen, Jhering e Duguit são autores que se destacam por terem realizado estudos relativos à concepção jurídica de Estado.

2. O Estado caracteriza-se por possuir elementos, e, ausente qualquer deles, não deve ser considerado como tal. Desse modo, todo e qualquer Estado deve possuir tais elementos.

É elemento do Estado corretamente descrito:

- a) Território, composto apenas pelas porções de terra em que o elemento subjetivo do Estado se instala.
- b) População, enquanto pluralidade de homens e mulheres que se submetem ao poder do Estado e estão sujeitos a deveres, também devendo ser considerados sujeitos de direitos.
- c) Nação, como comunidade de base histórica e cultural, a que pertencem aqueles que nascem nesse ambiente de tradição e costumes, normalmente expresso em língua comum, com acepção idêntica de vida e mesmos ideais coletivos.
- d) Povo, como o conjunto de indivíduos que, em determinado momento, se reúnem para constituir um Estado, estabelecendo com ele um vínculo

jurídico de caráter permanente, participando da formação da sua vontade e, por conseguinte, do exercício do poder soberano.

e) Soberania, enquanto independência exercida externamente, ou seja, apenas em relação a outros Estados, não se submetendo à dominação estrangeira.

3. A finalidade do Estado descreve para que ele é criado. Essencialmente, como sociedade política, trata-se do meio para que os indivíduos possam atingir seus fins particulares. Desse modo, busca-se, por meio dele, a realização do bem comum de certo povo situado em dado território, tal como entendido pelo Papa João XXIII, ou seja, o conjunto de todas as condições de vida social que consintam e favoreçam o desenvolvimento integral da personalidade humana.

A finalidade do Estado pode ser classificada de diversas formas. Pode-se afirmar que a finalidade relacionada diretamente a formação de Estados totalitários, tal como ocorre na Coreia do Norte, é:

- a) Fins objetivos.
- b) Fins subjetivos.
- c) Fins expansivos.
- d) Fins limitados.
- e) Fins relativos.

Seção 1.3

História dos Estados

Diálogo aberto

Na Seção 1.1, iniciamos a análise do Direito do Estado a partir da sua noção, de seu objeto e de seu método. Falamos também a respeito da sociedade, sua origem e finalidade, e da ordem social, da ordem jurídica, do poder social e das sociedades políticas. Na Seção 1.2, estudamos o conceito e as fontes do Estado a partir de seu tríplice aspecto, além dos conceitos de soberania, território e povo. Para tanto, partimos da situação-problema que vem guiando nossos estudos do Direito do Estado. Vamos relebrá-la?

Marina iniciou seus estudos no curso de Direito recentemente e tem se interessado pelas disciplinas introdutórias, especialmente pela Teoria Geral do Estado. Ela estudou autores clássicos, como Aristóteles e Platão, e descobriu que há muito tempo o Estado é pensado como elemento fundamental para a manutenção da vida em sociedade. Ela também aprendeu que o conceito de Estado evoluiu com a história, de acordo com as peculiaridades de cada região em que foi implementado. A partir disso e do estudo dos conceitos, das fontes da Teoria Geral do Estado e do nascimento e extinção do Estado, Marina solicita sua ajuda para definir todos os elementos relevantes para o estudo da Teoria do Estado aplicada à realidade brasileira.

Ela pesquisou muito a respeito de conceitos, definições e, especialmente, dos problemas concernentes à ideia de Estado, e quanto mais estuda, mais questionamentos surgem.

Marina percebeu que são essas dúvidas que impulsionam seus estudos e a fazem querer conhecer cada vez mais as teorias construídas ao longo da história sobre o Estado. Essa curiosidade que a move advém de questões do dia a dia e, com a sua ajuda, ela já conseguiu responder o que é o Estado, qual a sua finalidade precípua, qual o papel do povo na sociedade, quais são as formas de participação direta do povo na condução da sociedade. Além disso, descobriu como é possível definir os elementos do Estado

(soberania, território e povo) e, com base nisso, descrever a finalidade do Estado.

Seu interesse não se esgotou e, neste momento, ela quer entender como nasceu e se extinguiu o Estado Antigo, o de Israel, o Grego, o Romano e o Medieval, bem como suas características. Além disso, deseja compreender mais sobre a Igreja Romana, a evolução dos Estados, os Estados liberais, o socialismo e os regimes totalitários. Agora, Marina pede a sua ajuda para responder à seguinte questão: a adoção de um novo modelo de Estado implica no abandono completo de todas as características do modelo de Estado anterior ou são conservadas algumas de suas características, apesar da superação do modelo anterior? A partir do estudo dos Estados Antigo, de Israel, Grego, Romano e Medieval, da Igreja Romana, da Monarquia, do Estado Liberal, do socialismo e dos regimes totalitários, é possível afirmar que o Brasil conserva alguma das características desses Estados ainda hoje?

Vamos ajudá-la? Com a leitura desta seção, em que analisaremos o nascimento, a evolução e a extinção do Estado, já seremos capazes de ajudá-la a conhecer os elementos constitutivos, as formas, as características e a organização dos Estados, identificando sua relação com a formação histórica da sociedade brasileira.

Vamos lá?

Não pode faltar

Vamos ver tudo aquilo que não pode faltar em nosso estudo sobre a formação, evolução e extinção do Estado? Então, vamos começar!

No que se refere à origem do Estado, é preciso questionar quando e por que ele apareceu. A noção de Estado, enquanto situação permanente de convivência, relacionada à sociedade política, apareceu inicialmente na obra *O Príncipe*, de Maquiavel, escrita em 1513 (DALLARI, 2011, p. 59). Essa palavra passou a ser usada pelos italianos para se referir a uma cidade independente, tal como o *Stato di Firenze*. Entretanto, o momento em que surgiu o Estado é definido essencialmente por três teorias:

(i) O Estado sempre existiu, bem como a própria sociedade, por que, desde que o homem vive na Terra, ele se acha integrado

em uma organização social dotada de poder e autoridade para determinar como todo o grupo deverá se comportar;

(ii) A sociedade existiu sem o Estado durante um certo período, sendo ele posteriormente constituído para atender às necessidades dos grupos sociais, não concomitantemente nos diversos lugares, uma vez que isso depende das condições concretas de cada local;

(iii) O Estado somente passou a existir a partir da existência de sociedade política com características bem definidas e o conceito de Estado é histórico e concreto, não geral e válido para todos os tempos.

Para se aferir as causas do aparecimento do Estado, deve-se considerar que ele poderá ter formação originária ou derivada. No primeiro caso, parte-se de agrupamentos humanos ainda não integrados. Já no segundo, a formação ocorre a partir de Estados pré-existentes, por fusão ou por cisão.

As teorias que se referem à formação originária do Estado podem ser divididas em:

(i) Teorias que afirmam a formação natural ou espontânea, sem qualquer ato puramente voluntário.

(ii) Teorias que definem a formação contratual do Estado, que afirmam que ele se forma a partir da vontade de alguns homens.

As segundas ainda podem ser classificadas quanto à origem, como:

a. Familiar ou patriarcal, em que cada família primitiva originou um Estado.

b. Por atos de força, violência ou conquista, em que o grupo mais forte dominou o mais fraco para explorá-lo economicamente.

c. Por causas econômicas ou patrimoniais, que determinam a formação do Estado para se aproveitarem dos benefícios da divisão de trabalho, integrando as diferentes atividades profissionais, essas defendidas por Marx e Engels (DALLARI, 2011).

d. Por desenvolvimento interno da sociedade, que afirma ser o Estado uma potencialidade existente em toda sociedade humana e que surge naquelas que alcançam uma forma mais complexa.



Algumas teorias descrevem a formação originária do Estado. Nós as sintetizamos abaixo para que você as assimile mais facilmente:

- Formação natural ou espontânea.
- Formação contratual, que, por sua vez, pode ser:
 - Familiar ou patriarcal.
 - Pela força, violência ou conquista.
 - Econômica ou patrimonial.
 - Fruto do desenvolvimento interno da sociedade.

A formação derivada do Estado pode se dar de duas formas:

(i) Por fracionamento de um Estado, quando parte de seu território é desmembrado para a formação de um novo, como ocorreu especialmente na África, durante o século XX. Não se esqueça de que vivemos em um mundo em que há diversos movimentos separatistas que buscam a formação derivada de um novo Estado por fracionamento, tal como tem ocorrido com a Catalunha, na Espanha, e com parte do território da Ucrânia.

(ii) Pela união de Estados, especialmente por meio da adoção de uma Constituição comum. Os seus componentes individualmente considerados se unem para dar lugar a esse novo Estado, que congrega características de todos os anteriores.

Entretanto, é preciso que você saiba que há a possibilidade de haver formas atípicas de formação de Estados, ou seja, não usuais e imprevisíveis.



A formação da República Democrática Alemã e da República Federal Alemã, durante o século XX, é um exemplo de forma atípica de formação de Estado. Assim, não se enquadra em nenhuma daquelas formas originárias nem derivadas que estudamos. Essa formação não usual ocorreu quando o país foi dividido após a Segunda Guerra Mundial, perdurando até 1989, quando a Alemanha foi reunificada.

Dentro desses modelos de formação atípica, merece destaque o Estado de Israel, criado por uma resolução da Assembleia Geral das Nações Unidas, em 1947, tornando-se o território reivindicado pelo povo judeu, que até então não o tinha, o que gerou inúmeros conflitos na região. Ele surgiu a partir da divisão da Palestina em dois Estados previstos no Plano de Partição da Palestina, em que se destinou 56% do território aos judeus, cuja população na região representava um terço, e 44% aos árabes, que representavam dois terços dos habitantes dessa região.



Refleta

Que tipo de formação deu origem ao Estado de Israel? Originária ou derivada? Ou ela se deu de forma atípica? O fato de os Estados Unidos reconhecerem Israel como Estado, mas a Palestina não, altera a sua resposta aos itens anteriores?

Passemos agora à análise da evolução histórica do Estado. Seu estudo é importante porque evidencia suas características em cada época, propiciando uma melhor compreensão dessa figura na contemporaneidade e auxiliando na fixação dos tipos de Estado.

O *Estado Antigo, Oriental* ou *Teocrático* se refere às antigas civilizações orientais ou do Mediterrâneo, em que família, religião, Estado e organização econômica formavam um conjunto confuso e que, aparentemente, não podia ser diferenciado. Desse modo, não era possível discernir política, religião, moral, filosofia ou economia. Esse período é fortemente marcado pela religiosidade e pela natureza unitária, em que não se admitia uma divisão territorial nem funcional. Em muitos casos, o governante era considerado um representante divino, sendo sua vontade a expressão da vontade divina. Em outros, o poder do governante era limitado pela vontade divina, veiculada por um órgão especial, qual seja, a classe sacerdotal.

O *Estado Grego* apresentava características comuns às sociedades helênicas, mas, na verdade, nunca houve um Estado único que as englobasse. Tanto Atenas quanto Esparta eram tidas como sociedades políticas e tinham a cidade-Estado, ou a *polis*, como sua maior expressão, visando-se a autossuficiência, a autarquia. Como afirmava Aristóteles (*apud* DALLARI, 2011, p. 71),

“a sociedade constituída por diversos pequenos burgos forma uma cidade completa, com todos os meios de se abastecer por si, tendo atingido, por assim dizer, o fim a que se propôs”. Essa noção de autossuficiência fez com que as cidades-Estado, mesmo quando dominavam outros povos, não se interessassem pela expansão territorial, nem procurassem integrar vencedores e vencidos em uma mesma ordem. Uma elite compunha a classe política e participava intensamente das decisões da cidade-Estado, ainda que o governo adotado fosse considerado democrático.

O *Estado Romano* teve início com um pequeno agrupamento humano que se expandiu pelo mundo, conquistando grande extensão territorial e experimentando diversas formas de governo e de organização. Por isso, pode parecer difícil relacionar as características mais marcantes desse Estado. Entretanto, destacam-se a base familiar da organização, a participação, ainda que restrita, do povo diretamente no governo, até a superação da base familiar e a ascendência de uma nobreza tradicional. Apesar disso, Roma sempre manteve as marcas fundamentais das cidades-Estado, que somente com ajuda do cristianismo foram superadas para a adoção do Estado Medieval. Somente quando já despontava a ideia de Império é que Roma pretendeu integrar juridicamente os povos conquistados, mas com a manutenção da ideia da centralização da unidade em Roma. O Imperador Caracala, em 212 d.C., pôs fim ao Estado Romano, dando início ao Medieval, com a edição de um edito que concedeu a nacionalidade para todos os povos conquistados. Esse documento tinha natureza política, porque unificou o Império, religiosa, porque ampliou a base dos adoradores dos deuses romanos, fiscal, pois obrigava o pagamento de tributos incidentes sobre a sucessão, e social, pois facilitava a execução das decisões judiciais em relação ao Estado e aos seus cidadãos.

O *Estado Medieval* se refere a um período da história de muita instabilidade e extremamente heterogêneo, não sendo, portanto, simples elencar as suas características. Em todo caso, ressaltamos que a integração de novos fatores quebrou a rigidez da organização romana, revelando novas possibilidades, emergindo, entre elas, o Estado Medieval. São tais fatores: (i) o cristianismo, (ii) as invasões bárbaras e (iii) o feudalismo.

O primeiro desses fatores se revela como base da aspiração à universalidade, afirmando-se pela unidade da Igreja num momento

em que não havia unidade política. Essa ideia de sociedade política evoluiu até chegar em um Estado universal, que fosse capaz de incluir todos os homens, guiados pelos mesmos princípios e que adotassem as mesmas normas de comportamento público e particular, revelado por meio do Império, sem a figura de uma autoridade ou de uma ordem correspondente. Havia, contudo, um conflito entre o Papa, líder espiritual, e o Imperador, o que perdurou até o fim da Idade Média e o nascimento do Estado Moderno, em que foi afirmada a supremacia dos monarcas.

As invasões bárbaras, segundo fator determinante para o Estado Medieval, provocaram graves perturbações e profundas transformações na ordem estabelecida. Os bárbaros (os povos germânicos, eslavos, godos etc.) introduziram novos costumes e estimulavam a formação de unidades políticas independentes nos territórios conquistados, o que determinou o aparecimento de novos Estados.

Por fim, o feudalismo emergiu da dificuldade de se desenvolver o comércio, o que levou à valorização da terra de onde tanto ricos quanto pobres passaram a tirar seus meios de subsistência. Desse modo, a vida em sociedade passou a depender diretamente da posse da terra ou da propriedade, o que demandou o desenvolvimento de um sistema administrativo e de organização militar para proteção patrimonial.

O *Estado Medieval* revelou-se, portanto, a partir do cristianismo, das invasões bárbaras e do feudalismo, para a obtenção de um poder superior, exercido pelo Imperador, que atuava sobre uma infinidade de poderes menores, sem hierarquia definida, com multiplicidade de ordens jurídicas (imperial, eclesiástica, das monarquias inferiores, direito comunal, ordenações dos feudos etc.). Esse cenário gerou instabilidade política, econômica e social, suscitando a busca por ordem e autoridade, o que levou à criação do Estado Moderno.

O *Estado Moderno* foi marcado pela afirmação de um poder soberano, ou seja, supremo dentre todos aqueles exercidos dentro de determinada extensão territorial. Destaca-se, portanto, a soberania e a territorialidade como principais características desse Estado, além do povo e da finalidade, tida como a realização do bem comum. A noção de ordem jurídica já está implícita entre esses elementos, por ser necessária para qualificar a sociedade política.

O *Estado Liberal* nasceu na Inglaterra, segundo o *Bill of Rights* em 1689, que limitou a cobrança de tributos pelo Rei, que somente poderia fazê-lo mediante a aprovação do Parlamento, e impediu que os cidadãos que deixassem de recolher os tributos não aprovados pelo Parlamento fossem perseguidos pelo Rei. Também não admitia que alguém fosse subtraído a seus juízes naturais nem que o Rei instituisse, em hipótese alguma, jurisdições excepcionais ou extraordinárias, tanto civis como militares. Ademais, impediu que o Rei alojasse soldados em casas particulares em qualquer hipótese. Desse modo, o Estado não intervinha na economia, que se autorregulava, com base na ideia de livre-iniciativa e de proteção da liberdade individual e da propriedade privada.

Influenciados por essas ideias, os americanos proclamaram a independência da América do Norte, em 04 de julho de 1776. Na França, as ideias liberais guiaram a revolução popular de 1789, que determinou a tomada da Bastilha, a queda dos privilégios do clero e da nobreza em detrimento do povo e proclamou o princípio da soberania nacional. Entretanto, o liberalismo, que colocava o homem como centro e tinha o individualismo e a proteção da liberdade e da propriedade como suas bases, não foi suficiente para determinar o crescimento do Estado de modo a contemplar os anseios sociais, como a fixação de um salário mínimo, a limitação das horas de trabalho, a regulamentação do trabalho de mulheres e menores, o amparo à maternidade, à velhice e em caso de doenças, as férias e as indenizações por acidente de trabalho.

O *Estado Social* nasceu como reação a essas questões sociais que não foram solucionadas por meio do liberalismo econômico. Destaca-se como base teórica desse Estado o *Manifesto Comunista*, de Marx e Engels (MALUF, 2017), que inspirou a Revolução Russa de 1917, que determinou o fim da sociedade burguesa, a abolição da propriedade privada, a nacionalização das fontes de produção e a instauração da ditadura do proletariado. De acordo com a Lei Fundamental de 1923, a União das Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS) configurava-se como um tipo *sui generis* de confederação ou de federação de Estados para a cooperação efetiva e manutenção de uma ordem socialista.



Podem ser enumeradas como as principais características do Estado Social instaurado na URSS:

- (i) Partido único.
- (ii) Ditadura classista.
- (iii) Governo coletivista.
- (iv) Concentração de poderes no Executivo.
- (v) Eliminação da propriedade privada.
- (vi) Estatização da economia.
- (vii) Nacionalização de todas as fontes de produção.
- (viii) Imperialismo nacionalista.

O Estado era visto como um mal necessário, mas apenas durante um período de transição para se alcançar o comunismo. No entanto, aqueles que assumiram o governo da URSS não se mostraram dispostos a aboli-lo e perseguiram os líderes comunistas que defendiam o desaparecimento do Estado. Por isso, é importante que você saiba que, nesse contexto, a URSS foi uma ditadura classista que negava o ideal comunista.

Esse modelo de Estado também falhou e, em 1985, com a ascensão de Mikhail Gorbachev ao cargo de secretário geral do Partido Comunista, foram lançados programas para reestruturação (*Perestroika*) e transparência (*Glasnost*) do país, para a reforma da economia e das estruturas políticas. Posteriormente, ele foi eleito presidente e assistiu a consolidação da reabertura do país e o fim do modelo socialista.

O mundo assistiu, durante o período em que avançavam os ideais traduzidos na doutrina marxista, à emergência de *regimes totalitários* na tentativa de combater tais ideais. Destacam-se entre eles o fascismo italiano e o nazismo alemão, que surgiram justamente em Estados que se formaram tardiamente, em decorrência da unificação de outros pré-existentes.

O fascismo foi um desses movimentos totalitários que buscavam rever as bases do Estado Moderno, reagir a os problemas sociais que emergiam em decorrência da adoção do liberalismo econômico e à difusão das ideias socialistas e comunistas. Ele se consolidou

na Itália com a assunção de Mussolini do poder, em 1922, e teve como marca a adoção do nacionalismo para a manutenção da paz em relação ao conflito entre capital e trabalho. Manteve a iniciativa privada e a livre concorrência subordinadas aos interesses sociais. Para tanto, assim como toda ditadura, lançou mão da violência para se manter no poder, no plano interno, e adotou um programa de conquista, no plano internacional.

Outro movimento que se destaca nesse contexto dos regimes totalitários que emergiram como reação aos ideais socialistas e comunistas, além de surgir como alternativa ao liberalismo decadente, foi o nazismo. Além desses objetivos, buscou afirmar a supremacia da raça ariana e se desvencilhar das cláusulas impostas pelo Tratado de Versalhes. Sob a liderança de Adolf Hitler, a partir de 1934, foram extintos os demais partidos políticos e dissolvidos todos os grupos nacionais considerados perigosos para as pretensões do Partido Nacional Socialista, que era a personificação do próprio Estado.



Pesquise mais

A emergência de regimes totalitários não se restringiu à Europa. Um conjunto heterogêneo dos chamados Estados Novos se espalhou pelo mundo, destacando-se Brasil, Argentina, Portugal, Turquia e Polônia. Vamos pesquisar um pouco mais sobre isso? Indicamos a seguinte leitura: MALUF, Sahid. *Teoria geral do Estado*. São Paulo: Saraiva, 2017, p. 157-165.

E como os Estados são extintos? Inicialmente a extinção de um Estado se dava por imposição de outro em um processo de conquista territorial, como se deu com as navegações, ou de outro tipo de intervenção política direta, especialmente imposta aos vencidos nas grandes guerras. Mais recentemente, os modelos de Estado que estudamos foram sendo historicamente superados pelas falhas que apresentavam ou pelos anseios da população, que não eram mais atendidos pelo modelo antigo. Trata-se de um processo de constante evolução, em que, em geral, não se verifica uma ruptura pontual, mas um processo de substituição de um modelo de Estado por outro.

Esperamos que você tenha gostado de navegar por esse tema que tanto está relacionado com a história mundial. Com base nessas

informações, prosseguiremos nossos estudos sobre o Estado na próxima unidade.

Sem medo de errar

Desde o início dos nossos estudos de Direito do Estado, estamos tentando ajudar Marina a responder a dúvidas a respeito dessa disciplina que tanto tem gerado curiosidade e inquietação. Vamos rever sobre o que conversamos até aqui?

Marina iniciou seus estudos no curso de Direito recentemente e tem se interessado pelas disciplinas introdutórias, especialmente por Teoria Geral do Estado. Ela estudou autores clássicos, como Aristóteles e Platão, e descobriu que há muito tempo o Estado é pensado como elemento fundamental para a manutenção da vida em sociedade. Ela também aprendeu que o conceito de Estado evoluiu com a história e de acordo com as peculiaridades de cada região em que foi implementado. A partir disso e do estudo dos conceitos, das fontes da Teoria Geral do Estado e do nascimento e extinção do Estado, Marina pediu sua ajuda para definir todos os elementos relevantes para o estudo da Teoria do Estado aplicada à realidade brasileira.

Com a sua ajuda, ela já respondeu o que é o Estado, qual é a sua finalidade precípua, qual é o papel do povo na sociedade e quais são as formas de participação direta do povo na condução da sociedade. Além disso, respondeu como é possível definir os elementos do Estado (soberania, território e povo) e, com base nisso, descrever a finalidade do Estado.

Marina não parou por aí. Ela continuou estudando e, neste momento, ela quer entender como nasceram e se extinguiram o Estado Antigo, o de Israel, o Grego, o Romano e o Medieval, bem como suas características. Além disso, deseja compreender mais sobre a Igreja Romana, a evolução dos Estados, os Estados liberais, o socialismo e os regimes totalitários. Agora, Marina pede a sua ajuda para responder à seguinte questão: a adoção de um novo modelo de Estado implica no abandono completo de todas as características do modelo de Estado anterior ou conservam-se algumas características, apesar da superação do modelo anterior? A partir do estudo do Estado Antigo, de Israel, Grego, Romano, Medieval, da Igreja Romana, da Monarquia, do Estado Liberal, do socialismo e dos regimes

totalitários, você considera que se pode afirmar que o Brasil ainda conserva alguma das características desses Estados?

Para começar, é importante ter em mente que a formação do Estado brasileiro se deu tardiamente se compararmos com a história dos Estados europeus. Não vivemos, portanto, o Estado Antigo, o Estado Grego, o Estado Romano ou o Estado Medieval, mas isso não significa que não tenhamos conservado, especialmente em decorrência da nossa colonização e da influência cultural que sofremos de Portugal, características desses Estados.

Desse modo, em relação ao Estado Antigo, apesar de termos no Brasil um Estado laico, notamos que a religiosidade ainda determina as condutas dos nossos cidadãos e dos nossos governantes. Elegemos para cargos representativos pessoas vinculadas à igreja e os representantes ligados à religião atuam conforme suas convicções religiosas. Portanto, podemos afirmar a existência de uma influência forte das religiões, ainda que estejamos em um Estado laico.

É difícil relacionar características do Estado Grego e Romano que se apliquem ao Brasil. Entretanto, podemos dizer que a autonomia administrativa das cidades-Estado gregas em muito se assemelha à autonomia dos nossos Estados e Municípios. Em relação ao Estado Romano, caracterizado pelas conquistas territoriais e, por conseguinte, pela heterogeneidade cultural do Império, temos que a dimensão territorial brasileira também confere essa heterogeneidade cultural, expressa pelos costumes distintos existentes nas diversas regiões do país. Em relação ao Estado Medieval, marcado pelo cristianismo, pelas invasões bárbaras e pelo feudalismo para a obtenção de um poder superior, exercido pelo Imperador, verificamos que o exercício desse poder supremo por um monarca também marcou a história do nosso país, desde a colonização até a proclamação da República, obviamente com todas as particularidades dessa forma de exercício do poder após o fim da era medieval na Europa. Já o Estado Moderno influenciou fortemente a colonização e formação do Estado brasileiro, uma vez que o país foi descoberto pelos portugueses justamente quando esse era o contexto europeu.

O liberalismo, por sinal, influenciou fortemente o movimento de colonização do país e as ideias do Estado Social sempre estiveram presentes, expressas hoje especialmente pelos partidos políticos

de esquerda e pelo movimento trabalhador. Por fim, vivemos, ao longo da história, um longo período ditatorial, que caracteriza os Estados Totalitários, na Era Vargas e, posteriormente, durante o período do Regime Militar.

Avançando na prática

Nascimento do Estado brasileiro

Descrição da situação-problema

Marcos recentemente iniciou seus estudos no curso de Direito, e uma das disciplinas que está cursando é Teoria Geral do Estado. Intrigado pela disciplina, agora ele pretende compreender como o Estado brasileiro se formou. Para tanto, ele pede a sua ajuda para que, juntos, vocês possam descobrir como classificar seu processo de formação. Vamos lá?

Resolução da situação-problema

Como estudamos nesta parte da disciplina, os Estados poderão ter formação originária ou derivada. No primeiro caso, parte-se de agrupamentos humanos ainda não integrados. Já no segundo, a formação ocorre a partir de outros Estados pré-existentes, por fusão ou por cisão.

A partir disso, já podemos inferir que o Estado brasileiro se formou a partir de seu descobrimento pelos portugueses, de forma originária. Vamos, então, analisar as teorias que explicam a formação originária. Elas podem ser divididas em:

(i) Teorias que afirmam a formação natural ou espontânea, sem qualquer ato puramente voluntário.

(ii) Teorias que definem a formação contratual do Estado, apresentando em comum que ele se formou a partir da vontade de alguns homens. Essas ainda podem ser classificadas quanto à origem em:

a. Familiar ou patriarcal, em que cada família primitiva originou um Estado.

b. Atos de força, violência ou conquista, em que o grupo mais forte dominou o mais fraco para explorá-lo economicamente.

c. Causas econômicas ou patrimoniais, que determinam a formação do Estado para se aproveitarem dos benefícios da divisão de trabalho, integrando as diferentes atividades profissionais.

d. Desenvolvimento interno da sociedade, que afirma ser o Estado uma potencialidade existente em toda sociedade humana e que surge naquelas que alcançam uma forma mais complexa.

Considerando o descobrimento pelos portugueses e a colonização para exploração dos bens naturais, temos que a teoria que define a formação contratual do Estado por ato de força, violência ou conquista é a que melhor explica a formação originária do Estado brasileiro.

Faça valer a pena

1. A noção de Estado, enquanto situação permanente de convivência relacionada à sociedade política, surgiu em 1513. Essa palavra passou então a ser usada pelos italianos para se referir a uma cidade independente, tal como o *Stato di Firenze*. Passou-se também a questionar as causas que levam à formação do Estado, levando-se em conta que ela poderá se dar de forma originária ou derivada.

Qual das teorias abaixo está corretamente ligada à formação originária ou derivada do Estado?

a) A formação originária do Estado pode se dar por fracionamento ou pela união de Estados pré-existentis.

b) A formação originária do Estado pode se dar de forma natural, espontânea ou pela celebração de um contrato.

c) A formação derivada do Estado pode se dar pela reunião familiar, patriarcal ou por ato de força ou conquista.

d) A formação derivada do Estado pode se dar por causas econômicas, patrimoniais ou pelo desenvolvimento interno da sociedade.

e) A formação derivada do Estado pode se dar de forma típica ou de forma atípica, não usual ou imprevisível.

2. A partir do reconhecimento da existência de sociedades políticas, verifica-se a existência do Estado. O estudo da evolução histórica do Estado Antigo ao Moderno é importante porque evidencia as suas características em cada época, propiciando uma melhor compreensão dessa figura na contemporaneidade.

Marque a alternativa que relaciona corretamente o tipo de Estado a sua descrição.

- a) O Estado Antigo era regido por uma elite, que compunha a classe política e participava intensamente das decisões da cidade-Estado, ainda que o governo adotado fosse considerado democrático.
- b) O Estado Grego era fortemente marcado pela religiosidade e pela natureza unitária, em que não se admitia uma divisão territorial nem funcional do poder.
- c) O Estado Romano teve como principais características a imposição do cristianismo, as invasões bárbaras e o feudalismo.
- d) O Estado Medieval teve início com um pequeno agrupamento humano que se expandiu, conquistando grande extensão territorial e diversas formas de governo e de organização.
- e) O Estado Moderno foi marcado pela afirmação de um poder soberano, ou seja, supremo dentro de todos aqueles exercidos dentro de determinada extensão territorial.

3. As ideologias econômicas estiveram sempre presentes como causas da evolução do Estado e da busca de novos modelos de Estado para a superação dos pré-existentes. Por isso, os problemas econômicos que tanto impactaram os Estados determinaram a busca por soluções que os tornassem mais eficientes e que atendessem aos anseios das classes dominantes e da população.

Quanto aos tipos de Estado, é correto afirmar que:

- a) O Estado liberal via o Estado como um mal necessário, mas apenas durante um período de transição para se alcançar o totalitarismo.
- b) O Estado liberal nasceu como reação às questões sociais que não foram solucionadas por meio do socialismo nem da ideologia comunista.
- c) O Estado social não intervinha na economia, com base na ideia de livre-iniciativa e de proteção da liberdade individual e da propriedade privada.
- d) O Estado social nasceu na Inglaterra, no século XVII, a partir da assinatura do Bill of Rights, que assegurava direitos aos trabalhadores das indústrias.
- e) Os Estados totalitários buscavam combater os ideais socialistas e reagir contra os problemas sociais que emergiam em decorrência da adoção do liberalismo econômico.

Referências

- BAUMAN, Zygmunt. **Modernidade líquida**. Rio de Janeiro: Zahar, 2001.
- BONAVIDES, Paulo. **Ciência política**. 34ª ed. São Paulo: Malheiros, 2017.
- DALLARI, Dalmo de Abreu. **Elementos de teoria geral do Estado**. 30ª ed. São Paulo: Saraiva, 2011.
- MALUF, Sahid. **Teoria geral do Estado**. São Paulo: Saraiva, 2017.
- MARTINS, Sergio Pinto. **Teoria geral do Estado**. São Paulo: Saraiva, 2017.
- Papa João XXIII. **Pacem in Terris** (Encíclica, II, 58).
- MIRANDA, Francisco Cavalcanti Pontes de. **O Problema Fundamental do Conhecimento**. Porto Alegre: Globo, 1937.

Forma de Estado, forma de governo e regime político

Convite ao estudo

Vimos que a vida em sociedade traz inúmeros benefícios a todos, mas simultaneamente apresenta-se como cessão de parcela da nossa liberdade individual em favor da coletividade. Ao longo do estudo de Direito do Estado, analisaremos todos os aspectos dessa escolha irremediável que é viver em sociedade.

Por isso, na primeira unidade, partimos do estudo da definição de sociedade e Estado, conversamos sobre os elementos do Estado, quais sejam, soberania, território e povo; além da análise de como nascem os Estados, como evoluíram ao longo da história e como desaparecem. Nesta segunda unidade, analisaremos as formas de Estado, de governo e os regimes políticos adotados especialmente no Brasil.

Ao final do estudo das unidades de ensino de Direito do Estado, você terá desenvolvido a capacidade de identificar a origem das sociedades, da ordem social e jurídica, contextualizando dentro da área de estudo da Teoria Geral do Estado, bem como as formas de estado, formas de governo e o processo legislativo a fim de compreender a aplicação das normas constitucionais e democráticas e as relativas ao processo legislativo brasileiro.

Para guiar nossos estudos, vamos imaginar que você, que trabalha no Cartório de Protestos da Comarca tenha recebido pedido de registro de protesto solicitado pelo Município contra Carlos, que deixou de recolher o IPTU relativo a um imóvel que detém na cidade. Em se tratando de um débito de pequeno valor e sabendo que os tribunais superiores já reconheceram

a possibilidade desse ente registrar o protesto desse título, você passa a refletir sobre a importância dos Municípios na ordem política brasileira. Conhecendo o disposto no art. 1º da CRFB/88, que determina que “A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito” (BRASIL, 1988, [s.p.]), você passou a pensar sobre o significado de cada um dos termos que compõem essa oração.

A partir disso, você se questiona: qual a forma de Estado adotada pelo Brasil? O país já adotou outras formas de Estado ao longo da história? Qual o papel dos Municípios nesse contexto? Qual o impacto da adoção dessa forma de Estado na atividade cartorária que você exerce? Qual a forma de governo adotada no país? Já adotamos outra forma de governo na história do Brasil? Qual o regime político adotado no Brasil? Quais são as principais formas de participação popular na condução do país? Quais foram as mais utilizadas desde 1988?

Para responder a essas questões, vamos partir do estudo das formas de Estado, em que trataremos dos Estados perfeitos, imperfeitos, simples e compostos. Veremos a união pessoal, real incorporada e a confederação. Analisaremos o Estado unitário e o Estado federal, suas características e o federalismo no Brasil. Passaremos ao estudo das formas de governo em que analisaremos as formas normais e anormais, e a monarquia e a república. Por fim, passaremos ao exame dos regimes políticos, em que veremos as formas de participação popular, as funções típicas e atípicas do Estado, seu funcionamento e estrutura, além do Estatuto dos Congressistas, as funções do Tribunal de Contas e o processo legislativo.

Após toda essa análise você será capaz de identificar as formas de Estado, formas de governo, bem como o processo legislativo a fim de compreender a aplicação das normas constitucionais e democráticas e as relativas ao processo legislativo brasileiro.

Espero que você esteja muito animado para mergulhar nessas questões tão interessantes. Vamos lá?

Seção 2.1

Classificações do Estado

Diálogo aberto

Para guiar nossos estudos, vamos imaginar que você, que trabalha no Cartório de Protestos da Comarca tenha recebido pedido de registro de protesto solicitado pelo Município contra Carlos, que deixou de recolher o IPTU relativo a um imóvel que detém na cidade. Em se tratando de um débito de pequeno valor e sabendo que os tribunais superiores já reconheceram a possibilidade desse ente registrar o protesto desse título, você passa a refletir sobre a importância dos Municípios na ordem política brasileira. Conhecendo o disposto no art. 1º da CRFB/88, que determina que “A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito” (BRASIL, 1988, [s.p.]), você passou a pensar sobre o significado de cada um dos termos que compõem essa oração.

A partir disso, você se questiona: qual a forma de Estado adotada pelo Brasil? O país já adotou outras formas de Estado ao longo da história? Qual o papel dos Municípios nesse contexto? Qual o impacto da adoção dessa forma de Estado na atividade cartorária que você exerce? Qual a forma de governo adotada no país? Já adotamos outra forma de governo na história do Brasil? Qual o regime político adotado no Brasil? Quais são as principais formas de participação popular na condução do país? Quais foram as mais utilizadas desde 1988?

Nesta parte do material, responderemos apenas às quatro primeiras perguntas formuladas e deixaremos as seguintes para os próximos capítulos do nosso estudo. Para respondermos a essas questões, partiremos do estudo dos Estados perfeitos e imperfeitos, simples e compostos; da união pessoal e real, da incorporada, da confederação; e outras formas de organização do Estado, do Estado unitário e do Estado federal; além das características do Estado federal, do federalismo no Brasil comparado com aquele

adotado em outros países e da classificação quanto à origem, desenvolvimento e extensão do poder.

Não pode faltar

Como vimos anteriormente, o Estado se caracteriza pela reunião de seus três elementos: soberania, território e povo. A partir de agora, estudaremos como o Estado se forma do ponto de vista material, sua estrutura, morfologia e organização política.

Para começar, vamos à classificação dos Estados sob o ponto de vista do direito público internacional. Vamos então analisar a distinção que podemos traçar entre os chamados **Estados perfeitos e os Estados imperfeitos**. O primeiro reúne os três elementos do Estado: soberania, território e povo. Além disso, tem plena personalidade jurídica de direito público internacional. Já o último possui os três elementos, mas não de forma integral, sofrendo, em geral, influência de algum outro Estado estrangeiro e, por isso, não se identifica na ordem externa como pessoa jurídica de direito público internacional. Os Estados imperfeitos surgiram na Idade Média na forma de vassalos, que tinham sua própria constituição e seu próprio território, mas que eram obrigados a pagar tributo e prestar serviços ao Estado soberano, que, por sua vez, assegurava auxílio e proteção aos vassalos. Moldávia, Voláquia, Sérvia, Bulgária e Egito eram vassalos do Império Otomano. Além disso, de 1856 a 1878, a Sérvia e a Romênia e, de 1878 a 1908, a Bulgária foram vassalos da Turquia. Após a Primeira Guerra Mundial, os Estados imperfeitos reapareceram sob a forma de protetorados, tal como ocorreu com a Síria e a Palestina, além de Taiti, Madagascar, Tunísia e Marrocos que permaneceram sob a influência francesa.

Os Estados perfeitos podem ainda ser classificados em **Estados simples e Estados compostos**. O Estado simples corresponde a uma população marcada pela homogeneidade, com seu tradicional território e poder constituído por única expressão, tal como ocorre com França, Portugal, Itália e Brasil. Os Estados unitários e federais são tipos de Estado simples. Já o Estado composto caracteriza-se pela união de dois ou mais Estados, apresentando esferas distintas de poder e regime jurídico especial. Internamente, eles apresentam-se como uma pluralidade de Estados, mas externamente expressam

unidade. Ele apresenta-se ainda por meio dos seguintes tipos: (i) união pessoal; (ii) união real; (iii) união incorporada; e (iv) confederação. Vamos ver cada um desses tipos de Estados compostos? Vamos lá!

(i) União pessoal: é aquela em que dois ou mais Estados se submetem ao governo do mesmo monarca. Esse tipo de Estado composto decorre, em geral, de sucessão hereditária, quando o mesmo rei herda dois ou mais reinos, mas também poderá se dar por eleição, casamento ou acordo internacional. Foram exemplos desse tipo de união Inglaterra e Escócia sob o reino de Jayme I; Inglaterra e Hanover sob o reino de Jorge I; Castela e Aragão sob o reino de D. Joana de 1504 a 1555, e Portugal e Espanha de 1580 a 1640.

(ii) União real: trata-se de outro tipo de união tipicamente monárquico, em que dois ou mais Estados se unem, conservando cada um a sua autonomia administrativa, mas se tornando uma só pessoa jurídica sob o ponto de vista do direito internacional. Foi o que ocorreu com a Escócia, Irlanda e Inglaterra até 1707, com o Império Austro-húngaro, governado por Francisco José, e Suécia e Noruega, de 1815 a 1905.

(iii) União incorporada: é a união de dois ou mais Estados distintos para a formação de um novo Estado. Ela provoca a extinção dos Estados originários, tal como ocorre com a Grã-Bretanha, que congregou, após a união real, Inglaterra, Escócia e Irlanda do Norte.

(iv) Confederação: trata-se de um tipo de reunião permanente e contratual de Estados independentes que se ligam para assegurar a defesa do ponto de vista externo e a paz internamente. Os Estados que compõem a confederação não sofrem qualquer restrição a sua soberania interna, tampouco perdem a personalidade jurídica de direito público internacional. Além disso, nela é assegurado o direito de secessão dos Estados que a compõem. A Comunidade dos Estados Independentes (CEI) é o exemplo mais atual de união de Estados sob a forma de confederação.



Assimile

Após analisarmos as classificações anteriormente citadas, podemos assim sistematizá-las, para que possamos melhor compreendê-las:

Estados:

1) Perfeitos: reúnem os três elementos do Estado: soberania, território e povo:

1.1) Simples: população marcada pela homogeneidade e situada em dado território.

1.2) Compostos: formados a partir da união ou cisão de outros Estados:

1.2.1) União pessoal: dois ou mais Estados se submetem ao governo do mesmo monarca.

1.2.2) União real: dois ou mais Estados se unem sob a mesma coroa, mas conservam autonomia administrativa.

1.2.3) União incorporada: união de dois ou mais Estados para a formação de um novo Estado.

1.2.4) Confederação: reunião permanente e contratual de Estados independentes.

2) Imperfeitos: possui os três elementos do Estado, mas não de forma integral.

Temos ainda que destacar outros tipos de Estados perfeitos compostos.

A antiga União das Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS) apresentou-se como uma forma especial de confederação, porque os Estados que a compuseram possuíam soberania dentro dos limites da Constituição da URSS. Ela conferia a cada um desses Estados o direito de abandonar livremente a união, o que não nos permite caracterizá-la como uma federação.

A Espanha, por outro lado, apresenta-se como um tipo especial de federação, que concede a autonomia às províncias que a compõem, o que se assemelha à autonomia municipal dos Estados Unidos da América do Norte (EUA).

Por fim, merece destaque a política de colonialismo britânico que, mesmo após a declaração de independência da maioria

das colônias conquistadas, mantém sob a insígnia de *British Commonwealth* 53 países nos cinco continentes. Com isso, não é possível classificar esse grupo de países sob a influência do reino inglês em nenhuma das classes anteriormente citadas. Cada um dos Estados que compõe a *British Commonwealth* adota atualmente uma forma diferente de Estado.



Exemplificando

Nesse contexto, as antigas colônias britânicas Austrália, Canadá, EUA e Índia adotaram a federação como forma de Estado. Já África do Sul, Bangladesh, Botsuana, Brunei, Camarões, Chipre, Fiji, Gana, Guiana, Jamaica, Lesoto, Malauí, Malta, Maurício, Nauru, Nigéria, Nova Zelândia, Quênia, Serra Leoa, Suazilândia, Tanzânia, Tonga, Trindade e Tobago, Uganda, Zâmbia, por exemplo, adotaram o Estado unitário.

Desse modo, os Estados que compõem a *British Commonwealth* elegeram diferentes formas de Estado para organizarem-se internamente. Alguns, após a independência, adotaram o Estado unitário como forma de Estado, outros, o federalismo. A partir disso, estudaremos o **Estado unitário e o Estado federal**, classificação que considera os Estados sob a perspectiva do direito público interno.

O Estado unitário apresenta-se como organização política, em que há um único governo com jurisdição nacional sem qualquer divisão interna que não seja simplesmente administrativa. Nessa forma de Estado, é possível que haja divisão em unidades administrativas menores, tais como províncias ou municípios, mas esses organismos não têm autonomia política nem jurídica. Assim, os defensores do Estado unitário destacam os seguintes aspectos positivos: (i) a existência de apenas uma ordem jurídica, política e administrativa; (ii) o fortalecimento da autoridade estatal; (iii) a força conferida à unidade nacional; (iv) a redução da burocracia ante a adoção de procedimentos mais eficazes e racionalizados; e (v) a impessoalidade e a imparcialidade no exercício das prerrogativas de governo. São exemplos de Estados unitários: Bélgica, Holanda, Panamá, Peru e Portugal.

O Estado federal, por sua vez, é aquele que é subdividido em províncias menores com autonomia política, possuindo, assim, duas

fontes de direito público interno: uma nacional e uma da província. No âmbito interno, há essa descentralização política, mas no âmbito internacional, o Estado federal se projeta como unidade e não como pluralidade. Segundo Jellinek (apud BONAVIDES, 2017, p. 193), trata-se de “Estado soberano, formado por uma pluralidade de Estados, no qual o poder do Estado emana dos Estados-membros, ligados numa unidade estatal”. O Estado federal é, portanto, uma união de natureza constitucional e não de direito internacional. Desse modo, a constituição é que impõe a repartição de competências entre a União e os Estados-membros, intrínseca à ideia de descentralização do poder, não estando essas normas definidas em um tratado internacional. São exemplos de Estados federais: Argentina, Brasil, EUA e México.

São características do Estado federal: (i) a descentralização do poder político, conferindo autonomia aos entes federados; (ii) maior amplitude de competência ao Poder Judiciário, que, em geral, possui um órgão superior que se dedica a resguardar a ordem constitucional; (iii) composição bicameral do Poder Legislativo; e (iv) adoção da Federação e da República como princípios fundamentais que balizam a ordem constitucional.

O Estado federal originou-se da experiência americana de 1787, quando as 13 colônias negaram a dominação britânica e em 1776 constituíram-se como Estados livres e uniram-se em prol da defesa externa, sob a forma contratual de confederação. Entretanto, o governo dessa confederação não era capaz de solucionar todos os problemas que emergiam, especialmente os econômicos e militares, que ocasionavam sobremaneira o enfraquecimento dos ideais nacionalistas. Desse modo, na Convenção da Filadélfia, sob a presidência de George Washington, decidiu-se transformar a confederação em uma união mais íntima e definitiva, por meio da criação da figura da federação, prevista na Constituição de 1797, elaborada para acomodar os interesses e solucionar os problemas práticos que emergiram da independência das 13 colônias e da formação da confederação.

Outro exemplo de federação é a Suíça que se configurava como uma confederação até 1848. Apesar de manter-se denominada como “confederação”, está organizada sob a forma de Estado federal e compõe-se de 26 Estados-membros, chamados cantões.



Tomando a classificação dos Estados sob a perspectiva do direito público interno em Estado unitário e Estado federal e nas características de cada um deles, qual a forma de Estado adotada pelo Brasil? O país sempre adotou essa forma de Estado?

Para responder a esse questionamento, vamos analisar como chegamos à Constituição de 1988. Durante o Império, o Brasil era juridicamente unitário, mas, na prática, dada a extensão territorial, era dividido em províncias. E isso vinha desde os primórdios da colonização portuguesa. Foi a Constituição de 1891 que estruturou o federalismo brasileiro, inspirado no modelo norte-americano, mas desde o Decreto nº 1, de 15 de novembro de 1889, data em que foi proclamada a república no país, adotou-se essa forma de Estado. Desse modo, a partir de então, adotamos o federalismo como forma de Estado, mas com uma peculiaridade: além dos Estados, consagramos constitucionalmente um outro nível de descentralização do poder, composto pelos Municípios, com um campo de atuação, leis e autoridades próprias, conforme previsto na CRFB/88.

Nesse contexto, vale mencionar que o art. 1º da CRFB/88 afirma que a República Federativa do Brasil é formada pela união indissolúvel, que marca o federalismo, dos Estados, Municípios e do Distrito Federal. Ademais, o art. 34, VII, da CRFB/88 autoriza a intervenção federal para assegurar os seguintes princípios constitucionais: (i) forma republicana, sistema representativo e regime democrático; (ii) direitos da pessoa humana; (iii) autonomia municipal; e (iv) prestação de contas da administração pública direta e indireta. Além de ser estatuída como princípio constitucional, a autonomia municipal também é revelada no art. 29 da CRFB/88 que determina que os Municípios reger-se-ão por lei orgânica, votada em dois turnos pela Câmara Municipal.

Por fim, vamos destacar algumas características do federalismo para afastar qualquer confusão que possa ser feita a seu respeito: (i) os entes federados são chamados Estados-membros ou províncias; (ii) o poder de autodeterminação dos Estados-membros restringe-se à ordem interna e denomina-se autonomia, não se

confundindo com a soberania que se refere à independência na ordem internacional; (iii) conforme o direito público internacional, a federação classifica-se como Estado simples, uma vez que somente o Estado na figura da União é sujeito de direito internacional; (iv) no sistema legislativo bicameral, uma casa representa o povo e outra, os Estados-membros.

Além dos entes federados, os territórios possuem poder de jurisdição nos limites de sua competência. Ademais, o Distrito Federal é a sede do governo, unidade integrante da federação e goza de autonomia relativa, apesar de deter órgão legislativo próprio.



Assimile

Após analisarmos as características do federalismo, podemos afirmar que o Estado federal não se confunde com a confederação. A seguir, as características marcantes que os diferenciam:

- Confederação: reunião permanente e contratual de Estados independentes, que, em geral, possuem o direito de secessão, ou seja, admitem a dissolução do vínculo entre os Estados que a compõem.
- Estado federal: formado a partir de um movimento de descentralização de poder, em que a constituição confere aos Estados-membro autonomia administrativa, política, financeira e jurídica.

Compete-nos ainda analisar a chamada crise do Estado federal. E o que significa isso? Vamos ver!

Um dos elementos que determinaram essa crise foi a expansão industrial do século XX. Com ela, o progresso tecnológico de caráter unificador, a ampliação do comércio entre os Estados, a propagação de ideologias que massificam a opinião social, o incremento da legislação social que apazigua o conflito entre capital e trabalho e o excesso de dirigismo econômico se apresentam como fatores determinantes na transformação do Estado. Foram significativamente reduzidas as competências dos Estados-membros, que quase tiveram revogada a sua autonomia, além de suportarem com mais frequência o intervencionismo exacerbado do poder central. Além disso, os Estados-membros passaram a depender financeiramente do poder central. Eles não mais conseguem arrecadar recursos

suficientes para a manutenção dos serviços públicos que prestam, tendo que se socorrer recorrentemente de valores advindos do poder central. A partir disso, torna-se difícil afirmar que os entes federados estão em pé de igualdade com os Estados-membros. Assim, a autonomia dos Estados-membros revela-se como mera descentralização administrativa.

Alguns autores defendem a existência de uma terceira figura: o **Estado Regional**, em que se enquadraria a Itália e a Espanha. Ele teria o poder descentralizado, mas não totalmente não ocorre no Estado federal, não eliminando por completo a superioridade política e jurídica do poder central.



Pesquise mais

Que tal estudarmos um pouco mais sobre os Estados Regionais? Eles são também chamados Estados Autônomicos e são considerados a forma de Estado que foi mais recentemente criada. Vamos ler um pouco mais a respeito? No link a seguir, Ronny Carvalho da Silva e Jeferson de Campos tecem maiores considerações a respeito.

Disponível em: <<https://bit.ly/2Jte3tx>>. Acesso em: 10 mai. 18.

O estudo das formas de Estado pode e deve ser aprofundado. A sua boa compreensão será imprescindível para os próximos pontos que trabalharemos.

Sem medo de errar

Vamos lembrar o problema que nos propusemos a resolver? Vamos lá!

Para guiar nossos estudos, vamos imaginar que você, que trabalha no Cartório de Protestos da Comarca tenha recebido pedido de registro de protesto solicitado pelo Município contra Carlos, que deixou de recolher o IPTU relativo a um imóvel que detém na cidade. Em se tratando de um débito de pequeno valor e sabendo que os tribunais superiores já reconheceram a possibilidade desse ente registrar o protesto desse título, você passa a refletir sobre a importância dos Municípios na ordem política brasileira.

Conhecendo o disposto no art. 1º, da CRFB/88, que determina que: “A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito” (BRASIL, 1988, [s.p.]), você passou a pensar sobre o significado de cada um dos termos que compõem essa oração.

A partir disso, você se questiona: qual a forma de Estado adotada pelo Brasil? O país já adotou outras ao longo da história? Qual o papel dos Municípios nesse contexto? Qual o impacto da adoção dessa forma de Estado na atividade cartorária que você exerce?

Com base no que estudamos sobre as formas de Estado, podemos afirmar que o Brasil é um Estado federal, ou seja, a CRFB/88 determina a repartição de competências entre os entes federados e a descentralização do poder político, jurídico, administrativo e financeiro. Esse poder é repartido com os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, motivo pelo qual a eles foi conferida autonomia.

Mas nem sempre foi assim. Como vimos, historicamente o Brasil era um Estado unitário, ou seja, o poder era centralizado na figura da União até a Constituição de 1891 que copiou o modelo de federalismo americano, considerando a extensão territorial do país e por considerar o modelo bem-sucedido.

Os Municípios são entes federados conforme o art. 1º, da CRFB/88, que, em outras passagens, reafirma a sua autonomia enquanto fundamento constitucional. Conferir aos Municípios o status de entes federados é um diferencial da CRFB/88, porque isso normalmente não ocorre em outros Estados federais.

Considerando que compomos um Estado federal e submetendo os cartórios aos Estados-membros por força da autonomia desses entes, temos que cada um dos Estados e o Distrito Federal editarão normas específicas que guiarão a sua atividade. Além disso, o cartório estará vinculado ao Estado-membro em cujo território se encontra. Esse também será o limite a sua jurisdição, ou seja, do território em relação ao qual poderá exercer suas atividades. Não é, portanto, possível a prestação de serviço cartorário a outro ente.

Entendeu? Espero que sim! Mas em caso de dúvida, sugiro que releia essa parte do material na tentativa de solucioná-la.

Forma de Estado adotada pela França

Descrição da situação-problema

Estudamos as formas de Estado e qual é a forma adotada pelo Brasil. Nesse contexto, analisamos os Estados perfeitos e imperfeitos, sendo que os primeiros se subdividem em simples e compostos. Estes, por sua vez, podem decorrer de união pessoal, real, incorporada ou de uma confederação. Isso, sob a perspectiva do direito público internacional. Do ponto de vista interno, os Estados podem ser unitários ou federais, tal como ocorre com o Brasil. Recentemente, uma brasileira comparece na serventia cartorária em que você trabalha para habilitar-se para o casamento com um professor nascido na Austrália. A partir disso, com base nos conhecimentos que você adquiriu até o momento, como classificaria a forma de Estado adotada no país em que nasceu o noivo? Como a Austrália foi colonizada? Esse modelo de colonização gera reflexos na forma de Estado adotada?

Resolução da situação-problema

Conforme estudamos, a Austrália foi colônia inglesa e hoje faz parte do chamado *British Commonwealth*. A partir disso, inferimos que, do ponto de vista do direito internacional, não é possível classificar esse Estado perfeito composto nas classes estudadas, decorrentes de união pessoal, real, incorporada nem confederação. Do ponto de vista interno, verificado o poder legislativo, a divisão de competências e a autonomia dos Estados-membros australianos Queensland, New South Wales, Tasmania, South Australia e Western Australia; e dois territórios Northern Australia e a Australian Capital Territory, podemos afirmar que a Austrália mais se aproxima de um Estado federal. A descentralização de poder, dadas as dimensões continentais do território, é uma característica marcante que a faz identificar-se com as características do federalismo.

Faça valer a pena

1. O Estado perfeito composto caracteriza-se pela união de dois ou mais Estados, apresentando, esferas distintas de poder e regime jurídico especial. Internamente, eles apresentam-se como uma pluralidade de Estados, mas externamente expressam unidade.

Considerando as características dos tipos de Estado composto, assinale a alternativa correta.

- a) A união pessoal caracteriza-se por dois ou mais Estados que se submetem ao governo do mesmo monarca.
- b) A união real refere-se à união de dois ou mais Estados para a formação de um novo Estado, extinguindo os pré-existentes.
- c) A união incorporada é aquela formada pela reunião permanente e contratual de Estados independentes.
- d) A confederação caracteriza-se por dois ou mais Estados que se unem sob a mesma coroa, mas que conservam autonomia administrativa.
- e) A federação é um tipo de Estado perfeito composto, marcada pela descentralização política, financeira e administrativa.

2. Estados perfeitos são aqueles que possuem plenamente os três elementos do Estado: soberania, território e povo. Eles podem ser classificados em simples e compostos. Os primeiros subdividem-se eminentemente em Estado federal e Estado unitário. Essas são formas de Estado adotadas em países de todo mundo.

Considerando as formas de Estado, assinale a alternativa correta.

- a) O Estado unitário é marcado pela descentralização política, administrativa, jurídica e pela divisão de competência entre os entes que o compõem.
- b) O Estado federal é marcado pela centralização de poder, havendo apenas a descentralização administrativa para as partes do território.
- c) São países que tem como forma o Estado unitário, praticando a descentralização do poder: Argentina e Estados Unidos da América do Norte.
- d) São países que adotam como forma de Estado o federalismo, em que há descentralização do poder: Brasil, Suíça e México.
- e) A confederação é uma forma de Estado que leva em consideração o aspecto relativo ao direito interno, decorrente da constituição.

3. A escolha da forma de Estado pelo Brasil manifestou-se na Constituição de 1891, após a proclamação da república em 1889. Ela foi mantida até a CRFB/88 que determina que a República Federativa do Brasil é formada pela união indissolúvel dos Estados, Distrito Federal e dos Municípios.

É característica do federalismo brasileiro.

- a) A autonomia dos Estados, uma vez que os Municípios não são considerados entes federados.
- b) O bicameralismo, representado pelo Senado e pelas Assembleias Legislativas nos Estados e Distrito Federal.
- c) A autonomia legislativa dos entes federados que podem exercê-la plenamente sem qualquer limitação.
- d) A descentralização administrativa, que permite que haja o exercício do poder executivo nos entes federados.
- e) A soberania internacional, marcada pela representação do país para celebração de tratados e acordos.

Seção 2.2

Formas de Estado

Diálogo aberto

Nesse novo material, continuaremos analisando o caso sobre que começamos a conversar anteriormente. Vamos imaginar que você, que trabalha no Cartório de Protestos da Comarca tenha recebido pedido de registro de protesto solicitado pelo Município contra Carlos, que deixou de recolher o IPTU relativo a um imóvel que detém na cidade. Em se tratando de um débito de pequeno valor e sabendo que os tribunais superiores já reconheceram a possibilidade desse ente registrar o protesto desse título, relativo à dívida de IPTU, você passa a refletir sobre a importância dos Municípios na ordem política brasileira. Conhecendo o disposto no art. 1º da CRFB/88, que determina que: “A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito” (BRASIL, 1988, [s.p.]), você passou a pensar sobre o significado de cada um dos termos que compõem essa oração. O que significa tratar-se o Brasil de uma república? E como poderia ser caracterizada a federação? O que representaria essa união indissolúvel entre Estados, Municípios e o Distrito Federal? Por fim, o que seria um Estado Democrático de Direito? Todos esses pensamentos permeiam nossos estudos de Direito do Estado.

A partir disso, você se questiona: qual a forma de governo adotada no país? Já adotamos outra forma de governo na história do Brasil? Como podemos caracterizar a forma de governo atualmente adotada e aquela utilizada no país anteriormente?

Ao final do estudo de Direito do Estado, você será capaz de identificar as formas de estado, formas de governo bem como o processo legislativo a fim de compreender a aplicação das normas constitucionais e democráticas e as relativas ao processo legislativo brasileiro. Para tanto, é extremamente importante conhecer as formas de Estado e como elas se caracterizam.

Não pode faltar

As formas de governo se referem a como o poder soberano do Estado organiza as suas instituições. Assim, estudaremos neste ponto do nosso material os órgãos de governo, por meio de sua estrutura fundamental e da maneira como se relacionam entre si.

Queiroz Lima (apud MALUF, 2017, p. 183) definiu “governo” como o conjunto de funções por meio das quais o Estado assegura a ordem jurídica. Ele se apresenta sob várias modalidades, quanto à sua origem, natureza e composição, a partir do que podemos identificar várias formas de governo.

Segundo a origem do poder, o governo pode ser classificado em de fato ou de direito. O primeiro é aquele implantado ou mantido mediante fraude ou violência. Já o segundo foi constituído em consonância com a lei fundamental do Estado que é a sua Constituição e, por isso, é tido como legítimo pelo povo. Este pode decorrer de hereditariedade ou eleição.

Quanto à natureza da relação estabelecida entre governantes e governados, ele pode ser classificado em legal ou despótico. O governo deve ser considerado legal quando, independentemente de sua origem, ele se desenvolve conforme as normas jurídicas vigentes. Já o governo despótico é conduzido pelo arbítrio dos detentores do poder, que normalmente não se relaciona ao bem comum, mas aos interesses de quem governa.

Em relação à extensão do poder, o governo classifica-se em constitucional e absolutista. O primeiro se relaciona à divisão do poder entre órgãos distintos – três poderes: Executivo, Legislativo e Judiciário – e com a garantia dos direitos fundamentais dos cidadãos expressos na Constituição que rege o Estado. No segundo, há a concentração de poder em um único órgão. O governo absolutista pode ser identificado nas monarquias que têm na vontade do príncipe a vontade da lei e que decorrem do direito divino, tal como ocorreu com a monarquia absolutista de Cesar em Roma.



Assimile

As classes obtidas a partir da utilização desses critérios de classificação do governo podem ser assim sintetizadas:

1. Quanto à sua origem:

1.1. Governo de fato;

1.2. Governo de direito.

2. Quanto ao seu desenvolvimento ou quanto à natureza da relação estabelecida entre governantes e governados:

2.1. Legal;

2.2. Despótico.

3. Quanto à extensão do poder:

3.1. Constitucional;

3.2. Absolutista.

Aristóteles (apud MALUF, 2017, p. 184) classificou as formas de governo em **normais e anormais**.

As formas normais de governo são aquelas que emergiram a partir da evolução natural de fenômenos políticos observados ao longo da história. Elas poderiam ser expressas pela monarquia ou realza, aristocracia e democracia.

Já as formas anormais de governo são comumente relacionadas aos governos totalitários ou ditatoriais, ou seja, referem-se a regimes ancorados na força e que impedem a expansão da vocação política natural. Como já apontamos em outras partes do material, o Brasil viveu o Estado Novo de Getúlio Vargas de 1937 a 1945 e posteriormente a ditadura militar, de 1964 a 1985. Na América do Sul, destaca-se ainda a ditadura chilena de Augusto Pinochet, de 1973 a 1990. Na Europa, destacou-se o fascismo italiano de 1922 a 1943, o nazismo alemão de 1933 a 1945 e o franquismo espanhol de 1939 a 1975.

Entretanto, todas as disfunções sofridas pelas formas normais de governo dão lugar a formas anormais. Desse modo, são exemplos de formas anormais de governo a tirania, a oligarquia e a demagogia.

O critério utilizado por Aristóteles (apud DALLARI, 2011, p. 223) para classificar, ou seja, dividir em classes as formas de governo era o número de governantes. A partir disso, obteve três classes: realza, em que apenas um indivíduo exerce o poder; (ii) aristocracia, em que o governo é exercido por um grupo de pessoas em número reduzido se comparado ao total da população, tal como ocorreu na cidade-Estado de Esparta; e (iii) democracia, em que o governo é exercido por toda a população, tendo sempre em vista o interesse geral. O autor (apud DALLARI, p. 223) considera que todas essas formas podem ser deturpadas quando quem exerce o governo deixa de fazê-lo em favor do bem comum e passa a exercê-lo em nome apenas de seus interesses particulares ou de sua própria conveniência.

A realza, a aristocracia e a democracia seriam, portanto, formas puras de governo que são substituídas por formas imputas quando degeneradas. Desse modo, a realza tornar-se-ia tirania, a aristocracia, oligarquia e a democracia, demagogia.

A tirania advém do exercício do governo por um rei absoluto, déspota. Trata-se, nesse caso, de um governo ilegal e usurpado, porque estabelecido de acordo com a própria vontade do rei ou com seu arbítrio, e que não observa a lei. A oligarquia é o governo discricionário de poucos, sejam eles uma classe ou uma família. Algumas vezes, consolida-se por meio do emprego de parentes e afilhados. A demagogia seria o poder ou a arte tirânica ou imoral de conduzir o povo e exercido em nome dele. É, portanto, aquela forma de corrupção da democracia.

Maquiavel (apud DALLARI, p. 223) sustentou a existência de ciclos de governo. Partir-se-ia de um Estado anárquico, que caracterizaria o início da vida humana em sociedade. A necessidade de proteção externa e organização interna levou à adoção da monarquia, que num primeiro momento era eletiva e posteriormente passou a ser hereditária. Degenerada, a monarquia deu lugar à tirania e para combatê-la, determinado grupo de pessoas tomou o poder, fazendo nascer a aristocracia, tendo em vista o bem comum. Todavia, essa forma de governo também estaria susceptível à deturpação, por meio de sua utilização em proveito próprio, fazendo surgir a oligarquia. O povo, não suportando mais os males e abusos da oligarquia, resolveria governar a si mesmo e inauguraria o governo

democrático. No entanto, ele não estaria protegido do processo de degeneração, o que ensejaria o surgimento da demagogia. A partir disso, as pessoas passariam a utilizar o governo em proveito próprio e retomariamos a condição de anarquia, ou seja, ao estágio inicial que estudamos.



Refleta

Será que poderíamos identificar esse processo no Brasil? Você considera que da monarquia passamos à tirania e, após a proclamação da república, em 1889, instalar-se-ia no país um governo aristocrático, ou seja, exercido por um pequeno grupo de pessoas que acabaria se corrompendo, fazendo emergir um governo oligárquico? Estaríamos agora vivendo a demagogia pós-democracia? Você acha que, sendo assim, deveríamos retomar o anarquismo para que pudéssemos reconstruir a nossa noção de bem comum e de participação popular na escolha dos rumos do Estado?

Esse tema realmente suscita inúmeras questões para que possamos refletir sobre as formas de governo. Enquanto pensamos um pouco mais a respeito, vamos relembrar a classificação elaborada por Aristóteles, como expusemos anteriormente para que possamos melhor assimilá-la.



Assimile

Formas de governo de acordo com a classificação aristotélica: como o poder soberano do Estado organiza as suas instituições. Assim se classificam, conforme o número de representantes:

1. Normais: emergiram a partir da evolução natural de fenômenos políticos observados ao longo da história. Podem ser classificadas em:
 - 1.1. Monarquia ou realeza: um único representante;
 - 1.2. Aristocracia: um grupo seleto de representantes;
 - 1.3. Democracia: o povo.
2. Anormais: disfunções das formas normais de governo, normalmente associadas a governos ditatoriais ou totalitários, mas que a eles não se resume:

- 2.1. Tirania: quando deturpada a monarquia;
- 2.2. Oligarquia: quando deturpada a aristocracia;
- 2.3. Demagogia: quando deturpada a democracia.

Montesquieu (apud DALLARI, p. 224), por sua vez, defendeu a existência de três formas de governo: o republicano, o monárquico e o despótico. Na república, o povo como um todo ou parcela dele possui o poder soberano. A monarquia se caracteriza pelo governo de um único governante, mas que o faz de acordo com as leis postas. Já o governo despótico é exercido por apenas uma pessoa sem que haja limites ou que sejam observadas as leis. A monarquia se caracterizaria pela honra; a república aristocrática, pela moderação; e a democracia, pela virtude.

Note que ao longo da história, a concepção sobre as formas de Estado, como surgem e como se caracterizam variou bastante. Além disso, elas possuem peculiaridades em cada um dos Estados que as adotam. Entretanto, nossa análise se limitará às características comuns e fundamentais de cada uma delas. Isso porque consideramos que as primeiras experiências bem-sucedidas de adoção das formas de governo fizeram com que servissem de exemplo para outros Estados, que também as adotaram. Esse processo em que ao observar o sucesso de determinadas formas determina a adoção desses modelos por outros Estados, faz com que tenhamos duas formas de governo clássicas que serão agora estudadas: **a monarquia e a república**.

A monarquia é forma de governo que já foi adotada por quase todos os Estados ao longo da história. É o governo exercido por uma só pessoa e que não permite a participação do povo nas decisões do Estado. Com o passar do tempo, ela se enfraqueceu e foi sendo gradativamente abandonada. O nascimento dos Estados modernos, porém, representou um momento de retomada da forma monárquica de governo. Sem que se submetesse a qualquer limitação jurídica, passou a ser denominada monarquia absolutista, em que o poder estava concentrado nas mãos do monarca, que legisla, aplica as leis e governa o reino, agindo por

seu próprio e exclusivo arbítrio. Além disso, o poder do monarca teria origem divina.

Entretanto, a resistência a essa ausência de controle e de limites que caracterizavam o absolutismo determinou o nascimento das monarquias limitadas. Passou-se da monarquia absoluta ou absolutista para a monarquia limitada, que, por sua vez, pode ser classificada em: (i) de estamentos; (ii) constitucional; e (iii) parlamentar.

Aquelas de estamentos ou de braços decorrem da descentralização do poder para cortes ou órgãos semelhantes que funcionam como desdobramento do poder real. Essa foi a forma de governo adotada em Meclemburgo até a revolução de 1918, e na Suécia de 1809 a 1866. Nas monarquias constitucionais do século XVIII, o rei continuava exercendo o governo, mas sujeito aos limites constitucionalmente postos, como ocorre na Bélgica, Países Baixos, Suécia e como ocorreu no Brasil Imperial. Tempos depois, o parlamentarismo foi adotado como sistema de governo, implicando ainda em outra forma de limitar o poder do monarca, com o exercício do poder por um Conselho de Ministros. Nesses casos, o monarca mantém-se como chefe de Estado, ou seja, como representante especialmente para a ordem externa, enquanto que o parlamento efetivamente governa, dando as diretrizes econômicas, políticas e sociais do Estado, tal como ocorre no Reino Unido e na Espanha.

É importante traçar as principais características da monarquia: (i) vitaliciedade; (ii) hereditariedade; (iii) irresponsabilidade. A primeira delas se refere ao fato de o governo do monarca não tem prazo definido. Ele governa enquanto viver ou tiver condições de continuar governando. Por isso, dizemos que é vitalício, ou seja, exercido por tempo indeterminado. A hereditariedade decorre do exercício da monarquia por aqueles que estão na linha de sucessão do monarca. Quando ele morre, assumirá o poder o seu primeiro sucessor em linha reta (filhos, netos etc.) e somente em seguida, recorrer-se-á à linha colateral (irmãos, sobrinhos, primos etc.). Entretanto, há monarquias eletivas, como vimos anteriormente, em que o monarca é eleito pelos príncipes eleitores, tal como ocorreu em Gênova e em Veneza, de 697 a 1797. A irresponsabilidade decorre do fato de que o monarca não tem responsabilidade política, ou seja, não deve

se explicar ao povo ou a qualquer órgão sobre as decisões políticas por ele adotadas.

Os adeptos da monarquia a defendem sob os seguintes argumentos: (i) a vitaliciedade e a hereditariedade colocam o monarca acima das disputas políticas, podendo intervir diretamente em momentos de crise política; (ii) o monarca é fator de unidade do Estado, se tratando de elemento superior e comum a todas as correntes políticas; (iii) estando à margem de disputas e se tratando de ponto de encontro das correntes políticas, o monarca garante a estabilidade das instituições; (iv) trata-se de alguém preparado para governar desde seu nascimento.

As correntes que se levantam contra a monarquia suscita os seguintes fundamentos: (i) se o monarca é apenas chefe de Estado sem poder de tomada de decisão, ele é desnecessário, podendo os gastos com a monarquia serem cortados em benefício do povo; (ii) ainda que o monarca governe, é muito arriscado ligar o destino do povo à sucessão hereditária, que pode gerar um monarca sem qualquer aptidão para conduzir o Estado; (iii) a unidade e a estabilidade do Estado não podem ficar à mercê de uma figura pessoal, mas devem estar contempladas na ordem jurídica, enquanto elemento objetivo, o que lhe confere maior efetividade; (iv) a monarquia é essencialmente antidemocrática, porque não garante ao povo a escolha de seu governante. Além disso, gozando o monarca das prerrogativas de vitaliciedade, hereditariedade e irresponsabilidade, ele dispõe de todos os elementos para se sobrepor à vontade do povo, desaparecendo a ideia de que o exercício do governo se manifesta eminentemente pela busca do bem comum.

Para ilustrar essas correntes que se opunham à monarquia, em carta a George Washington, primeiro presidente dos Estados Unidos da América (1789-1797), Thomas Jefferson (JEFFERSON, 1964, p. 67), que compunha seu gabinete, afirmou que:

“era inimigo ferrenho de monarquias antes da minha vinda à Europa. Sou dez mil vezes mais desde que vi o que elas são. Não há, dificilmente, um mal que se conheça nestes países, cuja origem não possa ser atribuída a seus reis, nem um bem que não derive as pequenas fibras de republicanismo existente entre elas. Posso acrescentar, com segurança,

”

que não há, na Europa, cabeça coroada cujo talento ou cujos méritos lhe dessem direito a ser eleito pelo povo conselheiro de qualquer paródia da América”.

Ainda assim, remanescem monarquias em todo o mundo.



Exemplificando

Hoje há no mundo apenas cerca de 30 Estados que adotam a monarquia como forma de governo. Dentre eles, destacam-se: Arábia Saudita, Bahrein, Bélgica, Dinamarca, Espanha, Jordânia, Malásia, Marrocos, Noruega, Países Baixos e Suécia. Além disso, vale lembrar das antigas colônias britânicas e que ainda hoje compõem o reino da Rainha Elizabeth II, denominado *Commonwealth*. São eles: Antígua e Barbuda, Austrália, Bahamas, Barbados, Belize, Canadá, Granada, Ilhas Salomão, Jamaica, Nova Zelândia, Papua Nova Guiné, Reino Unido, Santa Lúcia, São Cristóvão e Nevis, São Vicente e Granadinas e Tuvalu. Essa é, portanto, a maior monarquia hoje existente.

Vamos então passar ao estudo da república? Vamos lá!

Muitos confundem a forma de governo republicana com a democracia. No entanto, apesar de também ser expressão de participação popular, a última indica um regime político que estudaremos nos próximos capítulos do nosso material.

Apesar de o termo “república” ter sido utilizado na antiguidade, ele tinha uma acepção diferente daquela que usualmente a ele atribuímos. A república romana, por exemplo, identifica o Estado romano e não a forma de governo por ele adotada. Foi Maquiavel (apud DALLARI, p. 226), como vimos acima, que cunhou a expressão “república” em contraponto à monarquia.

Cícero (apud MARTINS, 2017, p. 127) dizia que “A república é coisa do povo, e povo não é mero ajuntamento de pessoas postas lado a lado, mas uma convivência consciente de pessoas que se torna sociedade pelo reconhecimento de um direito e de um objetivo comuns”.

A república surgiu como resposta aos males da monarquia e como símbolo de todas as reivindicações populares. Tratava-se de expressão democrática de governo, limitação do poder dos

governantes, a quem era atribuída responsabilidade pela prática de seus atos. A república assegurava a liberdade individual e demonstrava a aproximação do povo do governo, o que a tornou anseio de muitos povos e inspirou movimentos que a reivindicaram. Desse modo, as monarquias, mesmo sob a forma de monarquia constitucional, ou seja, cujo poder estava limitado pela Constituição do Estado, tenderam a se extinguir no século XX, o que foi impulsionado especialmente pelas duas grandes guerras mundiais. Entretanto, como vimos, ainda no século XXI subsistem monarquias em países como Inglaterra, Suécia e Espanha.

São características que conferem prestígio à república, enquanto forma de governo, e que foram consagradas desde o século XVII: (i) temporariedade; (ii) eletividade; e (iii) responsabilidade. A primeira dessas características se refere ao fato de que o chefe do governo exerce esse poder por período determinado e com a proibição de reeleições sucessivas ilimitadas. A eletividade decorre do fato de que o chefe de governo deve ser eleito pelo povo e não se admitindo sucessão hereditária, como ocorre em geral com a monarquia. Por fim, a responsabilidade se refere à necessidade de prestação de contas ao povo diretamente ou a órgão que o represente pelo exercício do poder.

A república pode ser classificada em: (i) aristocrática; (ii) democrática. A república aristocrática é exercida por uma classe privilegiada por direitos de nascimento ou por conquista. É o chamado governo dos melhores da sociedade, como etimologicamente a palavra "aristocracia" representa. Na república democrática, o poder emana do povo, que o exerce diretamente ou por meio de seus representantes.



Pesquise mais

Que tal prosseguirmos no estudo da república enquanto forma de governo? Vamos ler um pouco mais a respeito? Você sabia que no Brasil muitos historiadores pensam que a monarquia, na verdade, sofreu um golpe quando deu lugar à república? Pois é. O texto abaixo da BBC Brasil vai explicar o porquê desse pensamento.

Disponível em: <<https://bbc.in/2K1PQ0R>>. Acesso em: 11 mai.18.

Espero que você tenha gostado do conteúdo deste material. Vimos as formas de governo e verificamos que o Brasil já adotou a monarquia desde a declaração de independência de Portugal, em 7 de setembro de 1822, até a proclamação da república em 15 de novembro de 1889. Desse modo, com a emergência da Constituição de 1891, alteramos a nossa forma de governo de monarquia para república e também a nossa forma de Estado, a partir de quando adotamos o federalismo.

Agora você já tem informações suficientes para compreender um pouco mais sobre as características das formas de governo e pode responder às questões formuladas sobre esse tema antes de passarmos ao estudo do regime político e do processo legislativo. Vamos lá?

Sem medo de errar

Vamos resolver aquela questão que vem pautando os nossos estudos?

Vamos imaginar que você, que trabalha no Cartório de Protestos da Comarca tenha recebido pedido de registro de protesto solicitado pelo Município contra Carlos, que deixou de recolher o IPTU relativo a um imóvel que detém na cidade. Em se tratando de um débito de pequeno valor e sabendo que os tribunais superiores já reconheceram a possibilidade desse ente registrar o protesto desse título, relativo à dívida de IPTU, você passa a refletir sobre a importância dos Municípios na ordem política brasileira. Conhecendo o disposto no art. 1º, da CRFB/88, que determina que: "A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito" (BRASIL, 1988, [s.p.]), você passou a pensar sobre o significado de cada um dos termos que compõem essa oração. O que significaria tratar-se de república? E como poderia ser caracterizada a federação? O que representaria essa união indissolúvel entre Estados, Municípios e o Distrito Federal? Por fim, o que seria um Estado Democrático de Direito? Todos esses pensamentos permeiam nossos estudos de Direito do Estado.

A partir disso, você se questiona: qual a forma de governo adotada no país? Já adotamos outra forma de governo na história do Brasil? Como podemos caracterizar a forma de governo atualmente adotada e aquela utilizada no país anteriormente?

Conforme menciona o art. 1º da CRFB/88, o Brasil é República Federativa. Vimos anteriormente que a federação foi a forma de Estado escolhida por nossa Constituição e agora que estudamos as formas de governo, podemos afirmar que o país escolheu a república como tal. Sendo assim, caracteriza-se pela temporariedade e eletividade do governo, além da responsabilidade dos nossos governantes.

As duas primeiras características expressam-se pela realização periódica de eleições diretas para que possamos escolher nossos representantes que atuarão tanto no Poder Executivo quanto no Poder Legislativo. A cada quatro anos, elegemos presidente e vice, governadores e vices, deputados federais, deputados estaduais e senadores. Também a cada quatro anos são eleitos prefeitos e vices e vereadores. Cabe aqui uma ressalva a respeito dos senadores: apesar de o mandato deles ser de oito anos, a renovação do Senado Federal é feita a cada quatro anos sistematicamente, quando elegemos alternadamente um terço e dois terços dos seus representantes. Como cada Estado tem três senadores, em uma eleição elegemos um senador e na seguinte, ou seja, quatro anos depois, elegemos outros dois.

Já a característica da responsabilidade dos governantes pela tomada de decisões, há alguns anos, graças à Operação Lava-Jato, tem sido muito discutida pela população que, cada vez mais, exige a responsabilização dos representantes que não agem de acordo com os limites postos na lei e, por isso, a eles devem ser impostas as penas previstas na nossa legislação.

Viu como foi simples?

Ao final do estudo de Direito do Estado, você será capaz de identificar as formas de estado, formas de governo bem como o processo legislativo a fim de compreender a aplicação das normas constitucionais e democráticas e as relativas ao processo legislativo brasileiro. Para tanto, é extremamente importante conhecer as formas de Estado e como elas se caracterizam.

Forma de governo adotada no Reino Unido

Descrição da situação-problema

Você, que trabalha no Cartório de Protestos da Comarca, ao receber pedido de registro de protesto solicitado pelo Município contra Carlos, que deixou de recolher o IPTU relativo a um imóvel que detém na cidade, passou a se questionar sobre o papel dos Municípios na Federação brasileira. Conhecendo o disposto no art. 1º, da CRFB/88, que determina que “A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito” (BRASIL, 1988. [s.p.]), você passou a pensar sobre o significado de cada um dos termos que compõem essa oração. Após analisar a forma de Estado e de governo adotadas no Brasil, começou a se questionar sobre a forma de governo adotada no Reino Unido, justamente por saber que ele é conduzido pela Rainha Elizabeth II e também sabendo que o parlamento exerce papel relevante na condução do Estado. A partir disso, vamos juntos responder qual a forma de governo adotada no Reino Unido? Quais são as suas características? Como o poder do governante sofreu limitações nesse caso?

Resolução da situação-problema

A forma de governo adotada pelo Reino Unido é a monarquia que tem como figura máxima desde 1952 a Rainha Elizabeth II. Desse modo, pensando naquela classificação de Aristóteles segundo o número de governantes, que vimos nesse capítulo do nosso estudo, a monarquia é aquela forma de governo em que somente uma pessoa governa.

As principais características da monarquia são: (i) vitaliciedade; (ii) hereditariedade; (iii) irresponsabilidade. A primeira delas se refere ao fato de que de o governo do monarca não tem prazo definido. Ele governa enquanto viver ou tiver condições de continuar governando. A hereditariedade decorre do exercício da monarquia por aqueles que estão na linha de sucessão do monarca. Quando ele morre,

assumirá o poder o seu primeiro sucessor em linha reta, que, no caso do Reino Unido é o Príncipe Charles, e somente em seguida, recorrer-se-á ao à linha colateral. A irresponsabilidade decorre do fato de que o monarca não tem responsabilidade política, ou seja, não deve se explicar ao povo ou a qualquer órgão sobre as decisões políticas por ele adotadas.

O parlamentarismo foi adotado como sistema de governo, para limitar o poder do monarca, com o exercício do poder por um Conselho de Ministros. Sendo assim, a Rainha Elizabeth mantém-se como chefe de Estado, ou seja, como representante especialmente para a ordem externa, enquanto que o parlamento efetivamente governa, dando as diretrizes econômicas, políticas e sociais do Estado, tal como ocorre no Reino Unido.

Faça valer a pena

1. A expressão “governo” pode ser definida como o conjunto de funções por meio das quais o Estado assegura a ordem jurídica. As chamadas formas de governo se referem a como o poder soberano do Estado organiza as suas instituições e, segundo a classificação aristotélica, podem ser classificadas em formas normais e anormais.

Assinale a alternativa que traz formas normais de governo.

- a) Tirania, monarquia e aristocracia.
- b) Realeza, oligarquia e aristocracia.
- c) Tirania, oligarquia e demagogia.
- d) Realeza, aristocracia e democracia.
- e) Monarquia, república e democracia.

2. A monarquia é forma de governo que já foi adotada por quase todos os Estados ao longo da história e ainda hoje é adotada por alguns países, tais como Reino Unido, Países Baixos, Bélgica, Espanha e Suécia. É o governo exercido por uma só pessoa e que não permite a participação do povo nas decisões do Estado.

Assinale a alternativa que corresponda corretamente à característica da forma de governo monárquica.

- a) A vitaliciedade determina o exercício por quem estiver na linha de sucessão do monarca.
- b) A hereditariedade se refere ao fato de o governo do monarca não tem prazo definido.
- c) A irresponsabilidade determina que o monarca não deve explicar-se sobre suas decisões.
- d) A temporariedade impede a recondução sucessiva e ilimitada do monarca ao poder.
- e) A eletividade determina que o chefe de governo deve ser eleito pelo povo diretamente.

3. A república surgiu como resposta aos males da monarquia e como símbolo de todas as reivindicações populares. Tratava-se de expressão democrática de governo, limitação do poder dos governantes, a quem era atribuída responsabilidade pela prática de seus atos. A república assegurava a liberdade individual e demonstrava a aproximação do povo do governo, o que a tornou anseio de muitos povos e inspirou movimentos que a reivindicaram.

Assinale a alternativa que corresponda corretamente à característica da forma de governo república.

- a) A temporariedade se refere ao fato de que o chefe de governo deve ser eleito pelo povo e não se admitindo sucessão hereditária, como ocorre com a monarquia.
- b) A responsabilidade se refere à necessidade de prestação de contas ao povo diretamente ou a órgão que represente o povo pelo exercício do poder.
- c) A eletividade se refere ao fato de que o chefe do governo exerce o poder por período determinado e com a proibição de reeleições sucessivas ilimitadas.
- d) A hereditariedade decorre do exercício do governo por aqueles que estão na linha de sucessão do governante, podendo ainda haver eleições.
- e) A irresponsabilidade decorre do fato de que o governante não deve se explicar ao povo ou a qualquer órgão sobre as decisões políticas por ele adotadas.

Seção 2.3

Regime político e processo legislativo

Diálogo aberto

Para guiar nossos estudos, vamos imaginar que você, que trabalha no Cartório de Protestos da Comarca, tenha recebido pedido de registro de protesto solicitado pelo Município contra Carlos, que deixou de recolher o IPTU relativo a um imóvel que detém na cidade. Em se tratando de um débito de pequeno valor e sabendo que os tribunais superiores já reconheceram a possibilidade desse ente registrar o protesto desse título, relativo à dívida de IPTU, você passa a refletir sobre a lei que autoriza o protesto desses títulos. Trata-se da Lei Ordinária nº 9.492/97, que define competência, regulamenta os serviços concernentes ao protesto de títulos e outros documentos de dívida e dá outras providências. Diante disso, você se questiona: como pode ser descrito o processo de produção dessa lei? Quem poderia apresentar esse projeto de lei que autoriza o protesto de títulos como o de dívida do IPTU? Quais são os procedimentos adotados para a produção de uma lei ordinária como a Lei nº 9.492/97? Qual o quórum necessário para a aprovação desse projeto de lei? Ele se submete à sanção ou veto presidencial?

Para responder a essa questão, você deverá se lembrar dos tópicos que já estudamos, especialmente aqueles relacionados ao processo legislativo, tais como a competência para apresentação do projeto, procedimentos para deliberação e aprovação e ainda o papel do Presidente da República nesse processo, nas hipóteses em que a ele compete a sanção, veto, promulgação e publicação da lei editada.

Ao final do estudo de Direito do Estado, você será capaz de identificar as formas de estado, formas de governo bem como o processo legislativo a fim de compreender a aplicação das normas constitucionais e democráticas e as relativas ao processo legislativo brasileiro. Para tanto, é extremamente importante conhecer os regimes políticos, os instrumentos de participação popular, bem como o processo legislativo.

Não pode faltar

Vimos no último material a república como forma de governo adotada no Brasil, conforme descrito no art. 1º, da CRFB/88. Vamos aprofundar esse estudo?

A figura da república, enquanto governo temporário e eletivo que emana do povo, pode ser classificada em direta, indireta ou semidireta. No primeiro caso, o poder será exercido pela totalidade dos cidadãos, que deliberam em assembleias gerais. Esse modelo traz uma série de inconvenientes quando se tem Estados populosos e com grande extensão territorial, como acontece com o Brasil. Por isso, passou-se a adotar a república indireta ou representativa, concretizada a partir da Revolução Francesa (1789), em que o povo elege os representantes que governarão e tomarão as decisões relativas à gestão e condução do Estado, compondo o Poder Executivo e o Poder Legislativo, via sufrágio universal.

O Poder Judiciário será composto por nomeação, sendo no Brasil o preenchimento desses cargos feito por meio de concurso público, conforme dispõe o art. 37, II, da CRFB/88. Entretanto, ressalte-se que há ainda a forma de ingresso de advogados sem concurso público, por meio do chamado quinto constitucional, previsto no art. 94, da CRFB/88, que determina que:



Um quinto dos lugares dos Tribunais Regionais Federais, dos Tribunais dos Estados, e do Distrito Federal e Territórios será composto de membros, do Ministério Público, com mais de dez anos de carreira, e de advogados de notório saber jurídico e de reputação ilibada, com mais de dez anos de efetiva atividade profissional, indicados em lista sêxtupla pelos órgãos de representação das respectivas classes. (BRASIL, 1988)

Em alguns países, os magistrados são eleitos, o que determina a temporariedade de sua atuação, afastando, inclusive, os inconvenientes da vitaliciedade.

A república democrática semidireta, por sua vez, consiste na necessidade de se limitar o poder dos representantes eleitos pelo povo, reservando outras formas de participação popular direta

para a decisão sobre temas considerados relevantes. Esse modelo foi adotado inicialmente pela República de Weimar (1919) e hoje é também adotado pela Suíça e por alguns estados que compõem os Estados Unidos da América.

A delegação de poder nesse sistema semidireto é feita por meio essencialmente de instrumentos como o referendo, o plebiscito, a iniciativa popular e o veto popular. Esses instrumentos são utilizados em muitos países para apreciação de projetos de reforma constitucional, ratificação de tratados ou convenções internacionais, empréstimos externos, modificações territoriais, declaração de guerra ou tratado de paz etc. Vamos ver um pouco mais sobre cada um desses institutos e como são aplicados no Brasil?

(i) Referendo: teve origem na tradicional assembleia do povo suíça e representa a consulta ao povo para que ele ratifique ou não determinada tomada de decisão, limitando, assim, o poder da assembleia representativa. Nesse caso, o povo não é competente para formular soluções. Ele se manifesta sobre determinado problema aprovando ou desaprovando a solução adotada por seus representantes, manifestando-se apenas em “sim” ou “não”. O referendo está em consonância com o princípio democrático, constitui obstáculo ao despotismo, assegura que os representantes estão, de fato, representando a vontade do povo, e é instrumento de pacificação e estabilidade. Entretanto, se utilizado para legitimar a posteriori os atos de força e prepotência, perde a sua característica de instituto eminentemente democrático, como ocorreu na Alemanha com Adolf Hitler e em Portugal com Salazar, por exemplo.

(ii) Plebiscito: instrumento semelhante ao referendo, é utilizado, todavia, antes da votação de lei pelo Legislativo ou tomada de decisão pelo Executivo. No Brasil, foi previsto pela primeira vez na Constituição de 1946 para definir a alteração de divisas interestaduais e intermunicipais. No plano internacional, tem sido adotado para solucionar contendas quanto à criação ou extinção de Estados por divisão ou união, além de linhas divisórias nas zonas em conflito.



Assimile

Não se esqueça da diferença fundamental entre o referendo e o plebiscito. No primeiro caso, o Congresso já aprovou a lei que

posteriormente será levada à apreciação popular e o povo decidirá se essa norma será mantida ou não. No segundo caso, antes de a lei ser votada, o assunto em questão é lavrado ao povo para que ele decida então qual será o conteúdo a ser levado para apreciação do Congresso.

(iii) Iniciativa popular: consiste na possibilidade de o povo apresentar ao Congresso um projeto de lei que será, se preenchidos os requisitos para tanto, por ele apreciado. Surgiu na Constituição de Weimar de 1919. O projeto de lei deve ser assinado por um número determinado de eleitores e, apresentado ao Parlamento, será recebido e sobre ele haverá deliberação.

(iv) Veto popular: também foi adotado pela Constituição de Weimar (1919) como faculdade concedida ao povo, por maioria de seus eleitores, recusar uma lei elaborada pelo Parlamento, ainda que aprovada, sancionada e promulgada.

Temos ainda a figura do *recall*, consagrado pela constituição norte-americana, que concede ao povo a prerrogativa de fazer prevalecer a lei declarada inconstitucional pela Suprema Corte. Trata-se de instrumento democrático, em que a vontade soberana do povo prevalece sobre as decisões do Poder Judiciário.

E como esses instrumentos de participação popular são adotados no Brasil? Vamos ver?

O art. 14, da CRFB/88, determina que “a soberania popular será exercida pelo sufrágio universal e pelo voto direto e secreto, com valor igual para todos, e, nos termos da lei, mediante”:

(i) Plebiscito: trata-se de consulta popular prévia sobre determinada matéria, para a qual deverá o Congresso convocar, em se tratando de competência exclusiva, prevista no art. 49, XV, da CRFB/88. Lembre-se também de que o plebiscito é um instrumento de organização político-administrativa muito importante. O art. 18, §3º, da CF/88, determina que:

“os Estados podem incorporar-se entre si, subdividir-se ou desmembrar-se para se anexarem a outros, ou formarem novos Estados ou Territórios Federais, mediante aprovação da população diretamente interessada, através de plebiscito, e do Congresso Nacional, por lei complementar”. (BRASIL, 1988)

Já o §4º, do citado artigo, determina que:

“a criação, a incorporação, a fusão e o desmembramento de Municípios, far-se-ão por lei estadual, dentro do período determinado por Lei Complementar Federal, e dependerão de consulta prévia, mediante plebiscito, às populações dos Municípios envolvidos, após divulgação dos Estudos de Viabilidade Municipal, apresentados e publicados na forma da lei”. (BRASIL, 1988)

Podemos sintetizar as referidas normas no quadro abaixo:

Quadro 2.1 | Plebiscitos

PLEBISCITO NA ORGANIZAÇÃO POLÍTICO-ADMINISTRATIVA	ESTADOS	MUNICÍPIOS
Norma constitucional	Art. 18, §3º	Art. 18, §4º
Finalidade	Criação, incorporação, desmembramento e subdivisão.	Criação, incorporação, desmembramento e fusão.
Requisitos	Plebiscito, aprovação pelo Congresso Nacional e lei complementar.	Plebiscito, estudo de viabilidade municipal e lei estadual.

Fonte: elaborado pela autora.

(ii) Referendo: é consulta popular posterior, para que determinado ato governamental seja confirmado ou rejeitado. O referendo deve ser autorizado pelo Congresso Nacional, em se tratando de sua competência exclusiva, nos termos do art. 49, XV, da CF/88.

Os procedimentos para convocação do plebiscito e do referendo estão descritos na Lei nº 9.709/98. A convocação em ambos os casos deverá ser feita por meio de decreto legislativo, após a manifestação em seu favor de um terço de uma das casas do Congresso Nacional. Convocado plebiscito, se houver projeto de lei sobre a matéria em tramitação no Congresso, ele deverá ser imediatamente sustado.

(iii) Iniciativa popular: a propositura de lei pela população deverá observar regras distintas a depender da esfera de governo, conforme sintetizado no quadro abaixo:

Quadro 2.2 | Projeto de lei de iniciativa popular

ESFERA	FEDERAL	ESTADUAL	MUNICIPAL
Norma constitucional	Art. 61, §2º	Art. 27, §4º	Art. 29, XIII
Percentual do eleitorado	1% do eleitorado nacional	"A lei disporá sobre a iniciativa popular no processo legislativo estadual". (norma de eficácia limitada)	5% do eleitorado municipal
Distribuição do eleitorado	Em 5 Estados, não podendo ter menos de 0,3% dos eleitores de cada um deles		
Quem aprecia	Primeira casa: Câmara dos Deputados; Segunda casa: Senado Federal	Assembleia legislativa	Câmara municipal

Fonte: elaborado pela autora.



Exemplificando

O **plebiscito** mais importante de nossa história foi o ocorrido em 1993, quando, por força do art. 2º, do ADCT, foi escolhida a forma e o sistema de governo, tendo vencido respectivamente a república e o presidencialismo. Em 2005, foi votado o referendo que determinou que não faria parte do Estatuto do Desarmamento a proibição da comercialização de armas de fogo e munições no país. Ao completar 30 anos da CRFB/88, apenas 4 projetos de **iniciativa popular** foram aprovados pelo Congresso Nacional: (i) a inclusão do homicídio qualificado como crime hediondo, após o assassinato da atriz Daniela Perez (Lei nº 8.930/94); (ii) a lei de combate à compra de votos (Lei nº 9.840/99); (iii) a lei de acesso à moradia popular por pessoas de baixa renda (Lei nº 11.124/05); e (iv) a Lei da Ficha Limpa (Lei Complementar nº 135/10).

Vamos agora passar ao estudo do Poder Legislativo, suas prerrogativas e funções. Essencialmente, o Poder Legislativo é responsável pela produção de normas gerais e abstratas, sendo essa a sua função típica, mas há ainda funções atípicas por ele exercidas que se referem à gestão administrativa e financeira dos órgãos que o compõem, além do julgamento das contas do Poder Executivo e dos crimes cometidos por políticos no exercício de seu mandato.

O Poder Legislativo federal é exercido por meio de sistema bicameral em que as propostas precisam ser votadas na Câmara dos Deputados, que representa o povo, e no Senado Federal, que representa os Estados e o Distrito Federal. Por outro lado, tanto nos Estados quanto no Distrito Federal e nos Municípios, adota-se o sistema unicameral, com apenas uma casa para votação das propostas.

Para o Senado Federal, são eleitos 3 senadores por Estado e pelo Distrito Federal pelo sistema majoritário, em que os mais votados assumirão o mandato de 8 anos. A renovação do Senado acontece a cada 4 anos, sendo eleitos 2 senadores em uma eleição e 1 senador na eleição seguinte.

Atualmente, não temos territórios, mas caso tivéssemos, como eram o Amapá, Roraima e Fernando de Noronha, os deputados seriam eleitos pelo sistema proporcional, mas independentemente do tamanho da população, só seriam eleitos 4 deputados, nos termos do art. 45, §2º, da CRFB/88. Além disso, conforme art. 33, da CRFB/88, os territórios teriam um governador nomeado, Poder Legislativo e Poder Judiciário, desde que tivessem mais de 100 mil habitantes. Por fim, cabe notar que as contas dos territórios seriam submetidas ao Congresso com parecer prévio do Tribunal de Contas da União (TCU).

Já os deputados federais, estaduais e distritais e os vereadores são eleitos de acordo com o sistema proporcional, ou seja, o número de representantes é definido proporcionalmente à população representada. Serão eleitos no mínimo 8 e no máximo 70 deputados federais por Estados e pelo Distrito Federal, de forma proporcional à população de cada um deles.

Conforme art. 48, da CRFB/88, ao Congresso Nacional (Câmara dos Deputados e Senado Federal em conjunto) compete aprovar lei ordinária e lei complementar sobre: (i) sistema tributário; (ii) plano plurianual, lei de diretrizes orçamentárias, lei orçamentária

anual, operações de crédito, dívida pública e emissões de curso forçado; (iii) efetivo das forças armadas; (iv) planos e programas de desenvolvimento; (v) limites do território, espaço aéreo, marítimo e bens; (vi) criação de territórios ou Estados, ouvidas as Assembleias Legislativas; (vii) transferência temporária da sede do governo; (viii) concessão de anistia; (ix) organização judiciária, do Ministério Público e da Defensoria Pública da União, dos territórios e do Distrito Federal; (x) cargos, empregos e funções, nos termos do art. 84, VI, b, da CRFB/88; (xi) Ministérios e órgãos da administração pública; (xii) telecomunicações e radiodifusão; (xiii) matéria financeira, cambial e monetária; (xiv) moeda, seus limites e montante da dívida mobiliária; (xv) subsídio dos Ministros do Supremo Tribunal Federal (STF). As leis ordinárias e complementares, antes de entrarem em vigor, passam pela apreciação do Presidente da República que poderá sancioná-las ou vetá-las integral ou parcialmente.

Compete ainda ao Congresso Nacional, nos termos do art. 49, da CRFB/88, aprovar o decreto legislativo, que é de sua competência exclusiva e não se submete à sanção ou veto do Presidente. São matérias correlatas ao decreto legislativo: (i) tratados, acordos ou atos internacionais; (ii) autorização ao Presidente para declarar guerra, celebrar a paz, permitir que forças estrangeiras transitem pelo território nacional ou nele permaneçam temporariamente, ressalvados os casos para que é necessário lei complementar; (iii) autorização para Presidente e vice se ausentarem por mais de 15 dias; (iv) estado de defesa, de sítio e intervenção federal; (v) sustar atos do Poder Executivo que exorbitem do poder de regulamentar ou dos limites de delegação legislativa; (vi) mudança temporária de sua sede; (vii) subsídio dos deputados federais e senadores; (viii) subsídio do Presidente, vice e dos seus Ministros; (ix) julgamento anual das contas do Presidente da República; (x) fiscalização e controle dos atos do Poder Executivo; (xi) preservação de sua competência legislativa em face da atribuição normativa dos outros poderes; (xii) concessão de rádio e TV; (xiii) escolha de dois terços dos membros do Tribunal de Contas da União (TCU); (xiv) aprovação de iniciativas do Poder Executivo quanto a atividade nuclear; (xv) autorização de referendo e convocação de plebiscito; (xvi) exploração hídrica e mineral em terras indígenas; (xvii) aprovação prévia para alienação ou concessão de terras públicas superiores a 250 hectares.

Após essa sucinta análise da competência do Congresso Nacional, vamos passar ao estudo do processo legislativo, previsto nos arts. 59 a 69, da CRFB/88.

Nesse ponto, inicialmente vamos destacar os atos normativos que são votados pelo Congresso Nacional, frutos do processo legislativo. São eles: emendas constitucionais, leis complementares e leis ordinárias. As emendas constitucionais são votadas nas duas casas do Congresso (Câmara e Senado) em dois turnos, dependem da aprovação de três quintos de seus membros, mas não se submetem à sanção ou veto do Presidente da República. Elas somente não podem ser editadas quando tenham por objeto a abolição das cláusulas pétreas, previstas no art. 60, §4º, da CRFB/88, quais sejam, forma federativa de Estado, voto direto, secreto, universal e periódico, separação de poderes e direitos e garantias individuais. Além disso, podem ser propostas pelo Presidente da República, por um terço dos membros da Câmara dos Deputados ou do Senado Federal, de mais da metade das Assembleias Legislativas dos Estados, sendo necessário que cada uma delas se manifeste por meio da maioria relativa de seus membros. Por fim, não se esqueça de que as emendas constitucionais, nos termos do art. 60, §1º, da CRFB/88, não poderão ser propostas na vigência de Estado de sítio, Estado de defesa ou intervenção federal. As leis complementares são votadas nas duas casas do Congresso em um único turno, dependem da aprovação da maioria absoluta dos seus membros e se submetem à sanção ou veto presidencial. As matérias reservadas à lei complementar estão expressamente definidas na CRFB/88. Por fim, as leis ordinárias são votadas nas duas casas do Congresso em apenas um turno, dependem da aprovação de maioria simples ou relativa, presentes no mínimo a maioria dos seus membros, e se submetem à sanção ou veto do Presidente da República. Esses atos normativos são, ainda, promulgados pelo Presidente e publicados no Diário Oficial.

O processo legislativo terá tipos diferentes a depender do ato normativo a ser produzido: (i) procedimento sumário; (ii) procedimento ordinário; e (iii) procedimento especial. O procedimento sumário é utilizado para a aprovação de projeto de lei de autoria do Presidente da República em que ele solicita urgência na sua apreciação. O procedimento ordinário é utilizado para produção da lei ordinária e o procedimento especial, para produção

de outras espécies legislativas, tais como emenda constitucional, lei complementar, leis delegadas, medidas provisórias, decretos legislativos, resoluções e tratados internacionais. Vamos estudar mais detalhes desses procedimentos? Vamos lá!

No **procedimento legislativo sumário**, a iniciativa de apresentação do projeto de lei é do Presidente da República, que solicita urgência na sua apreciação pelo Congresso, nos termos do art. 64, da CRFB/88. Nesse caso, o prazo para apreciação do projeto de lei em cada casa do Congresso (Câmara e Senado) é de 45 dias. Caso esse prazo não seja observado, sobrestar-se-ão todos os trabalhos da casa que não se manifestou em 45 dias até que ele seja apreciado. Ele também será utilizado em caso de projetos de lei de iniciativa do STF e dos tribunais superiores (Superior Tribunal de Justiça (STJ), Tribunal Superior do Trabalho (TST) e Superior Tribunal Militar (STM)). A discussão e votação tem início na Câmara dos Deputados. A casa revisora será o Senado Federal e, havendo a criação de emendas ao projeto por essa casa, o projeto de lei será devolvido à Câmara que terá 10 dias para apreciar as emendas. Se não forem aprovadas na Câmara, serão retiradas do projeto. Vale notar que esses prazos não correm no recesso do Congresso e não se aplicam a projetos de Códigos.

No **procedimento legislativo ordinário**, utilizado para criação de leis ordinárias, há três fases a serem analisadas: (i) a fase de iniciativa; (ii) a fase de deliberação; e (iii) a fase complementar. Na fase de iniciativa, vamos estudar o art. 61, da CRFB/88, que determina quem são os legitimados para apresentação do projeto de lei. São eles: qualquer membro ou comissão da Câmara dos Deputados, do Senado Federal, do Congresso Nacional; o Presidente da República; STF; tribunais superiores (STJ, TST ou STM); Procuradoria-Geral da República; e cidadãos no exercício da iniciativa popular, que depende das assinaturas de 1% (um por cento) do eleitorado nacional, de ao menos 5 Estados, tendo pelo menos 0,3% das assinaturas em cada um desses Estados, nos termos do art. 61, §2º, da CRFB/88.

Conforme art. 61, §1º, da CRFB/88, são projetos de lei de competência exclusiva do Presidente da República que fixem ou modifiquem os efetivos das forças armadas e que disponham sobre: (i) cargos, empregos, funções públicas da administração direta e autárquica e aumento de remuneração; (ii) organização

administrativa e judiciária, matéria tributária e orçamentária, serviços públicos e pessoal da administração dos territórios; (iii) servidores públicos da União e territórios, no que concerne ao provimento de cargos, estabilidade e aposentadoria; (iv) organização do Ministério Público da União e da Defensoria Pública da União, bem como sobre normas gerais a serem observadas pelo Ministério Público e Defensoria Pública dos Estados, Distrito Federal e dos territórios; (v) criação e extinção de Ministérios e órgãos da administração pública; (vi) militares das forças armadas, seu regime jurídico, provimento de cargos, promoções, estabilidade, remuneração, reforma e transferência para a reserva.

A fase de deliberação no procedimento legislativo ordinário é composta por duas subfases: (i) parlamentar; e (ii) executiva. A primeira é composta pela votação e aprovação nas duas casas do Congresso Nacional (Câmara e Senado) em um turno por maioria simples. A aprovação em uma casa determina a remessa do projeto para outra casa, que será a revisora. Se na casa revisora o projeto for aprovado, ele será então encaminhado para a sanção ou veto do Presidente da República; se for rejeitado, o projeto de lei será arquivado. A subfase executiva se refere exatamente à possibilidade de sanção ou veto do projeto aprovado nas duas casas do Congresso. Se o Presidente não se manifestar no prazo de 15 dias, considera-se sancionada tacitamente a lei aprovada. Se optar por vetá-la, poderá proferir veto jurídico, no caso de considerá-la inconstitucional, ou veto político, fazendo-o em favor do interesse público, mas, em todo caso, deverá comunicar o Presidente do Senado em 48 horas. O Congresso Nacional, em sessão conjunta, poderá rejeitar o veto, por maioria absoluta, no prazo de 30 dias.

Por fim, a fase complementar se refere à promulgação da lei pelo Presidente e a sua publicação.

O procedimento legislativo especial, utilizado para a produção de outros atos normativos, como ocorre com as emendas constitucionais e leis complementares, também se compõem por três fases: (i) fase de iniciativa; (ii) fase de deliberação; e (iii) fase complementar. Na primeira fase, os mesmos legitimados para o procedimento ordinário o são para o procedimento complementar. Na segunda fase, a aprovação do projeto de lei dependerá de quórum específico. Para a lei complementar, por exemplo, será necessária

maioria absoluta. Já para as emendas constitucionais, é preciso que haja a aprovação do projeto nas duas casas do Congresso, por três quintos dos votos dos seus membros em dois turnos. Aprovado o projeto de lei complementar ou de emenda constitucional, ele será remetido para a apreciação do Presidente da República que o sancionará ou o vetará nos mesmos termos do procedimento legislativo ordinário. Na fase complementar, o projeto de lei será promulgado pelo Presidente e encaminhado para publicação no Diário Oficial, também tal como ocorre no procedimento ordinário.

O **procedimento legislativo especial** é utilizado também para a aprovação de outros atos normativos além das emendas constitucionais e das leis complementares. As leis delegadas são elaboradas pelo Presidente da República, nos termos do art. 68, da CRFB/88. A delegação do Poder Legislativo se dá por resolução do Congresso Nacional, mediante prévia solicitação do Presidente da República, que especificará seu conteúdo. As medidas provisórias, conforme art. 62, da CRFB/88, possuem força de lei e são editadas em caso de relevância e urgência pelo Presidente da República, que as remeterão de imediato ao Congresso Nacional. Elas são editadas por um período de 60 dias, sendo admitida uma única prorrogação por igual período. Se não for apreciada, perderá seus efeitos desde a sua edição.

Além desses atos normativos, o decreto legislativo é espécie normativa veiculadora das competências exclusivas do Congresso Nacional, não se submetendo à sanção ou veto do Presidente da República. Ele é promulgado pelo Presidente do Senado Federal e pode veicular matérias concretas ou de teor mais abstrato, exceto a delegação de competência do Poder Legislativo ou Poder Executivo que é feita por meio de resolução. Por fim, a resolução é ato normativo que veicula as competências privativas da Câmara dos Deputados, nos termos do art. 51, da CRFB/88, do Senado Federal, conforme art. 52, da CRFB/88, e aquelas do Congresso Nacional, previstas no art. 68, §2º, da CRFB/88. Também não se sujeita à sanção ou veto presidencial, sendo promulgada pela Mesa da Casa Legislativa que a editou.

O TCU, sobre o qual já falamos algumas vezes, é um órgão auxiliar do Poder Legislativo, que presta ajuda ao Congresso Nacional, exercendo o controle externo e fiscalizando o exercício

do poder pelos representantes do povo, por meio essencialmente de tomada de contas relativa à execução orçamentária e financeira, conforme dispõe o art. 71, da CRFB/88. Ele tem sede em Brasília e é composto por 9 Ministros, que possuem as mesmas prerrogativas, impedimentos e vencimentos dos Ministros do STJ. Os Estados também possuem seus Tribunais de Contas e dois Municípios instituíram Tribunais de Contas Municipais: Rio de Janeiro e São Paulo. Eles possuem o mesmo formato, prerrogativas e funções do TCU, consoante art. 75, da CRFB/88.



Refleta

Como órgão auxiliar do Poder Legislativo, o TCU está a ele subordinado? Existe hierarquia do TCU ao Poder Legislativo? Ou você acredita que o TCU caminha lado a lado com o Poder Legislativo e que essa ausência de subordinação é essencial para que se revele enquanto órgão independente e para que possa exercer essa função fiscalizatória sem qualquer interferência dos órgãos fiscalizados?

Os representantes eleitos pelo povo que compõem o Poder Legislativo observam o conjunto de responsabilidades, imunidades e prerrogativas relativas à função parlamentar, para que possam exercer sua atividade de forma livre e independente. É o que chamamos de **estatuto dos congressistas**. O foro privilegiado é irrenunciável, porque pertence ao cargo e não à pessoa. Mas essa não é a única prerrogativa dos deputados e senadores. O art. 53, *caput*, da CRFB/88, prevê as imunidades materiais, relacionadas a suas opiniões, palavras e votos. Essa inviolabilidade também é estendida aos vereadores na circunscrição dos Municípios em que atuam, conforme art. 29, VIII, da CRFB/88. A imunidade formal se refere ao julgamento pelo STF dos deputados e senadores, nos termos do art. 53, §1º, da CRFB/88, e ao impedimento da prisão, salvo em flagrante de crime inafiançável, o que somente se aplica a partir da diplomação dos parlamentares.



Pesquise mais

O STF analisou a restrição do foro privilegiado aos crimes cometidos por parlamentares durante o seu mandato e que tenham relação com

o exercício do cargo. Que tal lermos um pouco mais sobre o tema? Veja uma reportagem no site da BBC Brasil.

Disponível em: <<https://bbc.in/2uGcqT3>>. Acesso em: 21 mai. 2018.

Você também pode buscar outras notícias sobre o tema especialmente no site do próprio STF.

O estudo das funções do Poder Legislativo e do processo legislativo trará para você uma importante noção sobre como nossas leis são criadas, fazendo com que você compreenda melhor as notícias publicadas sobre novas normas que devemos observar. Continue pesquisando sobre o tema e relacionando-o ao que vemos e lemos no nosso dia a dia. Isso facilita muito a aprendizagem desse conteúdo.

Sem medo de errar

Vamos relembrar o questionamento que guia nossos estudos? Vamos imaginar que você, que trabalha no Cartório de Protestos da Comarca, tenha recebido pedido de registro de protesto solicitado pelo Município contra Carlos, que deixou de recolher o IPTU relativo a um imóvel que detém na cidade. Em se tratando de um débito de pequeno valor e sabendo que os tribunais superiores já reconheceram a possibilidade desse ente registrar o protesto desse título, relativo à dívida de IPTU, você passa a refletir sobre a lei que autoriza o protesto desses títulos. Trata-se da Lei Ordinária nº 9.492/97, que define competência, regulamenta os serviços concernentes ao protesto de títulos e outros documentos de dívida e dá outras providências. Diante disso, você se questiona: como pode ser descrito o processo de produção dessa lei? Quem poderia apresentar esse projeto de lei que autoriza o protesto de títulos como o de dívida do IPTU? Quais são os procedimentos adotados para a produção de uma lei ordinária como a Lei nº 9.492/97? Qual o quórum necessário para a aprovação desse projeto de lei? Ele se submete à sanção ou veto presidencial?

Para responder a essa questão, você deverá se lembrar dos tópicos que estudamos nesse capítulo, especialmente aqueles relacionados ao processo legislativo, tais como a competência para apresentação do projeto, procedimentos para deliberação e aprovação e ainda o papel do Presidente da República nesse processo, nas hipóteses em que a ele compete a sanção, veto, promulgação e publicação da lei editada.

Vamos às respostas a essas perguntas? Vamos lá!

Como estudamos, em se tratando de lei ordinária, a Lei nº 9.492/97 é fruto do procedimento legislativo ordinário. Ele possui três fases: (i) a fase de iniciativa; (ii) a fase de deliberação; e (iii) a fase complementar. Na fase de iniciativa, o art. 61, da CRFB/88, que determina quem são os legitimados para apresentação do projeto de lei: qualquer membro ou comissão da Câmara dos Deputados, do Senado Federal, do Congresso Nacional; o Presidente da República; STF; tribunais superiores (STJ, TST ou STM); Procuradoria-Geral da República e cidadãos no exercício da iniciativa popular, que depende das assinaturas de 1% (um por cento) do eleitorado nacional, de ao menos 5 Estados, tendo pelo menos 0,3% das assinaturas em cada um desses Estados, nos termos do art. 61, §2º, da CRFB/88.

A fase de deliberação no procedimento legislativo ordinário é composta por duas subfases: (i) parlamentar; e (ii) executiva. A primeira é composta pela votação e aprovação nas duas casas do Congresso Nacional (Câmara e Senado) em um turno por maioria simples. A aprovação em uma casa determina a remessa do projeto para outra casa, que será a revisora. Se na casa revisora o projeto for aprovado, ele será então encaminhado para a sanção ou veto do Presidente da República; se for rejeitado, o projeto de lei será arquivado. A subfase executiva se refere exatamente à possibilidade de sanção ou veto do projeto aprovado nas duas casas do Congresso. Se o Presidente não se manifestar no prazo de 15 dias, considera-se sancionada tacitamente a lei aprovada. Se optar por vetá-la, poderá proferir veto jurídico, no caso de considerá-la inconstitucional, ou veto político, fazendo-o em favor do interesse público, mas, em todo caso, deverá comunicar o Presidente do Senado em 48 horas. O Congresso Nacional, em

sessão conjunta, poderá rejeitar o veto, por maioria absoluta, no prazo de 30 dias.

Por fim, a fase complementar se refere à promulgação da lei pelo Presidente e a sua publicação.

Ao final do estudo de Direito do Estado, você será capaz de identificar as formas de estado, formas de governo bem como o processo legislativo a fim de compreender a aplicação das normas constitucionais e democráticas e as relativas ao processo legislativo brasileiro. Para tanto, é extremamente importante conhecer os regimes políticos, os instrumentos de participação popular, bem como o processo legislativo.

Avançando na prática

A produção de lei complementar por meio do processo legislativo

Descrição da situação-problema

Vamos imaginar que você, que trabalha no Cartório de Protestos da Comarca. Os serviços prestados pela serventia são remunerados mediante taxa, ou seja, os valores pagos por aquele que solicita ao cartório o protesto de determinado título são tributos da espécie taxas. Sabendo disso, você resolve pesquisar a respeito dessa taxa e descobre que ela é criada por meio de lei, expedida pelo Estado ou pelo Distrito Federal, mas que compete à União, nos termos do art. 146, III, da CRFB/88, editar lei complementar que traga normas gerais relativas aos tributos. A partir disso, você se questiona: como a lei complementar é produzida? Existem diferenças substanciais em relação ao processo legislativo relativo a uma lei ordinária? Ela também se submete a sanção e veto presidenciais?

Vamos às respostas a essas perguntas? Vamos lá!

Resolução da situação-problema

O **procedimento legislativo especial**, utilizado para a produção de outros atos normativos, como ocorre com as emendas constitucionais e leis complementares, assim como o procedimento

legislativo ordinário utilizado para a produção de leis ordinárias, também se compõem por três fases: (i) fase de iniciativa; (ii) fase de deliberação; e (iii) fase complementar. Na primeira fase, temos os mesmos legitimados para o procedimento ordinário para a propositura do projeto de lei complementar. Na segunda fase, a aprovação do projeto de lei dependerá de quórum específico, que no caso da lei complementar é a maioria absoluta. Aprovado o projeto de lei complementar ou de emenda constitucional, ele será remetido para a apreciação do Presidente da República que o sancionará ou o vetará nos mesmos termos do procedimento legislativo ordinário. Na fase complementar, o projeto de lei será promulgado pelo Presidente e encaminhado para publicação no Diário Oficial, também tal como ocorre no procedimento ordinário. Vale notar apenas que somente quando a CRFB/88 assim determinar a matéria deverá ser tratada como objeto de lei complementar. Em todos os outros casos, o legislador poderá se utilizar de lei ordinária.

Faça valer a pena

1. A república democrática semidireta, por sua vez, consiste na necessidade de se limitar o poder dos representantes eleitos pelo povo, reservando outras formas de participação popular direta para a decisão sobre temas considerados relevantes. Esse modelo foi adotado inicialmente pela República de Weimar (1919) e hoje é também adotada pela Suíça e por alguns estados que compõem os Estados Unidos da América.

Assinale a alternativa correta que corresponde ao instrumento utilizado para limitar o poder dos representantes eleitos pelo povo, previsto no CRFB/88.

- a) O referendo, que consiste em consulta prévia sobre determinado projeto de lei a ser apresentado ao Congresso Nacional.
- b) O plebiscito, que consiste em consulta posterior à aprovação de determinado projeto de lei pelo Congresso Nacional.
- c) A iniciativa popular, que consiste na apresentação de projeto de lei assinado por determinado número de eleitores.
- d) Veto popular, que consiste na faculdade concedida ao povo, por maioria de seus eleitores, recusar uma lei aprovada pelo Congresso.
- e) Sanção popular, que consiste na ratificação e promulgação pelo povo de lei aprovada pelo Congresso Nacional.

2. O processo legislativo é composto pelo conjunto de procedimentos a serem adotados pelos entes competentes para a produção das leis. Ele pode ser exercido por meio de três tipos de procedimentos distintos escolhidos conforme o tipo de lei a ser produzida. Quando há urgência na apreciação de determinado, o Presidente da República comunicará ao Congresso Nacional que submeterá o projeto ao procedimento sumário. No caso de produção de lei ordinária, utiliza-se do procedimento ordinário e para outros tipos de atos normativos, tais como emendas constitucionais, leis complementares e decretos legislativos, utiliza-se do procedimento especial. Todos os procedimentos têm início a partir da fase de iniciativa, em que se analisa a legitimidade para apresentação do projeto de lei.

A apresentação de projeto de lei relativo à organização administrativa e judiciária, matéria tributária e orçamentária, serviços públicos e pessoal da administração dos territórios é de competência:

- a) de qualquer membro ou comissão da Câmara dos Deputados.
- b) de qualquer membro ou comissão do Senado Federal.
- c) de qualquer membro ou comissão do Congresso Nacional.
- d) exclusiva do Presidente da República.
- e) dos Tribunais superiores (STJ, TST ou STM).

3. Na fase complementar do procedimento ordinário, verifica-se a possibilidade de o Presidente da República sancionar ou vetar parcial ou totalmente projeto de lei aprovado pelo Congresso Nacional. Entretanto, esse poder não se apresenta como um poder absoluto, que se sobreporia ao Poder Legislativo, devendo estar com ele em harmonia conforme preceitua o princípio da separação de poderes.

Em caso de veto presidencial a projeto de lei aprovado, competirá ao Congresso Nacional:

- a) arquivar o projeto de lei, não podendo ser novamente apresentado para votação.
- b) arquivar o projeto de lei, que poderá ser apresentado para votação posteriormente.
- c) apresentar novo projeto de lei nos mesmos termos, desde que sem o conteúdo vetado.
- d) apresentar novo projeto de lei nos mesmos termos, inclusive com o conteúdo vetado.
- e) rejeitar o veto em sessão conjunta, por maioria absoluta, no prazo de 30 dias.

Referências

- BONAVIDES, Paulo. **Ciência política**. 34. ed. São Paulo: Malheiros, 2017.
- BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**: promulgada em 5 de outubro de 1988.
- DALLARI, Dalmo de Abreu. **Elementos de teoria geral do Estado**. 30. ed. São Paulo: Saraiva, 2011.
- JEFFERSON, Thomas. **Escritos políticos**. São Paulo: Ibrasa, 1964, p. 67.
- MALUF, Sahid. **Teoria geral do Estado**. São Paulo: Saraiva, 2017.
- MARTINS, Sergio Pinto. **Teoria geral do Estado**. São Paulo: Saraiva, 2017.
- STRECK, Luiz Lênio; MORAIS, Jose Luis Bolzan de Moraes. **Ciência política & Teoria do Estado**. 8. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2014.

Sistemas de governo e a separação de poderes

Convite ao estudo

A vida em sociedade demanda organização e decisões sobre como gerir os interesses de toda a população. A forma como escolhemos nossos representantes e o funcionamento do Estado são, justamente, os objetos de estudo do Direito do Estado. Por isso, na primeira unidade, partimos do estudo da definição de sociedade e Estado, conversamos sobre os elementos do Estado, ou seja, soberania, território e povo. Além disso, fizemos a análise de como nascem os Estados, como evoluem ao longo da história e como desaparecem. Nesta segunda unidade, analisaremos as formas de Estado, de governo e os regimes políticos adotados especialmente no Brasil, bem como o funcionamento do Poder Legislativo brasileiro.

Ao final do estudo das unidades que compõem o material de Direito do Estado, você terá desenvolvido a capacidade de identificar: (i) a origem das sociedades e da ordem social e jurídica; (ii) as formas de estado e de governo; (iii) o sistema de governo e o regime político; (iv) os Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário. Dessa forma, será capaz de compreender o funcionamento do Estado brasileiro.

Para guiar nossos estudos, vamos imaginar que você trabalha no Cartório de Títulos e Documentos da Comarca e atende um rapaz chamado João, que gostaria de autenticar uma cópia de seu documento de identidade e de seu título de eleitor. Ao entregar o título de eleitor, João menciona que está ansioso pela eleição para o cargo de presidente da República, porque ele completou 18 anos recentemente e será a primeira vez que votará para o mais alto cargo do Poder Executivo nacional. Você, que também sempre espera ansiosamente pelas eleições, se entusiasma com o papo e começa a pensar a respeito dos cargos

que são preenchidos juntamente com a eleição presidencial, como governadores dos Estados e do Distrito Federal, deputados federais e estaduais e, ainda, senadores.

A partir disso, você se questiona sobre qual o sistema de governo adotado no país: quais são as suas principais características? Ao longo da nossa história, já tivemos outro sistema de governo? Como se estrutura o Poder Executivo Nacional? E como funciona o Poder Judiciário?

Para responder a essas questões, vamos partir do estudo dos sistemas de governo, das funções típicas e atípicas do Poder Executivo, sua estrutura e os crimes de responsabilidade, além das funções do Poder Judiciário, como as garantias de seus membros e a estrutura dos órgãos que o compõem.

Após toda essa análise, você será capaz de identificar os sistemas de governo existentes e suas estruturas; a função dos Poderes Executivo e Judiciário e a forma como atuam no país.

Espero que você esteja animado para refletir sobre todas essas questões. Vamos lá?

Seção 3.1

Processo legislativo, poder executivo e sistemas de governo

Diálogo aberto

Nossos estudos relativos a essa parte do material serão guiados pela busca de soluções para o problema a seguir: Vamos imaginar que você trabalha no Cartório de Títulos e Documentos da Comarca e atende um rapaz chamado João, que gostaria de autenticar uma cópia de seu documento de identidade e de seu título de eleitor. Ao entregar o seu título de eleitor e a cópia simples para que você a autenticasse, João menciona que está ansioso pela eleição para o cargo de presidente da República, porque ele completou 18 anos recentemente e será a primeira vez que votará para o mais alto cargo do Poder Executivo nacional. Você, que também sempre espera ansiosamente pelas eleições, se entusiasma com o papo e começa a pensar a respeito dos cargos que são preenchidos juntamente com a eleição presidencial, como os de governadores dos Estados e do Distrito Federal, deputados federais e estaduais e, ainda, de senadores.

A partir de sua conversa com João e pensando especificamente na eleição para o cargo de presidente da República, você se questiona: qual o sistema de governo adotado no país? Quais são as suas principais características? Ao longo da nossa história, já tivemos outro sistema de governo?

Para responder a essas questões, vamos analisar os sistemas de governo existentes ao longo da história e suas características. Vamos lá?

Não pode faltar

O estudo dos sistemas de governo passa, inevitavelmente, pela análise dos sistemas representativos. Vamos, então, compreendê-los?

O ideal democrático baseia-se na soberania da vontade geral e no preceito de que a comunidade deve governar a si mesma. O povo pode exercer esse poder de governo diretamente, em assembleias

populares e comícios periódicos, ou por meio de representantes eleitos para exercer as funções relativas à gestão da coisa pública, o que pode ser chamado de democracia indireta, democracia representativa ou sistema representativo de governo.

Historicamente, o marco mais expressivo da escolha pelo sistema representativo de governo é a Câmara dos 25 Barões, que foi composta no século XIII na Inglaterra e funciona até hoje sob a denominação de Câmara dos Lordes. Ela foi formada a partir da assembleia de súditos, em contraposição aos excessos praticados pelo Rei. Exigiam a abstenção do lançamento e cobrança de tributos incidentes sobre a propriedade sem a prévia anuência dos contribuintes, o que consagrou a expressão *"no taxation without representation"*. A partir disso, consagrou-se a Carta Magna de 1215 e passou-se a exigir a observância de princípios essencialmente democráticos, especialmente daqueles por ela consagrados.

As teorias sobre o mandato para o qual os representantes do povo foram eleitos são: (i) teoria do mandato imperativo, em que os representantes devem agir estritamente de acordo com as instruções de seus eleitores, sob pena de o mandato ser revogado. Essa prática foi caindo em desuso com a emergência do Estado Moderno; (ii) teoria clássica da representação política nacional, em que o titular do mandato político representa a totalidade do povo e não apenas os grupos que o elegeram. Dessa forma, pode agir livremente como delegado da soberania nacional, que é una e indivisível, sem a necessidade de qualquer consulta ao povo; (iii) teoria da investidura, para a qual não há transferência de soberania ou de parcela dela aos representantes eleitos pelo povo. O poder está na função, no cargo exercido pelo mandatário, ou seja, pelo representante do povo; (iv) teoria dos órgãos de representação, segundo a qual a vontade dos órgãos de representação do povo é a vontade do próprio Estado. Segundo Sampaio Dória citado por MALUF (2017, p.34), "não deve o representante querer contra o povo, nem pelo povo, mas, sim, querer com o povo ou como o povo".

Para evitar abusos no exercício do poder pelos representantes eleitos pelo povo, os Estados têm adotado duas medidas: (i) redução do tempo do mandato e a sua institucionalização; (ii) coexistência de instrumentos de participação popular direta, tais como o referendo, o plebiscito, a iniciativa popular e o veto popular, que já foram por nós estudados.

A representação do povo e de sua ideologia é feita por meio de partidos políticos. Entretanto, a vinculação dos representantes aos partidos políticos pelos quais foram eleitos sempre foi bastante fluida. É bastante comum a mudança de partidos políticos independentemente da ideologia que expressam.



Exemplificando

No Brasil, entre 2006 e 2007, questionou-se se o cargo seria dos representantes eleitos pelo povo ou do partido político a que eles estão filiados, quando questionada a fidelidade partidária junto ao Tribunal Superior Eleitoral e ao Supremo Tribunal Federal, por meio do MS 26.603/DF. A partir disso, decidiu-se que o vínculo entre o representante e o partido político a que se filia se prolonga após a eleição. O ato de infidelidade, de troca de partido após a eleição representa a desvio ético-político e uma inadmissível ofensa ao princípio democrático e ao exercício do poder.

Quanto à composição do Poder Executivo, o sistema representativo classifica-se como: (i) diretorial; (ii) presidencialista; (iii) parlamentarista.

O **sistema diretorial** é aquele em que todo o poder do Estado se concentra no Parlamento e a função executiva é exercida por uma junta de governantes por delegação desse mesmo Parlamento. Esse sistema é adotado na Suíça desde a Constituição de 1848, em que o Poder Executivo é exercido por membros nomeados pela assembleia legislativa, chamada Grande Conselho. Não há a demissão do ministro que compõe essa junta de governantes pelo voto de desconfiança do Parlamento, tal como ocorre no sistema parlamentarista, porque o Poder Executivo não é autônomo, constituindo-se como simples delegação do Poder Legislativo. Somente as funções burocráticas ficam a cargo dos governantes, porque o Grande Conselho, enquanto representação nacional, concentra todo o poder de administração, de modo que os atos do Poder Executivo são pela junta apenas praticados. Nesse modelo, o Poder Executivo se subordina ao Poder Legislativo.

Ele foi instituído em alguns momentos históricos: (i) durante a Regência Trina: 1831-1834; (ii) logo após a Proclamação da República; (iii) Após a Revolução de 1930; (iv) durante o governo revolucionário

de 1964, em sua primeira fase e no período transitório, de setembro e outubro de 1969.

No entanto, somente durante a Regência Trina essa fórmula foi constitucionalmente definida. Em todos os outros casos, foi adotada apenas como solução transitória.

O **sistema presidencialista** foi idealizado na Convenção da Filadélfia e previsto inicialmente na Constituição Federal Americana de 1787. Antes disso, as Treze Colônias, após a guerra de independência da Inglaterra, uniram-se na forma de Confederação dos Estados Unidos da América do Norte em 1781. Todavia, essa forma de Estado não era ideal do ponto de vista de defesa externa. As questões que emergiram a partir disso foram debatidas na Convenção da Filadélfia, o que resultou na fusão desses 13 Estados na forma de federação e adoção do sistema de governo presidencialista.

Desse modo, o presidencialismo surgiu como solução prática para os problemas emergentes no contexto desses 13 jovens Estados após a guerra de independência da Inglaterra. Somente depois da adoção desse sistema, a doutrina se preocupou com o seu estudo e compreensão do modelo que então já era adotado pelos Estados Unidos da América (EUA) e que estava em pleno funcionamento.

Trata-se de uma adaptação da forma de governo monárquica a um sistema de governo compatível com a República. Substituiu-se, portanto, a vitaliciedade e a hereditariedade, características da monarquia, pela temporariedade e eletividade, marcas indeléveis do presidencialismo. Exatamente por isso, costuma-se dizer que o presidente da República é um potencial ditador, porque ele exerce o poder de forma absoluta dentro de sua esfera de atuação.



Refleta

O fato de o presidencialismo se caracterizar pela temporariedade e eletividade do mandato o afastam da forma de governo monárquica? Ou será que isso apenas revela que o presidencialismo realmente se trata de adaptação da monarquia para compatibilizar-se com a forma de governo republicana?

O presidencialismo consiste, em última instância, na transferência do poder de soberania do governo para o representante eleito pelo

povo para chefiar o Poder Executivo. Ele decorre do exercício da democracia na sua constituição, mas, em seu exercício, pode tender ao autoritarismo, como ocorreu especialmente na América Latina, com Porfirio Dias no México (1884-1911), Solano Lopes no Paraguai (1862-1870), Garcia Moreno no Equador (1859-1865 e 1869-1875), Perón na Argentina (1946-1955 e 1973-1974), Fidel Castro em Cuba (1976-2008), no governo Vargas (1930-1945 e 1951-1954) e no período militar no Brasil (1964-1985). Segundo Sahid Maluf (2017, p. 257):

Exige o ideal democrático que a representação seja limitada e revogável, isto é, que a nação transfira aos seus representantes o *exercício* do poder de soberania, mas a conserve em essência, de maneira que possa recuperá-la a qualquer momento em que estiverem em jogo os interesses vitais, a paz e o bem-estar do povo.



As principais características do sistema presidencialista são: (i) a eletividade do chefe do Poder Executivo, pelo voto direto; (ii) o Poder Executivo unipessoal, ou seja, o presidente concentra em suas mãos as atribuições desse Poder constitucionalmente previstas; (iii) a participação efetiva do Poder Executivo na elaboração da lei, com a previsão de sua iniciativa de projetos de lei e poder de sanção e veto; (iv) A irresponsabilidade política, que determina que o presidente não será responsabilizado por erros, desmandos e incompetência, desde que não configurem crimes previstos na lei penal. (v) a separação dos poderes; (vi) a supremacia da Constituição.

O sistema presidencialista evoluiu sensivelmente desde a sua adoção pelos EUA após a Convenção da Filadélfia. Podemos afirmar que ele partiu do presidencialismo puro, com radical divisão dos poderes Legislativo, Executivo e Judiciário, passando para o presidencialismo atenuado, que admite o comparecimento dos ministros de Estado perante as câmaras legislativas. Posteriormente, adotou-se o presidencialismo temperado, a partir do momento em que o Poder Legislativo passou a fiscalizar o Poder Executivo, podendo, inclusive, proferir voto de censura, mas sem a possibilidade de demitir o presidente da república forçadamente. Por fim, chegou-se ao presidencialismo eclético, em que os ministros de Estado são

livremente nomeados pelo presidente, mas dependem da confiança do Congresso Nacional para que possam atuar. Esse último modelo é adotado no Equador.



Exemplificando

A Constituição brasileira de 1891 contemplou o presidencialismo puro, baseado na separação radical dos poderes. Já a Constituição de 1946 previa o presidencialismo atenuado, facultando aos ministros de Estado o comparecimento às casas legislativas e obrigando-os a comparecer quando se fizerem necessários esclarecimentos. A partir da Constituição de 1967, consagramos o presidencialismo temperado, especialmente com a previsão da possibilidade de formação de comissões parlamentares de inquérito nas casas legislativas para investigação do Poder Executivo.

O sistema presidencialista se diferencia do parlamentarista essencialmente pela composição do Poder Executivo e pelas relações estabelecidas entre este e o Poder Legislativo. O presidente acumula as funções de chefe de Estado e de chefe de governo e depende essencialmente do apoio do Legislativo para desenvolver seus projetos políticos. Em um país com tantos partidos políticos e fragmentação ideológica, o presidente, para governar, precisa costurar acordos em busca desse necessário apoio. Entretanto, não há no parlamentarismo e no presidencialismo qualquer alteração relevante em relação ao Poder Judiciário.

A tendência de evolução do sistema representativo presidencialista para o parlamentarista se revela, principalmente, por atribuição de maior competência funcional aos ministros de Estado; escolha dos ministros de Estado, preferencialmente entre os membros do Poder Legislativo, sem que isso implique em perda do mandato para o qual foram eleitos; comparecimento dos ministros nas casas legislativas para solicitarem providências ou prestarem esclarecimentos sobre atos de governo; harmonização efetiva entre Executivo e Legislativo, pela necessidade de os ministros de Estado possuírem a confiança do Legislativo; instituição de comissões parlamentares de inquérito para fiscalizar todos os órgãos governamentais.

O **sistema parlamentarista** é o sistema de governo que melhor traduz os ideais democráticos. Ele foi adotado inicialmente na Inglaterra

e, por meio dele, o povo inglês realizou o ideal democrático para conduzir o Império Britânico. Ele se adapta tanto à forma de governo monárquica quanto à forma de governo republicana. Desse modo, ajusta-se tanto à monarquia inglesa quanto à república francesa.

Nele, vislumbram-se duas figuras que exercem funções distintas: o chefe de Estado e o chefe de governo. O primeiro poderá se identificar com o presidente da república ou com o rei ou imperador, caso a forma de governo adotada seja a monarquia. Já o segundo, é eleito pelo Parlamento para, essencialmente, guiar a política interna do país. Chamado Primeiro-Ministro na maioria dos países que adotam o parlamentarismo, o chefe de governo não é eleito diretamente pelo povo.

Baseia-se na existência de partidos fortemente organizados e que se caracterizam pelo respeito à opinião da maioria e constante subordinação dos representantes à soberania popular. Nesse sentido, funciona como governo de opinião e sente quando lhe falta a confiança nacional, demitindo-se antes mesmo de iniciado qualquer processo de apuração de responsabilidade política.

Também pode ser entendido como um governo de capacidade, por selecionar de forma natural os homens mais habilitados ao exercício das funções parlamentares. Os demagogos e mediócras não têm lugar nesse sistema de governo.

O **sistema parlamentarista** caracteriza-se essencialmente por: (i) organização dualística do Poder Executivo, que atende à primazia do chefe de Estado, seja ele o presidente da república ou o rei na monarquia, e a responsabilidade do governo perante a representação nacional; (ii) existência de um órgão governamental colegiado; (iii) responsabilidade política do Ministério perante o corpo eleitoral; (iv) responsabilidade política do Parlamento perante o corpo eleitoral; (v) interdependência e equilíbrio dos Poderes Legislativo e Executivo.

Nas monarquias, o cargo de chefe de Estado é vitalício e sua substituição é operada pela sucessão hereditária, de acordo com a tradição e leis da dinastia em questão. Nas repúblicas, observando o postulado democrático e a eletividade e temporariedade que dele decorrem, a eleição do chefe de Estado pode ser feita de forma indireta pelo Parlamento ou diretamente pelo povo, no exercício do sufrágio universal e direto. O chefe de Estado não governa, sendo, portanto, politicamente irresponsável. Entretanto, exerce

papel relevante, especialmente no que concerne às relações internacionais. No plano interno, existem as funções atinentes ao Poder Moderador, em especial relacionadas à composição do Ministério e dissolução do Parlamento.

No parlamentarismo, o Poder Executivo é exercido por um órgão colegiado, chamado gabinete, integrado pelos ministros de diversas pastas, tais como Justiça, Fazenda, Agricultura, Educação, Saúde, etc. Sob a presidência do Primeiro-Ministro, eles discutem e deliberam as propostas apresentadas pelos representantes das respectivas pastas. Nesse cenário, a decisão governamental é expressão unitária da vontade do corpo deliberativo e não ato de vontade deste ou daquele ministro. O caráter impessoal das decisões governamentais reduz a possibilidade de erros e desmandos, já que denota decisão do Ministério e não de uma única pessoa. A responsabilidade política do Ministério se dá por meio de interpelações, utilizadas para dirimir dúvidas e esclarecer a opinião pública, votos de censura e moções de confiança ou desconfiança.

No parlamentarismo, o Poder Executivo não se subordina ao Poder Legislativo. O princípio que rege esse sistema de governo é o equilíbrio. Cada um dos poderes possui organização própria e atua de acordo com as funções que lhe são atribuídas, mas, simultaneamente, devem realizar as funções gerais do Estado colaborando mutuamente, atuando de forma harmônica, com limitações recíprocas.

O parlamentarismo já foi adotado no Brasil, durante o segundo Império, como manifestação espontânea da consciência democrática do país. Nesse contexto, a Constituição de 1824 determinava que a forma de governo a ser adotada seria a monarquia e que ela seria hereditária, constitucional e representativa. Ela trazia ainda as características do sistema parlamentar ao preceituar que: (i) a pessoa do Imperador era inviolável e sagrada e que ele não estaria sujeito à responsabilidade alguma; (ii) ao Imperador estaria conferido o Poder Moderador, facultando a ele nomear e demitir livremente os ministros de Estado; (iii) o Poder Moderador era a chave para a organização política, competindo a ele essencialmente velar sobre a manutenção da independência e o equilíbrio e harmonia dos demais poderes políticos; (iv) ao Imperador era facultada a dissolução da Câmara dos Deputados e a convocação de novas eleições. Sobre isso, escreveu Olímpio Ferraz de Carvalho citado em MALUF (2017)

O sistema parlamentar firmou-se no Brasil imperial e funcionou com relativa regularidade durante perto de cinquenta anos de paz e prosperidade. Ele não foi uma imposição da lei, uma norma estabelecida a golpes de decretos, mas uma lenta conquista do Parlamento e da opinião pública, em luta diuturna e pertinaz contra as prerrogativas constitucionais do Chefe de Estado. (MALUF, 2017. p. 286)



Posteriormente, verificou-se que o ideal parlamentarista esteve em pauta em todas as discussões que precediam a edição de uma Constituição no Brasil. Para contornar uma crise governamental, em 1961 foi editado o “Ato Adicional”, que determinou a adoção de uma fórmula semiparlamentarista, com vários defeitos institucionais. Nesse contexto, o presidente João Goulart permaneceu investido dos poderes presidencialistas de chefia do Ministério e controle político e administrativo. Esse Ato foi revogado em 1963, precedendo um período conturbado da vida nacional que culminou no Golpe Militar de 1964.

Vale notar que esse ideal parlamentarista seguiu vivo, o que determinou a inclusão do art. 2º, no Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT). Esse dispositivo convocou a realização de plebiscito para o dia 7 de setembro de 1993, para que o povo escolhesse a forma de governo a ser adotada (monarquia ou república) e o sistema de governo (presidencialismo ou parlamentarismo). Entretanto, venceu a fórmula que vinha sendo usada desde a proclamação da República em todas as Constituições: A República presidencialista.



Pesquise mais

Vamos buscar mais informações sobre as características e funcionamento do parlamentarismo no Brasil? Para tanto, fica indicada a leitura do artigo publicado no Nexo Jornal:

<<https://bit.ly/2vsa6Ap>>. Acesso em: 8 ago.2018.

Para encerrar o tema relativo aos sistemas de governo, vamos relembrar as principais características de cada um deles? Vamos lá!



Estudamos os seguintes sistemas de governo:

- **Diretorial:** Todo o poder do Estado se concentra no Parlamento e a função executiva é exercida por uma junta de governantes por delegação desse mesmo Parlamento.
- **Presidencialista:** O chefe do Poder Executivo é eleito pelo voto direto e somente poderá ser retirado do cargo pela casa legislativa, por *impeachment*, desde que seja constatada a prática de crime de responsabilidade. O presidente depende do apoio do Legislativo para implementar as políticas que propõe e para se manter no poder com estabilidade.
- **Parlamentarista:** O chefe do Poder Executivo é geralmente chamado de Primeiro-Ministro e é eleito pelos integrantes do Parlamento. Se ele perder o apoio do Legislativo, poderá ser destituído do cargo pelo voto da maioria dos membros do Parlamento que escolherá, então, seu substituto.

Espero que o tema relativo ao Direito do Estado tenha despertado seu interesse. Pesquise, busque mais informações a respeito e não se esqueça de resolver as questões sobre os sistemas de governo.

Sem medo de errar

Vamos lembrar o problema que guiou nossos estudos sobre os sistemas de governo?

Vamos imaginar que você trabalha no Cartório de Títulos e Documentos da Comarca e atende João, que gostaria de autenticar cópia de seu documento de identidade e de seu título de eleitor. Ao entregar o seu título de eleitor e a cópia simples a ser autenticada, João menciona que está ansioso pela eleição para o cargo de presidente da República, porque ele completou 18 anos recentemente e será a primeira vez que votará para o mais alto cargo do Poder Executivo nacional. Você, que também sempre espera ansiosamente pelas eleições, se entusiasma com o papo e começa a pensar a respeito dos cargos que são preenchidos juntamente com a eleição presidencial, como os de governadores dos Estados e do Distrito Federal, deputados federais e estaduais e, ainda, de senadores.

A partir de sua conversa com João e pensando especificamente na eleição para o cargo de presidente da República, você se questiona: Qual o sistema de governo adotado no país? Quais são as suas principais características? Ao longo da nossa história, já tivemos outro sistema de governo?

A Constituição de 1988 adotou o presidencialismo como sistema de governo. Vale notar que o ideal parlamentarista determinou a inclusão do art. 2º, no Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT). Esse dispositivo convocou a realização de plebiscito para o dia 7 de setembro de 1993, para que o povo escolhesse a forma de governo a ser adotada (monarquia ou república) e o sistema de governo (presidencialismo ou parlamentarismo). Entretanto, venceu a fórmula que vinha sendo usada desde a proclamação da República em todas as Constituições: a República presidencialista.

As principais características do sistema presidencialista são: (i) a eletividade do chefe do Poder Executivo, pelo voto direto; (ii) o Poder Executivo unipessoal, ou seja, o presidente concentra em suas mãos as atribuições desse Poder constitucionalmente previstas; (iii) a participação efetiva do Poder Executivo na elaboração da lei, com a previsão de sua iniciativa de projetos de lei e poder de sanção e veto; (iv) a irresponsabilidade política, que determina que por erros, desmandos ou incompetência, que não configurem crimes previstos na lei penal, o presidente não será responsabilizado; (v) a separação dos poderes; (vi) a supremacia da Constituição.

O parlamentarismo já foi adotado no Brasil em dois momentos: (i) durante o segundo Império, como manifestação espontânea da consciência democrática do país. Nesse contexto, a Constituição de 1824 determinava que a forma de governo a ser adotada seria a monarquia e que ela seria hereditária, constitucional e representativa e traria expressamente as características do sistema parlamentar; (ii) posteriormente, para contornar uma crise governamental, em 1961 foi editado o "Ato Adicional", que determinou a adoção de uma fórmula semiparlamentarista, com vários defeitos institucionais. Nesse contexto, o presidente João Goulart permaneceu investido dos poderes presidencialistas de chefia do Ministério e controle político e administrativo. Esse Ato foi revogado em 1963, precedendo um período conturbado da vida nacional que culminou no Golpe Militar de 1964.

Sistema de governo adotado na Inglaterra

Descrição da situação-problema

Vamos agora imaginar que você, que trabalha no Cartório de Títulos e Documentos da Comarca, atende Rosa, que solicita a autenticação de diversos documentos que ela deverá apresentar junto ao Consulado da Inglaterra para solicitar um visto de trabalho no país. Enquanto Rosa lhe conta sobre seus planos de trabalhar e estudar na Inglaterra, você se questiona sobre o sistema de governo britânico e o seu funcionamento. Seria ele o mesmo sistema adotado no Brasil? Quais seriam as suas características? Vamos resolver esse problema juntos?

Resolução da situação-problema

A Inglaterra adota o parlamentarismo, sistema que mais se aproxima das aspirações democráticas e que funciona tanto na forma de governo monárquica, como a britânica, quanto com a república, como ocorre na França. Já no Brasil, o sistema de governo em vigor é o presidencialismo, que foi inspirado na monarquia, mas que se caracteriza pela temporariedade e eletividade do chefe do Poder Executivo, o que o diferencia do regime monárquico clássico. O sistema parlamentarista caracteriza-se essencialmente por: (i) organização dualística do Poder Executivo, que atende à primazia do chefe de Estado, seja ele o presidente da república ou o rei na monarquia; e a responsabilidade do governo perante a representação nacional; (ii) existência de um órgão governamental colegiado; (iii) responsabilidade política do Ministério perante o corpo eleitoral; (iv) responsabilidade política do Parlamento perante o corpo eleitoral; (v) interdependência e equilíbrio dos Poderes Legislativo e Executivo.

Como vimos, o sistema parlamentar baseia-se na existência de partidos fortemente organizados e que se caracterizam pelo respeito à opinião da maioria e constante subordinação dos representantes à soberania popular. Nesse sentido, funciona como governo de opinião e sente quando lhe falta a confiança nacional, demitindo-

se antes mesmo de iniciado qualquer processo de apuração de responsabilidade política. Também pode ser entendido como um governo de capacidade, por selecionar de forma natural os homens mais habilitados ao exercício das funções parlamentares. Os demagogos e mediocres não têm lugar nesse sistema de governo.

Faça valer a pena

1. Além do presidencialismo e do parlamentarismo, o sistema diretorial é um sistema de governo que já foi adotado no Brasil. Ele foi instituído em alguns momentos históricos: (i) durante a Regência Trina: 1831-1834; (ii) logo após a Proclamação da República; (iii) Após a Revolução de 1930; (iv) durante o governo revolucionário de 1964, em sua primeira fase e no período transitório, de setembro e outubro de 1969. No entanto, somente durante a Regência Trina essa fórmula foi constitucionalmente definida. Em todos os outros casos, foi adotada apenas como solução transitória.

É característica do sistema de governo diretorial:

- a) Exercício do Poder Executivo pelo presidente.
- b) Delegação de poder pelo presidente.
- c) Exercício de poder por uma junta de governantes.
- d) Concentração do poder do Estado no Primeiro-Ministro.
- e) Possibilidade de demissão do Primeiro-Ministro.

2. O parlamentarismo é o sistema de governo adotado em quase todas as ex-colônias inglesas, inspiradas na Inglaterra que foi o primeiro país a adotá-lo. É o que ocorre no Canadá, na Índia e na Austrália, por exemplo, em que o Parlamento escolhe quem exercerá o cargo de Primeiro-Ministro.

O sistema de governo parlamentarista caracteriza-se por:

- a) Eletividade do chefe do Poder Executivo, pelo voto direto.
- b) Exercício unipessoal do Poder Executivo.
- c) Participação efetiva do Poder Executivo na elaboração da lei.
- d) Existência de um órgão governamental colegiado.
- e) Irresponsabilidade política, por erros, desmandos ou incompetência.

3. Inspirados no modelo adotado pelos Estados Unidos da América após a Convenção da Filadélfia, a maioria dos países latino-americanos adotaram o presidencialismo como sistema de governo. Brasil, México, Argentina,

Uruguaí e Paraguai, por exemplo, escolhem o Presidente da República que deverá manter-se próximo e costurar acordos com o Poder Legislativo para que possa ter o apoio necessário à realização de seus projetos políticos.

O presidencialismo caracteriza-se por:

- a) Organização dualística do Poder Executivo.
- b) Existência de um órgão governamental colegiado.
- c) Responsabilidade política do Ministério perante o corpo eleitoral.
- d) Responsabilidade política do Parlamento perante o corpo eleitoral.
- e) Irresponsabilidade política do Chefe do Poder Executivo.

Seção 3.2

Sistema de governo, Poder Executivo e Judiciário

Diálogo aberto

Espero que você esteja animado para prosseguirmos nossos estudos sobre o Direito do Estado. Vamos lá? Nessa parte do material, guiaremos nossas análises por meio da busca por respostas à seguinte questão: Vamos imaginar que você, que trabalha no Cartório de Títulos e Documentos da Comarca, atendeu João, que gostaria de autenticar uma cópia de seu documento de identidade e de seu título de eleitor. Ao entregar o seu título e a cópia simples para ser autenticada por você, João menciona que está muito ansioso pela eleição para o cargo de Presidente da República, porque ele completou 18 anos recentemente e, pela primeira vez, votará para o cargo. Você, que também considera muito importante a sua participação nas eleições, prossegue conversando com João a respeito do preenchimento dos cargos de Presidente da República, Governadores de Estado e do Distrito Federal e Prefeitos. Note que são eles, bem como seus vices, que compõem os cargos eletivos do Poder Executivo.

A partir de sua conversa com João e pensando especificamente na eleição para o cargo de Presidente da República, você passa a refletir: Qual o sistema utilizado para eleger os cargos do Poder Executivo? Proporcional ou majoritário? Quais são as principais atribuições desses cargos? Como funciona a substituição em caso de impedimento ou vacância em cada um deles?

Para responder a essas questões, vamos estudar o Poder Executivo a partir de sua estrutura e função. Vamos lá?

Não pode faltar

O art. 2º da CRFB/88 determina que “são Poderes da União, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário”. A separação de poderes decorre da ideia de que o homem não sabe lidar com o poder ilimitado, tendendo a abusar dele. Por

essa razão, existe a separação de poderes com a utilização do sistema de freios e contrapesos, ou seja, um poder controla o outro, mas sem a ele se sobrepor. É exatamente isso que significa a independência e harmonia dos postos no citado dispositivo constitucional.

Além disso, vale notar que o art. 60, §4º, da CRFB/88 afirma ser a separação dos poderes cláusula pétrea, ou seja, que não pode ser modificada posteriormente por qualquer reforma no texto constitucional. Isso reitera a preocupação de manter o controle do poder pelo poder, evitando que ele se concentre nas mãos de uma pessoa ou de um grupo diminuto de pessoas. Passemos então à análise do papel de cada um desses poderes.

Anteriormente, conversamos sobre o Poder Legislativo e destacamos que ele é responsável pela produção de normas gerais e abstratas, sendo essa a sua função típica, mas há ainda funções atípicas por ele exercidas que se referem à gestão administrativa e financeira dos órgãos que o compõem. Cabe a ele o julgamento das contas do Poder Executivo e dos crimes cometidos por políticos no exercício de seu mandato, além da fiscalização do Poder Executivo por meio do controle político-administrativo, relativo ao gerenciamento do Estado, e do controle financeiro-orçamentário, correlato à apreciação das contas públicas.

O Poder Legislativo exerce esse controle do Poder Executivo, pois compete a ele o processamento e o julgamento do Presidente e do Vice-Presidente da República, além de promover o processo de *impeachment*.

Ao Poder Judiciário, compete a função jurisdicional, ou seja, a aplicação da lei a um caso concreto que seja levado a sua apreciação, em decorrência de um conflito de interesse. Desse modo, verificado o descumprimento de lei em prejuízo de determinado cidadão, é possível levar a questão ao Poder Judiciário, para que, por meio de seus órgãos, ele dirima o conflito instalado. O exercício de controle do Poder Legislativo pelo Poder Judiciário se dá, por exemplo, com o julgamento pelo Supremo Tribunal Federal (STF) dos Deputados e Senadores, após a diplomação, nos termos do art. 53, §1º, da CRFB/88.

Apesar de ser esse um tema sobre o qual aprofundaremos nossos estudos na próxima parte do material, vale traçar um panorama sobre os órgãos que compõem o Poder Judiciário.

O STF é seu órgão de cúpula, responsável por apreciar especialmente as questões relativas à afronta do que dispõe a CRFB/88. Independente de se tratar de direito do trabalho, eleitoral, militar, relacionado ou não à União Federal ou correlato a outra matéria, o STF tem a palavra final sobre a existência ou não de afronta ao texto constitucional.

Abaixo dele, temos o Tribunal Superior do Trabalho (TST), o Tribunal Superior Eleitoral (TSE), o Superior Tribunal Militar (STM) e o Superior Tribunal de Justiça (STJ). Tratam-se dos órgãos máximos em relação à legislação infraconstitucional relativos, respectivamente, a direito do trabalho, direito eleitoral, direito militar, remanescendo o STJ com a competência residual, ou seja, todas as matérias que não são tratadas pelos demais tribunais superiores, serão por ele apreciadas.

Abaixo dos tribunais superiores, temos, em relação a cada um deles, a composição de primeira e de segunda instância, da seguinte forma: (i) TST: Justiça do Trabalho e Tribunais Regionais do Trabalho (TRTs); (ii) TSE: Justiça Eleitoral e Tribunais Regionais Eleitorais (TREs); (iii) STM: Justiça Militar e Tribunal de Justiça Militar; (iv) STJ: Justiça Federal; (v) TRFs: Tribunais Regionais Federais e Justiça Federal, competentes para as causas que envolvam a União, suas autarquias e fundações públicas; (vi) TJs: Justiça Comum e Tribunais de Justiça Estaduais, em relação a quaisquer outras demandas.

O Poder Executivo, por sua vez, tem como função típica a gestão administrativa e financeira dos órgãos que o compõem, mas exerce ainda funções atípicas que se referem à produção de normas infralegais para aprimorar outros comandos normativos, tal como ocorre com as Instruções Normativas editadas pela Receita Federal do Brasil e as Portarias do Ministério da Saúde. Além disso, exerce também a função atípica de julgar as defesas contra as autuações que impõe, tais como as impugnações às multas de trânsito e aos autos de infração em matéria tributária.

Vimos também que a CRFB/88 adotou o sistema de governo presidencialista, o que foi reiterado por meio do plebiscito realizado em 7 de setembro de 1993, conforme determinado pelo art. 2º do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT). O Presidente da República, nesse contexto, acumula as funções de chefe de Estado e de chefe de governo, além de operar diretamente a gestão da Administração Pública no âmbito federal. A chefia de

Estado se refere à representação da República Federativa do Brasil no âmbito internacional e, ao exercer a chefia de governo, o Presidente da República comanda a máquina estatal e fixa metas e princípios políticos a serem observados pelo Poder Público.

Também estudamos que a CRFB/88 adotou como forma de Estado a federação, o que confere autonomia administrativa, financeira e orçamentária aos entes-federados. Nesse sentido, a chefia do governo dos Estados e do Distrito Federal será exercida pelo Governador e a dos Municípios, pelos Prefeitos.

Vamos começar analisando o papel do mais alto cargo do Executivo federal? Vamos lá!

O **Presidente da República** dirige a Administração Pública federal com o auxílio dos Ministros de Estado. É também responsável, nos termos do art. 84, da CRFB/88, pela nomeação e exoneração dos Ministros de Estado, início do processo legislativo, sanção, veto e publicação de leis, bem como expedição de decretos e regulamentos para garantir sua fiel execução. Além disso, é incumbido da manutenção de relações com Estados estrangeiros, celebração de tratados e acordos internacionais, decretação de estado de defesa e de sítio, remessa do plano de governo ao Congresso Nacional, concessão de indulto e comutação de penas. A ele cabe, também, o exercício do comando das Forças Armadas, a nomeação dos Ministros do Supremo Tribunal Federal (STF), após a aprovação do Senado Federal, além da nomeação dos Ministros do Tribunal de Contas da União (TCU), de magistrados e do Advogado-Geral da União, bem como dos membros do Conselho da República. A convocação e presidência do Conselho da República e do Conselho de Defesa Nacional, a declaração de guerra e celebração de paz e a concessão de condecorações e distinções honoríficas também ficam a cargo do Presidente, assim como a permissão do trânsito de forças estrangeiras ou sua permanência no território nacional, nos casos previstos em lei complementar; o envio do plano plurianual ao Congresso Nacional, prestação de contas ao Congresso Nacional, promoção e extinção de cargos públicos federais, conforme o que previr a lei de regência; edição de medidas provisórias com força de lei, além de outras funções constitucionalmente previstas.

Conforme art. 77, da CRFB/88, o Presidente da República e seu Vice são eleitos conjuntamente e as eleições para esses cargos

ocorrerão no primeiro domingo de outubro, em primeiro turno, e no último domingo de outubro, em segundo turno, no ano anterior ao que encerra o mandato presidencial vigente. Para candidatar-se a esses cargos, é preciso ser brasileiro nato (art. 12, §3º, da CRFB/88) e ter mais de 35 anos (art. 14, §3º, inciso VI, alínea a), da CRFB/88).

O Presidente da República é eleito por meio do sufrágio universal, que determina o voto direto, secreto e universal. Para tanto, é preciso obter a maioria absoluta dos votos válidos, em que não são computados os votos brancos e os nulos. Se nenhum candidato obtiver a maioria absoluta dos votos válidos em primeiro turno, realizar-se-á o segundo turno 20 dias após a proclamação do resultado, em que concorrerão ao cargo os mais votados.

O art. 78 da CRFB/88 determina que o mandato presidencial será de quatro anos, iniciando-se em 1º de janeiro do ano seguinte àquele em que as eleições foram realizadas e o Presidente e o Vice tomarão posse em sessão do Congresso Nacional.

Vale aqui abrir parênteses para mencionarmos as regras aplicáveis à eleição dos Governadores de Estado e do Distrito Federal e dos prefeitos. Eles também são eleitos pelo sistema majoritário em primeiro turno. O segundo turno ocorre caso nenhum candidato alcance a maioria absoluta dos votos válidos no primeiro. No entanto, nos Municípios que tiverem menos que 200 mil eleitores, a eleição far-se-á em apenas um turno e será eleito aquele que obtiver mais votos válidos entre os candidatos que concorrerem ao cargo. Ressalte-se, por fim, que para o cargo de Governador e Vice, a idade mínima é de 30 anos e para Prefeito e Vice, 21 anos.

O **Vice-Presidente da República**, eleito juntamente com o Presidente, nos termos do art. 77, da CRFB/88, o substituirá no caso de impedimento e o sucederá em caso de vacância do cargo, conforme determina o art. 79, da CRFB/88. Nesses casos, verificado o impedimento ou vacância também do Vice-Presidente, são sucessivamente chamados: (i) o Presidente da Câmara dos Deputados; (ii) o Presidente do Senado Federal; (iii) o Presidente do STF. Entretanto, no caso de vacância do Vice, essas pessoas não preencherão o cargo de Presidente definitivamente e novas eleições devem ser convocadas no prazo de 90 dias. Se a vacância ocorrer nos últimos dois anos do período presidencial, a eleição será feita no prazo de 30 dias e indiretamente, ou seja, o Congresso Nacional

é que elegerá o novo Presidente da República. Tanto no caso de eleição direta quanto no caso de eleição indireta, o Presidente eleito apenas cumprirá o restante do mandato vigente. Sendo assim, ao ser eleito, esse novo Presidente não toma posse para um novo mandato de quatro anos, mas apenas para terminar o mandato do eleito anteriormente, que o deixou em aberto.

Os **Ministros de Estados** auxiliam na gestão da Administração Pública, exercendo a orientação, coordenação e supervisão de órgãos e entidades da Administração Federal, expedindo instruções para a execução de leis, decretos e regulamentos, apresentando ao Presidente relatório anual de sua gestão no Ministério e praticando todos os atos pertinentes às atribuições que lhes foram outorgadas ou delegadas. De acordo com o art. 87, da CRFB/88, para serem nomeados pelo Presidente da República, eles devem ter ao menos 21 anos. Esses cargos são comissionados, ou seja, de livre nomeação e exoneração. Eles não possuem, portanto, estabilidade. Por fim, vale anotar que, para ocupar o cargo de Ministro da Defesa, é preciso ser brasileiro nato.

O **Conselho da República** é o órgão de consulta do Presidente da República e está previsto no art. 89, da CRFB/88. Ele se manifestará em situações consideradas graves, tais como ocorre no caso de intervenção federal, decretação de estado de sítio e de defesa, além de outras questões relevantes para a estabilidade das instituições democráticas, conforme art. 90, da CRFB/88. Dele fazem parte: (i) o Vice-Presidente da República; (ii) o Presidente da Câmara dos Deputados; (iii) o Presidente do Senado Federal; (iv) os líderes da maioria e da minoria na Câmara dos Deputados; (v) os líderes da maioria e da minoria no Senado Federal; (vi) o Ministro da Justiça; (vii) seis cidadãos brasileiros natos, com mais de 35 anos de idade, sendo dois nomeados pelo Presidente da República, dois eleitos pelo Senado e outros dois, pela Câmara, todos com mandato de três anos, sendo vedada a recondução.

O **Conselho de Defesa Nacional** também é um órgão de consulta do Presidente da República, mas é utilizado por ele apenas para debater assuntos relacionados à soberania nacional e à defesa do Estado democrático, conforme dispõe o art. 91, da CRFB/88. É composto por: (i) Vice-Presidente da República; (ii) Presidente da Câmara dos Deputados; (iii) Presidente do Senado

Federal; (iv) Ministro da Justiça; (v) Ministro de Estado da Defesa; (vi) Ministro das Relações Exteriores; (vii) Ministro do Planejamento; (viii) Comandantes da Marinha, do Exército e da Aeronáutica. Eles opinarão em caso de declaração de guerra, decretação de estado de defesa e de sítio e intervenção federal. Podem ainda propor critérios e condições para utilização de áreas indispensáveis à segurança do território, bem como opinar sobre seu efetivo uso, estudar, propor e acompanhar o desenvolvimento de iniciativas necessárias à garantia da independência nacional e defesa do Estado democrático. Faz-se necessária a edição de lei para regular a organização e funcionamento desse Conselho.



Assimile

Há dois órgãos de consulta do Presidente da República com funções e composição distintas. São eles:

- **Conselho da República:** Composto por: (i) Vice-Presidente; (ii) Presidente da Câmara; (iii) Presidente do Senado; (iv) líderes da maioria e da minoria na Câmara e no Senado; (v) Ministro da Justiça; (vi) 6 brasileiros natos com mais de 35 anos, sendo 2 nomeados pelo Presidente, 2 eleitos pela Câmara e 2 eleitos pelo Senado, para mandato de 3 anos, vedada a recondução. Opinam sobre questões graves atinentes especialmente à ordem interna e que afetam a estabilidade das instituições.
- **Conselho de Defesa Nacional:** Composto por: (i) Vice-Presidente; (ii) Presidente da Câmara; (iii) Presidente do Senado; (iv) Ministro da Justiça; (v) Ministro de estado da Defesa; (vi) Ministro das Relações Exteriores; (vii) Ministro do Planejamento; (viii) Comandantes da Marinha, do Exército e da Aeronáutica. Opinam sobre questões graves atinentes à ordem internacional, ou seja, que colocam em risco a soberania e defesa do Estado.

O Presidente da República pode, no exercício do mandato, praticar crimes comuns, definidos na lei penal, e **crimes de responsabilidade**, previstos no art. 85 da CRFB/88, e na Lei nº 1.079/1950. Esses últimos são, na verdade, infrações político-administrativas, que ensejam o processo de *impeachment*, com a destituição do cargo e a inabilitação para o exercício das funções públicas por oito anos, nos termos do art. 52, parágrafo único, da CRFB/88. Os crimes de responsabilidade são aqueles que atentam

contra a CRFB/88, especialmente em relação a: (i) existência da União; (ii) livre exercício dos Poderes Legislativo e Judiciário, além do Ministério Público e das atribuições constitucionalmente previstas para os outros entes políticos; (iii) exercício dos direitos políticos individuais e sociais; (iv) segurança interna do país; (v) proibidade da administração; (vi) lei orçamentária; (vii) cumprimento das leis e das decisões judiciais.



Exemplificando

A Presidente Dilma Rousseff sofreu em 2016 o *impeachment*, a partir da aceitação pela Câmara dos Deputados, na pessoa de Eduardo Cunha, seu Presidente à época da denúncia de prática de crime de responsabilidade relativo à improbidade administrativa e violação à lei orçamentária. As acusações se referiam às chamadas “pedaladas fiscais” e o processo culminou na perda do mandato.

O procedimento adotado, verificada a prática de crime de responsabilidade pelo Presidente da República, tem início com o oferecimento por qualquer cidadão de acusação contra ele entregue à Câmara dos Deputados. Se a acusação for admitida por dois terços da Câmara, o Presidente será submetido a julgamento perante o Senado Federal, que será presidido pelo Presidente do STF. Após a instauração do processo pelo Senado, o Presidente é automaticamente suspenso de suas funções pelo prazo máximo de 180 dias e somente será condenado à perda do cargo pelo voto de dois terços de seus membros. Além disso, a inabilitação para o exercício de função pública limita-se a oito anos, sem prejuízo das demais sanções judiciais cabíveis. No caso da Presidente Dilma Rousseff, houve o chamado “fatiamento” da condenação. Ela foi condenada à perda do cargo por prática de crime de responsabilidade fiscal, mas a pena de inabilitação para o exercício de função pública foi afastada, podendo ela se candidatar a cargos públicos, o que gerou enorme controvérsia entre juristas e políticos. A renúncia do Presidente, todavia, prejudica a sanção pela perda do cargo, mas não paralisa o processo que prossegue para que seja aplicada a inabilitação para o exercício de função pública.



Sabendo que Fernando Collor de Melo renunciou ao mandato de Presidente da República ao se submeter ao *impeachment* em 1992, houve a perda do cargo? Há um prazo específico para a apresentação da renúncia? Ela afeta a inabilitação para o exercício de função pública?

Vale notar que o *impeachment* não se aplica somente aos crimes de responsabilidade do Presidente da República. Submetem-se a ele, também, os Governadores de Estado e do Distrito Federal, os Prefeitos, os Ministros do STF, o Procurador Geral da República, o Advogado Geral da União e, em determinadas hipóteses, os Ministros de Estado e os Comandantes da Marinha, do Exército e da Aeronáutica.

A CRFB/88 relaciona expressamente em seu art. 29-A, §2º, os crimes de responsabilidade que podem ser praticados pelos Prefeitos. São eles: (i) efetuar repasse que supere os limites estabelecidos no citado art. 29-A; (ii) não enviar o repasse até o dia 20 de cada mês; e (iii) enviá-lo a menor em relação à proporção fixada em lei orçamentária.

O §1º do citado artigo determina que a Câmara Municipal não gastará mais do que 70% de sua receita com folha de pagamento, o que inclui o subsídio dos vereadores. O §3º cita que configura crime de responsabilidade do Presidente da Câmara a inobservância do preceito trazido pelo §1º. No entanto, note que o Presidente da Câmara Municipal não se submete a processo de *impeachment*, pois não está entre as autoridades listadas anteriormente.

Como mencionamos anteriormente, o Presidente da República pode praticar, além dos crimes de responsabilidade, crimes comuns que podem ou não estarem relacionados à função.

Os **crimes comuns relacionados à função** são os definidos em lei penal, abrangendo as infrações penais cometidas durante o mandato e no exercício das funções de Presidente. É o que em latim se designa como "*propter officium*". Nesse caso, admitida a acusação por dois terços da Câmara, o Presidente será julgado pelo STF, que fará novo juízo de admissibilidade, podendo receber ou rejeitar a denúncia. Recebida, o Presidente ficará suspenso de suas funções pelo prazo máximo de 180 dias. Enquanto não for proferida

a sentença condenatória pelo STF, o Presidente não poderá ser recolhido à prisão, nos termos do art. 86, §3º, da CRFB/88. Ademais, a sua condenação implica automaticamente a perda do cargo.

Por sua vez, em caso de prática de **crimes comuns não relacionados à função**, não haverá a apuração enquanto perdurar o mandato, com base no que dispõe o art. 86, §4º, da CRFB/88, que determina que “o Presidente da República, na vigência de seu mandato, não pode ser responsabilizado por atos estranhos ao exercício de suas funções”. Note que a imunidade do Presidente perdura somente até o fim do mandato e, embora não haja norma expressa nesse sentido, o STF entende que isso não suspende a prescrição.



Pesquise mais

Como vimos, Além do Presidente da República, Governadores de Estado e do Distrito Federal e Prefeitos também podem ser alvos de impeachment. Para compreender a especificidades desse processo, fica indicada a leitura da reportagem sobre o *impeachment* do Governador do Estado de Minas Gerais pelo atraso de salários dos servidores do Estado: <<https://bit.ly/2qZZWET>>. Acesso em: 9 ago. 2018

Essas considerações sobre o Poder Executivo devem ser apenas o início do estudo sobre o tema, que é muito rico e desperta bastante interesse, pois vislumbramos diariamente nos jornais e revistas notícias relacionadas a ele. Por isso, aproveite essas atualidades para refletir sobre o que estudamos. Você verá que assim ficará muito mais fácil apreender esse conteúdo.

Vamos passar ao estudo do Poder Judiciário, os órgãos que o compõem, suas funções e atribuições. Mas, para começar, é preciso salientar que as funções jurisdicionais, ou seja, ligadas ao julgamento de processos, que tendem a dirimir conflitos de interesses e restabelecer a paz social por meio do devido processo legal, é a chamada função típica desse Poder. No entanto, ele também exerce funções atípicas, quais sejam: (i) executivas: são aquelas relativas à administração dos órgãos que o compõem, como a gestão pessoal, material, entre outras; (ii) legislativas: são aquelas correlatas à expedição de atos normativos a serem internamente aplicados, tais como as resoluções e portarias relativas ao funcionamento dos tribunais.

Retomando a função típica, vamos anotar os princípios da jurisdição? São eles: inércia, indeclinabilidade, indelegabilidade, inafastabilidade, juiz natural e devido processo legal. Esses princípios representam valores que guiam a atuação do Poder Judiciário, que atua por meio dos seguintes órgãos: (i) Supremo Tribunal Federal (STF); (ii) Conselho Nacional de Justiça (CNJ), criado por meio da Emenda Constitucional nº 45/2004; (iii) Superior Tribunal de Justiça (STJ); (iv) Tribunais Regionais Federais (TRF) e Juízes Federais; (v) Tribunais e Juízes do Trabalho; (vi) Tribunais e Juízes Eleitorais; (vii) Tribunais e Juízes Militares; (viii) Tribunais e Juízes dos Estados, do Distrito Federal e dos Territórios.

Para melhor organizarmos nossos estudos sobre o Poder Judiciário, vamos dividir os órgãos que o compõem em justiça comum e justiça especializada. A primeira subdivide-se em Justiça Estadual, Distrital e dos Territórios e Justiça Federal. Já a justiça especializada se refere à prestação jurisdicional relacionada a matérias específicas: trabalhista, eleitoral e militar.

Agora passemos à análise de cada um dos órgãos que compõem o Poder Judiciário, bem como de suas funções e estrutura.

1. Supremo Tribunal Federal (art. 101, da CRFB/88): Órgão de cúpula do Poder Judiciário, que tem sede em Brasília e jurisdição em todo o território nacional, nos termos do art. 92, da CRFB/88. Compete ao STF a guarda da CRFB/88. Por isso, as questões que lhe são levadas referem-se, em geral, a violações do texto constitucional, seja por normas infraconstitucionais ou por interpretações divergentes daquela considerada a aplicável. O STF é composto por 11 Ministros, que devem ter mais de 35 e menos de 65 anos, notável saber jurídico e reputação ilibada, consoante disposto no art. 101, da CRFB/88. Esses Ministros são nomeados pelo Presidente da República com aprovação prévia do Senado Federal por maioria absoluta dos votos de seus membros, conforme dispõe o art. 101, parágrafo único, da CRFB/88. O STF julga originalmente as matérias relacionadas no art. 102, inciso I, da CRFB/88, mas também aprecia Recurso Ordinário e Recurso Extraordinário, nas hipóteses elencadas respectivamente nos incisos II e III, do art. 102, da CRFB/88. Além disso, possui competência para editar as chamadas Súmulas Vinculantes,

com base na autorização contida no art. 103-A, da CRFB/88, que determina a possibilidade de o STF aprovar, após proferir reiteradas decisões sobre o mesmo tema em matéria constitucional, súmula com efeito vinculante em relação a todos os órgãos do Poder Judiciário e da administração pública de todos os entes políticos (União, Estados, Distrito Federal e Municípios).



Exemplificando

A Súmula Vinculante 2 determina que: “É inconstitucional a lei ou ato normativo estadual ou distrital que disponha sobre sistemas de consórcios e sorteios, inclusive bingos e loterias”. A partir de então, todos os atos normativos proferidos no sentido de autorizar o funcionamento de bingos e loterias, além da Loteria Federal, devem ser considerados inconstitucionais.

Fonte: <<https://bit.ly/2OpJfll>> . Acesso em: 9 ago. 2018

Na próxima parte do material, estudaremos mais sobre o Poder Judiciário, sobre o que começamos a falar, apenas apontando a sua função, como atua nesse sistema de freios e contrapesos que garante a independência e harmonia dos Poderes, e faremos um apanhado sobre os órgãos que o compõem. Espero que esteja animado para prosseguirmos nossos estudos sobre um tema tão relevante. Mas antes disso, vamos pensar um pouquinho mais sobre o Poder Executivo.

Sem medo de errar

Nessa parte do material, guiaremos nossos estudos pela busca por respostas à seguinte questão: Vamos imaginar que você, que trabalha no Cartório de Títulos e Documentos da Comarca, atendeu João, que gostaria de autenticar cópia de seu documento de identidade e de seu título de eleitor. Ao entregar o seu título de eleitor e a cópia simples para que seja autenticada, João menciona que está muito ansioso pela eleição para o cargo de Presidente da República, porque ele completou 18 anos recentemente e, pela primeira vez, votará para o cargo. Você, que também considera muito importante a sua participação nas eleições, prossegue

conversando com João a respeito do preenchimento dos cargos de Presidente da República, Governadores de Estado e do Distrito Federal e Prefeitos. Note que são eles, bem como seus Vices, que compõem os cargos eletivos do Poder Executivo.

A partir de sua conversa com João e pensando especificamente na eleição para o cargo de Presidente da República, você questiona: Qual o sistema utilizado para eleger os cargos do Poder Executivo? Proporcional ou majoritário? Quais são as principais atribuições desses cargos? Como funciona a substituição em caso de impedimento ou vacância em cada um deles?

O estudo do Poder Executivo, sua estrutura e funcionamento nos auxiliam a responder a essas questões.

O sistema usado para a eleição dos cargos do Poder Executivo, ou seja, Presidente da República, Governadores de Estado e do Distrito Federal e Prefeitos, bem como seus Vices, é o majoritário. Se nenhum candidato alcançar a maioria absoluta dos votos válidos em primeiro turno, será realizado segundo turno em vinte dias, salvo o caso de eleição para Prefeito e Vice em Município com menos de 200 mil eleitores.

As atribuições dos chefes do Poder Executivo estão ligadas à gestão pública e à condução política do Poder Público. Entre as funções do Presidente da República, por exemplo, destacam-se aquelas previstas no art. 84, da CRFB/88, quais sejam: (i) nomeação e exoneração dos Ministros de Estado; (ii) início do processo legislativo, sanção, veto e publicação de leis, bem como expedição de decretos e regulamentos para garantir sua fiel execução; (iii) manutenção de relações com Estados estrangeiros; (iv) celebração de tratados e acordos internacionais; (v) decretação de estado de defesa e de sítio; (vi) remessa do plano de governo ao Congresso Nacional; (vii) concessão de indulto e comutação de penas; (viii) exercício do comando das Forças Armadas; (ix) nomeação dos Ministros do Supremo Tribunal Federal (STF) após a aprovação do Senado Federal; (x) nomeação dos Ministros do Tribunal de Contas da União (TCU); (xi) nomeação de magistrados e do Advogado-Geral da União, além dos membros do Conselho da República; (xii) convocação e presidência do Conselho da República e do Conselho de Defesa Nacional; (xiii) declaração de guerra e celebração de paz; (xiv) concessão de condecorações e distinções honoríficas; (xv)

permissão do trânsito de forças estrangeiras ou sua permanência no território nacional, nos casos previstos em lei complementar; (xvi) envio do plano plurianual ao Congresso Nacional; (xvii) prestação de contas ao Congresso Nacional; (xviii) promoção e extinção de cargos públicos federais, conforme a lei de regência; (xix) edição de medidas provisórias com força de lei, além de outras funções constitucionalmente previstas.

O Vice-Presidente substituirá o Presidente da República no caso de impedimento e o sucederá em caso de vacância do cargo, conforme determina o art. 79, da CRFB/88. Nesses casos, verificado o impedimento ou vacância também do Vice-Presidente, são sucessivamente chamados a suceder: o Presidente da Câmara dos Deputados; o Presidente do Senado Federal; e o Presidente do STF. Entretanto, no caso de vacância do Vice, essas pessoas não preencherão o cargo de Presidente definitivamente, devendo ser convocadas novas eleições no prazo de 90 dias. Se a vacância ocorrer nos últimos dois anos do período presidencial, a eleição será feita no prazo de 30 dias e indiretamente, ou seja, o Congresso Nacional é que elegerá o novo Presidente da República. Tanto no caso de eleição direta quanto no caso de eleição indireta, o Presidente eleito apenas cumprirá o restante do mandato vigente. Sendo assim, ao ser eleito, esse novo Presidente não toma posse para um novo mandato de quatro anos, mas apenas para terminar o mandato do eleito anteriormente, que o deixou em aberto.

Viu como é simples? Que tal continuarmos estudando o tema para resolvermos outros problemas a respeito?

Avançando na prática

Apuração de responsabilidade do Presidente da República

Descrição da situação-problema

Imagine que você trabalhe no Cartório de Registro de Imóveis da Comarca e recebe uma intimação expedida pelo Juízo da Comarca para prestar informações sobre o registro de imóveis de determinado cidadão e, quando se dá conta, o citado cidadão é o Presidente da República. Por isso, resolve consultar pela internet, no

site do Tribunal de Justiça, o processo a partir do qual a intimação foi expedida. Você descobre então que se trata de uma Execução Fiscal por dívida de IPTU e que a intimação foi solicitada pela Procuradoria do Município na tentativa de encontrar bens que possam satisfazer o débito em aberto.

Diante dessas informações e dos conhecimentos que detém sobre o Poder Executivo, suas prerrogativas e funções, responda: O processo relativo ao débito de IPTU em nome do Presidente da República continuará correndo enquanto ele estiver exercendo o mandato ou tem ele imunidade também em relação a esse processo?

Resolução da situação-problema

O Presidente da República pode, no exercício do mandato, praticar crimes comuns, definidos na lei penal, e crimes de responsabilidade, previstos no art. 85, da CRFB/88, e na Lei nº1.079/1950. Esses últimos são, na verdade, infrações político-administrativas, que ensejam o processo de *impeachment*, com a destituição do cargo e a inabilitação para o exercício das funções públicas por oito anos, nos termos do art. 52, parágrafo único, da CRFB/88.

Os crimes comuns podem ou não estar relacionados à função. Os relacionados à função são os definidos em lei penal, abrangendo as infrações penais cometidas durante o mandato e no exercício das funções de Presidente. Já em caso de prática daqueles não relacionados à função, não haverá a apuração enquanto perdurar o mandato, com base no que dispõe o art. 86, §4º, da CRFB/88, que determina que “o Presidente da República, na vigência de seu mandato, não pode ser responsabilizado por atos estranhos ao exercício de suas funções”. Note que a imunidade do Presidente perdura somente até o fim do mandato e, embora não haja norma expressa nesse sentido, o STF entende que isso não suspende a prescrição.

Entretanto, a dívida de IPTU que gerou a execução fiscal em comento não possui a natureza penal, ou seja, não está elencada entre os crimes de responsabilidade nem entre os crimes comuns relacionados na legislação penal. Trata-se de um processo de cobrança de natureza tributária e, por esse motivo, continuará em curso contra o Presidente independentemente do mandato presidencial.

Faça valer a pena

1. Os Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário devem atuar de forma independente e harmônica e, para o bom funcionamento do país, devem atuar entre si como pesos e contrapesos. Entretanto, eles exercem funções atípicas, além daquelas para os quais foram tipicamente criados.

De acordo com o apresentado acima, indique a melhor alternativa para: É função típica do Poder Executivo:

- a) Gestão administrativa e financeira e diretriz política.
- b) Julgamento das defesas e recursos administrativos.
- c) Elaboração de normas infralegais para aprimorar a lei.
- d) Participação no processo legislativo para elaboração de lei.
- e) Julgamento dos crimes de responsabilidade.

2. O Conselho da República é órgão de consulta superior do Presidente da República, nos termos do art. 89, da CRFB/88, e será instado a se manifestar em situações consideradas graves, tais como ocorre no caso de intervenção federal, decretação de estado de sítio e de defesa, além de outras questões relevantes para a estabilidade das instituições democráticas, conforme art. 90, da CRFB/88.

Além do Vice-Presidente, do Presidente da Câmara, do Presidente do Senado, dos líderes da maioria e da minoria na Câmara e no Senado e Ministro da Justiça, compõem o Conselho da República:

- a) 6 brasileiros natos com mais de 35 anos nomeados pela Câmara dos Deputados.
- b) 6 brasileiros natos com mais de 35 anos nomeados pelo Presidente, pela Câmara e pelo Senado.
- c) 6 brasileiros natos com mais de 30 anos nomeados pelo Presidente da República.
- d) 6 brasileiros naturalizados com mais de 30 anos nomeados pelo Senado Federal.
- e) 6 brasileiros naturalizados com mais de 30 anos nomeados pelo Presidente e pela Câmara.

3. No exercício do mandato, o Presidente da República pode praticar crimes comuns, definidos na lei penal, e crimes de responsabilidade, conforme art. 85, da CRFB/88, e Lei nº 1.079/1950. Os crimes de responsabilidade são infrações político-administrativas, que ensejam o

processo de *impeachment*, e, se considerado culpado, leva à destituição do cargo e a inabilitação para o exercício das funções públicas por oito anos, nos termos do art. 52, parágrafo único, da CRFB/88.

São crimes de responsabilidade do Presidente da República aqueles que atentam contra a CRFB/88, especialmente em relação a:

- a) Existência da federação brasileira.
- b) Liberdade religiosa e de opinião.
- c) Exercício dos direitos políticos.
- d) Leis ordinárias e complementares.
- e) Cumprimento de ordem policial.

Seção 3.3

Poder Judiciário

Diálogo aberto

Nessa parte do material, guiaremos nossos estudos pela busca por respostas à seguinte questão: Vamos imaginar que você, que trabalha no Cartório de Registro de Imóveis, tenha recebido uma intimação expedida pelo Juiz da Comarca para informar se há imóveis registrados em nome de Antônio. A intimação foi expedida pelo juízo, porque Antônio figura como Executado em duas Execuções Fiscais propostas pelo Município para a cobrança de valores relativos ao Imposto sobre Serviços, do qual ele é contribuinte, pois trata-se de um profissional liberal, que presta serviços como dentista.

A partir disso, você reflete a respeito da estrutura e organização do Poder Judiciário brasileiro, do qual o Juiz responsável pela intimação faz parte. Você também sabe que as decisões em geral são recorríveis, o que determina o encaminhamento dos processos a outras instâncias. Além disso, sabe que algumas discussões são levadas para que o Superior Tribunal de Justiça e o Supremo Tribunal Federal as apreciem.

Recentemente, por ocasião das eleições, você descobriu que existe o Tribunal Superior Eleitoral, ou seja, os chamados tribunais superiores, que não se restringem ao Superior Tribunal de Justiça e ao Supremo Tribunal Federal. Mas será que existem outros?

A partir disso e pensando nas atribuições conferidas ao Poder Judiciário e a seus órgãos pela CRFB/88, você questiona: Como ele se estrutura? Quais as funções dos juízes de primeiro grau? E como funcionam os tribunais? Quando um processo pode ser encaminhado para análise pelos tribunais superiores?

Para responder a essas questões, vamos estudar o Poder Judiciário, a partir de sua estrutura e função. Vamos lá?

Vamos passar ao estudo do Poder Judiciário, dos órgãos que o compõem, suas funções e atribuições. Mas, para começar, é preciso salientar que as funções jurisdicionais, ou seja, ligadas ao julgamento de processos, tendentes a dirimir conflitos de interesses, por meio do devido processo legal e restabelecer a paz social são chamadas de função típica desse Poder. No entanto, ele também exerce funções atípicas, quais sejam: (i) executivas: são aquelas relativas à administração dos órgãos que o compõem, como a gestão pessoal, material, entre outras; (ii) legislativas: são aquelas correlatas à expedição de atos normativos a serem internamente aplicados, tais como as resoluções e portarias relativas ao funcionamento dos tribunais.

Retomando a função típica, vamos anotar os princípios da jurisdição? São eles: inércia, indeclinabilidade, indelegabilidade, inafastabilidade, juiz natural e devido processo legal. Esses princípios representam valores que guiam a atuação do Poder Judiciário, que atua por meio dos seguintes órgãos: (i) Supremo Tribunal Federal (STF); (ii) Conselho Nacional de Justiça (CNJ), criado por meio da Emenda Constitucional 45/2004; (iii) Superior Tribunal de Justiça (STJ); (iv) Tribunais Regionais Federais (TRF) e Juízes Federais; (v) Tribunais e Juízes do Trabalho; (vi) Tribunais e Juízes Eleitorais; (vii) Tribunais e Juízes Militares; e (viii) Tribunais e Juízes dos Estados, do Distrito Federal e dos Territórios.

Para melhor organizarmos nossos estudos sobre o Poder Judiciário, vamos dividir os órgãos que o compõem em justiça comum e justiça especializada. A primeira subdivide-se em Justiça Estadual, Distrital e dos Territórios e Justiça Federal. Já a justiça especializada se refere à prestação jurisdicional relacionada a matérias específicas, como trabalhista, eleitoral e militar.

1. Superior Tribunal de Justiça (art. 104, da CRFB/88): Órgão criado pela CRFB/88, que tem sede na Capital Federal e jurisdição em todo o território nacional. Ele é composto por no mínimo 33 Ministros, que também são nomeados pelo Presidente da República entre brasileiros com mais de 35 e menos de 65 anos, notável saber jurídico e reputação ilibada, depois de a escolha ser aprovada pelo Senado Federal. Um terço de seus membros é selecionado entre os Juízes dos Tribunais

Regionais Federais e um terço entre os Desembargadores dos Tribunais de Justiça. Você deve estar se perguntando: e o terceiro terço? Esse terço remanescente será nomeado em partes iguais entre advogados e membros do Ministério Público Federal ou dos Estados, Distrito Federal ou Territórios, de forma alternada, nos termos do art. 104, parágrafo único, incisos I e II, da CRFB/88. O STJ é competente para julgar as matérias relacionadas no art. 105, da CRFB/88, suscitadas em Recurso Especial, todas relacionadas à afronta à lei federal, bem como o Recurso Ordinário nas hipóteses em que elenca. Crimes comuns e de responsabilidade das autoridades estaduais e distritais, mandado de segurança, *habeas data*, *habeas corpus*, revisões criminais, mandado de injunção, reclamações, conflitos de competência e homologação de sentenças estrangeiras e concessão de *exequatur* às cartas rogatórias também estão entre suas atribuições. Podemos dizer que o STJ é responsável por uniformizar a interpretação da lei federal em todo o país, além de conferir soluções definitivas a processos cíveis e criminais que não envolvam matéria constitucional nem a Justiça especializada (Eleitoral, do Trabalho e Militar).



Exemplificando

O Recurso Especial será cabível quando a decisão proferida por Tribunal de Justiça ou Tribunal Regional Federal: (i) contrariar tratado ou lei federal ou negar-lhes vigência; (ii) julgar válido ato de governo local contestado em face de lei federal; (iii) der à lei federal interpretação divergente da que lhe haja atribuído outro tribunal. Portanto, o Recurso ao STJ é cabível em caso de se verificarem os chamados vícios de legalidade.

2. Conselho Nacional de Justiça (art. 103-B, da CRFB/88): É composto por 15 membros com mandato de dois anos, admitida apenas uma recondução. São eles: (i) Presidente do STF; (ii) Ministro do STJ; (iii) Ministro do Tribunal Superior do Trabalho (TST); (iv) Desembargador do Tribunal de Justiça, indicado pelo STF; (v) Juiz Estadual, indicado pelo STF; (vi) Juiz do TRF, indicado pelo STJ; (vii) Juiz Federal, indicado pelo STJ;

(viii) Juiz do Tribunal Regional do Trabalho (TRT), indicado pelo TST; (ix) Juiz do Trabalho, indicado pelo TST; (x) membro do Ministério Público da União, indicado pelo Procurador-Geral da República; (xi) membro do Ministério Público Estadual, escolhido pelo Procurador-Geral da República entre os nomes indicados pelo órgão competente; (xii) dois advogados, indicados pelo Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil; e (xiii) dois cidadãos de notável saber jurídico e reputação ilibada, um deles indicado pela Câmara dos Deputados e outro pelo Senado Federal. Todos os membros do CNJ, à exceção do Presidente do STF, serão nomeados pelo Presidente da República, após a aprovação da escolha dos nomes ser feita por maioria absoluta do Senado Federal. Ao CNJ compete, essencialmente, o controle da atuação administrativa e financeira do Poder Judiciário e a verificação do cumprimento dos deveres funcionais dos juízes, dentre outras funções previstas no Estatuto da Magistratura.

3. Tribunais Regionais Eleitorais e Juízes Eleitorais: São órgãos da Justiça Eleitoral: (i) os Juízes Eleitorais, cuja função é exercida pelos Juízes de Direito, da Justiça Estadual; (ii) as Juntas Eleitorais; (iii) os Tribunais Regionais Eleitorais (art. 120, da CRFB/88); e (iv) o Tribunal Superior Eleitoral, que é o órgão de cúpula da Justiça Eleitoral. A competência da Justiça Eleitoral está relacionada diretamente à realização das eleições, da preparação à apuração. Nos termos do art. 121, da CRFB/88, a lei complementar disporá sobre a organização e competência dos tribunais, juízes e juntas eleitorais. A partir desse dispositivo, depreendemos que as competências da Justiça Eleitoral são: (i) o registro e a cassação de registro dos partidos políticos; (ii) a divisão eleitoral do país; (iii) o alistamento eleitoral; (iv) a fixação da data das eleições, quando não determinada na CRFB/88 ou em lei; (v) o processo eleitoral, a apuração das eleições e expedição de diploma aos eleitos; (vi) a análise das arguições de inelegibilidade; (vii) o processo e o julgamento dos crimes eleitorais e dos comuns que lhes forem conexos, o *habeas corpus*, o mandado de segurança, *habeas data* e mandado de injunção, em matéria eleitoral; (viii) o julgamento de reclamações relativas a obrigações impostas aos partidos políticos pela lei.

4. Tribunais e Juízes do Trabalho (arts. 111 a 116, da CRFB/88): São órgãos da Justiça do Trabalho o TST, os Tribunais Regionais do Trabalho e os Juízes do Trabalho. Ademais, a competência da Justiça do Trabalho está descrita no art. 114, da CRFB/88, a quem compete julgar ações oriundas da relação de trabalho, direito de greve, representação sindical, penalidades relativas à fiscalização do trabalho e execução de ofício das contribuições sociais decorrentes das sentenças que proferir.
5. Tribunais e Juízes Militares (arts. 122 a 124, da CRFB/88): São órgãos que compõem a Justiça Militar o Superior Tribunal Militar e os Tribunais e Juízes Militares instituídos por lei. A ela compete o julgamento dos crimes militares previstos em lei, nos termos do art. 124, da CRFB/88. Além disso, a organização, o funcionamento e a competência da Justiça Militar serão dispostos em lei.
6. Tribunais Regionais Federais e Juízes Federais (arts. 106 a 109, da CRFB/88): São órgãos da Justiça Federal. A competência dos TRFs está definida no art. 108, da CRFB/88, e dos Juízes Federais, no art. 109, também da CRFB/88, e basicamente está relacionada a questões que envolvem a União, suas autarquias e fundações públicas. Os TRFs são compostos por, no mínimo, sete juízes nomeados pelo Presidente da República. Importa notar aqui que, entre eles, é preciso observar a regra do quinto constitucional.

Mas o que determina essa **regra do quinto constitucional**?

A composição dos Tribunais Regionais Federais, Tribunais de Justiça dos Estados, Distrito Federal e Territórios terá ainda a aplicação da regra do quinto constitucional, prevista no art. 94, da CRFB/88, que determina que um quinto dos magistrados que irão compor o quadro desses tribunais seja de membros do Ministério Público, com mais de dez anos de carreira e advogados de notório saber jurídico e reputação ilibada, com mais de dez anos de efetiva atividade profissional, indicados em lista sêxtupla pelos órgãos de representação das respectivas classes. O Tribunal reduz a lista sêxtupla para uma lista tríptica e a envia para que o chefe do Poder Executivo promova a escolha daquele que será nomeado.

7. Tribunais e Juízes dos Estados, Distrito Federal e Territórios (arts. 125 e 126, da CRFB/88): A competência da Justiça

Estadual é residual, ou seja, a ela caberá processar e julgar tudo aquilo que não estiver no âmbito de competência das justiças especializadas (Eleitoral, Trabalhista e Militar) nem da Justiça Federal. Os Estados deverão organizar a sua Justiça, de acordo com os princípios postos na CRFB/88. Vale notar que na Justiça Estadual também se aplica a regra do quinto constitucional.

E basicamente o que faz o Juiz de Direito? Quando um processo chega ao Judiciário, ele será apreciado e julgado pelo Juiz de Direito, que é o magistrado em primeira instância e tem a função de dizer o direito em primeira instância, ou seja, dizemos que ele tem jurisdição. Ele proferirá sentença, decisão que resolve a questão. Posteriormente, caso uma das partes não concorde com a sentença, poderá recorrer ao Tribunal para que a questão seja reapreciada, dessa vez, em geral, por um órgão colegiado, composto por desembargadores, magistrados da segunda instância. O juiz de carreira poderá ser promovido a desembargador, desde que observados os critérios de antiguidade e merecimento. Além disso, essas vagas seguem, ainda, a regra do quinto constitucional, ou seja, 20% devem ser preenchidas por membros do Ministério Público ou advogados de notório saber e reputação ilibada, que atuem há, no mínimo, dez anos.

Temos ainda que estudar as garantias constitucionais da Magistratura, previstas no art. 95, da CRFB/88. Elas visam a assegurar a independência dos magistrados. São elas: (i) vitaliciedade, somente adquirida após dois anos de exercício, dependendo, a partir de então, a perda do cargo de sentença judicial transitada em julgado; (ii) inamovibilidade, que determina que, salvo na hipótese de interesse público e nos casos previstos no art. 93, inciso VIII, da CRFB/88, os juízes não podem ser removidos nem promovidos sem seu consentimento (iii) irredutibilidade de subsídios, que determina a impossibilidade de redução dos vencimentos dos magistrados, exceto nas hipóteses previstas nos arts. 37, incisos X e XI; 39, §4º; 150, inciso II; 153, inciso III; 153, §2º, inciso I, todos da CRFB/88.

Todos os órgãos do Poder Judiciário, bem como a competência de cada um deles podem ser assim resumidos:



Poder Judiciário: Compõe-se por:

1. Justiça especializada:
 - 1.1. Justiça Eleitoral: Processa e julga questões correlatas às eleições, além de organizá-las, realizá-las e fazer a apuração dos votos;
 - 1.2. Justiça Trabalhista: Processa e julga questões relativas à relação de trabalho;
 - 1.3. Justiça Militar: Processa e julga questões concernentes aos crimes militares.
2. Justiça Comum:
 - 2.1 Justiça Federal: Processa e julga questões que envolvam a União, suas autarquias ou fundações públicas;
 - 2.2 Justiça Estadual: Exerce a competência residual, ou seja, a ela compete processar e julgar tudo aquilo que não estiver no âmbito de atuação da Justiça especializada nem da Justiça Federal.

A estrutura e funções dos órgãos que o compõem podem ser ainda aprofundadas.



Vamos continuar estudando os órgãos que compõem o Poder Judiciário. Pesquise mais em:

<<https://bit.ly/2nrdsSt>>. Acesso em: 08 ago. 2018.

Vamos também analisar as chamadas funções essenciais à Justiça. Elas são exercidas pelo Ministério Público, Advocacia Pública, Advocacia e Defensoria Pública. Vamos a cada um deles?

1. Ministério Público: Instituição permanente e essencial à função jurisdicional do Estado. Incumbe-lhe a defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis, estando suas funções institucionais previstas no art. 129, da CRFB/88. É composto pelo Ministério Público do Trabalho, Ministério Público Militar, Ministério Público Federal e Ministério Público dos Estados, Distrito

Federal e Territórios. A ele se aplicam os seguintes princípios institucionais: (i) unidade, indivisibilidade e a independência funcional, assegurada, ainda, a autonomia funcional e administrativa. Além disso, aos membros do Ministério Público são asseguradas as mesmas garantias conferidas aos magistrados, como a vitaliciedade, a inamovibilidade e a irredutibilidade de subsídios, além de estarem sujeitos às vedações previstas no art. 128, §5º, inciso II, da CRFB/88, relacionadas à cobrança de honorários, exercício da advocacia, participação em associação comercial, desempenho de outra função pública, atividade político-partidária e recebimento de auxílios ou contribuições de pessoas físicas. Compete ao Conselho Nacional do Ministério Público, nos termos do art. 130-A, da CRFB/88, o controle da atuação administrativa e financeira do Ministério Público e do cumprimento dos deveres funcionais de seus membros. Vale notar que o Promotor de Justiça é membro do Ministério Público a quem cabe dar início à ação penal, defender o patrimônio público, o direito do consumidor e do meio ambiente, além do direito econômico. O patrimônio histórico e cultural do país e os hipossuficientes, como idosos, crianças e minorias também são atendidos pelo Promotor de Justiça.

2. Advocacia Geral da União: Responsável pela representação judicial e extrajudicial da União. Também realiza atividades de consultoria e assessoramento jurídico do Poder Executivo. É a lei complementar que dispõe sobre sua organização e funcionamento.



Refleta

Se a Advocacia Geral da União é responsável, eminentemente, pela representação judicial e extrajudicial da União, onde ela exerce atuação mais preponderante: na Justiça Eleitoral, Militar, do Trabalho, Justiça Estadual ou Justiça Federal?

3. Advocacia: O art. 133, da CRFB/88, determina que "o advogado é indispensável à administração da justiça, sendo inviolável por seus atos e manifestações no exercício da profissão, nos limites da lei". Desse modo, assegura a liberdade relacionada à

sua atuação. O exercício da advocacia é feito pelos bacharéis em Direito, regularmente inscritos na Ordem dos Advogados do Brasil (OAB), o que exige a aprovação no Exame de Ordem.

4. Defensoria Pública: A sua criação decorre da necessidade de prover assistência judiciária aos necessitados, que devem comprovar insuficiência de recursos para obter seu auxílio, conforme disposto no art. 5º, inciso LXXIV, da CRFB/88. Compete a ela a orientação jurídica, a promoção dos direitos humanos e defesa, em todos os graus de jurisdição e judicial ou extrajudicialmente, dos direitos individuais e coletivos, e no art. 134, ambos da CRFB/88. A Defensoria Pública assegura direitos fundamentais, como a ampla defesa e o contraditório. Por isso, atua também quando um réu em determinado processo não tenha constituído advogado para defendê-lo, independentemente de sua condição financeira nesse caso. Os membros da Defensoria Pública não poderão exercer a advocacia para que se dediquem exclusivamente a ela e fazem jus a inamovibilidade para que a independência funcional seja preservada.



Pesquise mais

Vamos estudar um pouco mais a partir de um vídeo do quadro Saiba Mais do STF:

<https://bit.ly/2vTAu5z>. Acesso em: 08 ago. 2018

É muito importante conhecer a estrutura e as funções dos órgãos que compõem o Poder Judiciário e, por isso, continue lendo sobre o tema e associe os conteúdos estudados com as notícias que estiver lendo a respeito da atuação desse Poder.

Sem medo de errar

Nessa parte do material, buscamos por respostas à seguinte questão: Vamos imaginar que você, que trabalha no Cartório de Registro de Imóveis, tenha recebido uma intimação expedida pelo Juiz da Comarca para informar se há imóveis registrados em nome de Antônio. A intimação foi expedida pelo juízo, porque Antônio

figura como executado em duas Execuções Fiscais propostas pelo Município para a cobrança de valores relativos ao Imposto sobre Serviços, do qual ele é contribuinte, pois trata-se de um profissional liberal, que presta serviços como dentista.

A partir disso, você reflete a respeito da estrutura e organização do Poder Judiciário brasileiro, do qual o Juiz que expediu a intimação faz parte. Você também sabe que as decisões em geral são recorríveis, o que determina o encaminhamento dos processos a outras instâncias. Além disso, sabe também que algumas discussões são levadas para que o Superior Tribunal de Justiça e o Supremo Tribunal Federal as apreciem.

Recentemente, por ocasião das eleições, você descobriu que existe o Tribunal Superior Eleitoral, ou seja, que os chamados tribunais superiores não se restringem ao Superior Tribunal de Justiça e ao Supremo Tribunal Federal. Mas será que existem outros?

A partir disso e pensando nas atribuições conferidas ao Poder Judiciário e seus órgãos pela CRFB/88, você questiona: Como ele se estrutura? Quais as funções dos juizes de primeiro grau? Como funcionam os tribunais? Quando um processo pode ser encaminhado para análise pelos tribunais superiores?

Para responder a essas questões, estudamos o Poder Judiciário, a partir de sua estrutura e função.

O Supremo Tribunal Federal é o órgão de cúpula do Poder Judiciário, que tem sede em Brasília e jurisdição em todo o território nacional, nos termos do art. 92, da CRFB/88. Compete ao STF a guarda da CRFB/88. Por isso, as questões que lhe são levadas referem-se, em geral, a violações do texto constitucional, seja por normas infraconstitucionais ou por interpretações divergentes daquela considerada a aplicável.

O Superior Tribunal de Justiça é órgão criado pela CRFB/88, que tem sede na Capital Federal e jurisdição em todo o território nacional. O STJ é competente para julgar as matérias relacionadas no art. 105, da CRFB/88, suscitadas em Recurso Especial, todas relacionadas à afronta à lei federal, bem como o Recurso Ordinário nas hipóteses em que elenca. Nesse sentido, é sua competência ajuizar crimes comuns e de responsabilidade das autoridades estaduais e distritais, mandado de segurança, *habeas data*, *habeas corpus*, revisões criminais, mandado de injunção, reclamações,

conflitos de competência e homologação de sentenças estrangeiras e concessão de *exequatur* às cartas rogatórias.

Ao Conselho Nacional de Justiça cabe, essencialmente, o controle da atuação administrativa e financeira do Poder Judiciário e a verificação do cumprimento dos deveres funcionais dos juízes, dentre outras funções previstas no Estatuto da Magistratura.

Os Tribunais Regionais Eleitorais e Juízes Eleitorais são competentes para a realização das eleições, da preparação à apuração. Nos termos do art. 121, da CRFB/88, a lei complementar disporá sobre a organização e competência dos tribunais, juízes e juntas eleitorais.

Os órgãos da Justiça do Trabalho são o Tribunal Superior do Trabalho (TST), os Tribunais Regionais do Trabalho (TRTs) e os Juízes do Trabalho. Ademais, segundo o art. 114, da CRFB/88, cabe à Justiça do Trabalho julgar ações oriundas das relações de trabalho, direito de greve, representação sindical, penalidades relativas à fiscalização do trabalho, além da execução de ofício das contribuições sociais decorrentes das sentenças que proferir.

O Superior Tribunal Militar e os Tribunais e Juízes Militares instituídos por lei são órgãos da Justiça Militar. A ela compete o julgamento dos crimes militares previstos em lei, nos termos do art. 124, da CRFB/88. Além disso, a organização, o funcionamento e a competência da Justiça Militar serão dispostos em lei.

Os Tribunais Regionais Federais e Juízes Federais são órgãos da Justiça Federal. A competência dos TRFs e dos Juízes Eleitorais está basicamente relacionada a questões que envolvem a União, suas autarquias e fundações públicas.

Os Tribunais e Juízes dos Estados, Distrito Federal e Territórios têm competência residual, ou seja, processar e julgar tudo aquilo que não estiver no âmbito de competência das justiças especializadas (Eleitoral, Trabalhista e Militar) nem da Justiça Federal.

Quando um processo chega ao Judiciário, ele será apreciado e julgado pelo Juiz de Direito, que é o magistrado em primeira instância. Ele proferirá sentença, ou seja, decisão que resolve a questão envolvida. Posteriormente, caso uma das partes não concorde com a sentença, poderá recorrer ao Tribunal para que a questão seja reapreciada, dessa vez, em geral, por um órgão colegiado, composto por desembargadores, ou seja, pelos magistrados da segunda

instância. O juiz de carreira poderá ser promovido a desembargador, observados os critérios de antiguidade e merecimento. Além disso, essas vagas observam ainda a regra do quinto constitucional, ou seja, 20% devem ser preenchidas por membros do Ministério.

Avançando na prática

Funções essenciais à Justiça

Descrição da situação-problema

Você, que trabalha no Cartório de Registro de Registro Civil, recebeu uma intimação expedida pelo Juiz da Comarca em decorrência de um processo em que foi deferido o pedido de retificação de registro civil. Essa intimação descrevia a necessidade de alteração do nome que foi dado a uma criança por seu pai, que, por ocasião da Copa do Mundo, o chamou de "Vaineymar". A mãe, preocupada com a forma como o filho seria tratado em seus círculos sociais, em função do nome que o pai lhe havia dado, propôs a citada ação com pedido de retificação de registro civil, que foi julgada procedente. Em decorrência disso, o Juízo da Comarca expediu a intimação determinando a retificação do nome da criança que passaria então a se chamar Luiz Felipe. Ao receber a intimação, acompanhada da sentença que julgou procedente o pedido de retificação de nome, você percebeu que o Juiz se refere à manifestação do Ministério Público favorável à alteração e se pergunta: Qual a função do Ministério Público? Quais são os outros órgãos que exercem funções essenciais à Justiça? Como eles funcionam?

Resolução da situação-problema

Para respondermos a essa questão, é preciso lembrar o que estudamos sobre aqueles órgãos que não pertencem ao Poder Judiciário, mas exercem funções a ele essenciais. São eles: Ministério Público, Advocacia Pública, Advocacia e Defensoria Pública.

O Ministério Público é instituição permanente e essencial à função jurisdicional do Estado. Incumbe-lhe a defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais

indisponíveis, estando suas funções institucionais previstas no art. 129, da CRFB/88. É composto pelo Ministério Público do Trabalho, Ministério Público Militar, Ministério Público Federal e Ministério Público dos Estados, Distrito Federal e Territórios.

A Advocacia Geral da União é responsável pela representação judicial e extrajudicial da União. Também realiza atividades de consultoria e assessoramento jurídico do Poder Executivo. É a lei complementar que dispõe sobre sua organização e funcionamento.

Nos termos do art. 133, da CRFB/88, "o advogado é indispensável à administração da justiça, sendo inviolável por seus atos e manifestações no exercício da profissão, nos limites da lei". Desse modo, assegura a liberdade relacionada à sua atuação. O exercício da advocacia é feito pelos bacharéis em Direito, regularmente inscritos na Ordem dos Advogados do Brasil (OAB), o que é possível em caso de aprovação no Exame de Ordem.

À Defensoria Pública compete a orientação jurídica, a promoção dos direitos humanos e defesa, em todos os graus de jurisdição, judicial ou extrajudicialmente, dos direitos individuais e coletivos, e no art. 134, ambos da CRFB/88. Ela assegura direitos fundamentais, como a ampla defesa e o contraditório. Por isso, atua também quando um réu em determinado processo não tenha constituído advogado para defendê-lo, independentemente de sua condição financeira nesse caso. Os membros da Defensoria Pública não poderão exercer a advocacia para que se dediquem exclusivamente a ela e fazem jus a inamovibilidade para que a independência funcional seja preservada.

Faça valer a pena

1. A CRFB/88 elencou as funções essenciais à Justiça. Não se tratam de órgãos vinculados ao Poder Judiciário, justamente para que preservem a sua autonomia e para que possam atuar na realização dos valores que guiaram a sua criação, tais como a efetividade da ampla defesa e do contraditório, o acesso ao Judiciário, a proteção dos direitos individuais e coletivos, dentre outros.

Assinale a alternativa correta. É órgão que exerce função essencial à Justiça:

- a) Tribunal Regional Eleitoral.
- b) Tribunal Superior do Trabalho.

- c) Advocacia privada.
- d) Juizes de Direito.
- e) Supremo Tribunal Federal.

2. O Supremo Tribunal Federal é o órgão de cúpula da Justiça brasileira e está sediado em Brasília. Ele é composto por 11 Ministros, que devem ser brasileiros natos, com mais de 35 e menos de 65 anos de idade, de notável saber jurídico e reputação ilibada. São eles nomeados pelo Presidente da República, após aprovação da escolha por maioria absoluta do Senado Federal.

Assinale a alternativa correta. É competência do Supremo Tribunal Federal:

- a) julgar ação direta de inconstitucionalidade de lei ou ato normativo federal ou estadual.
- b) julgar recurso especial para pôr fim a interpretações divergentes sobre dispositivo de lei.
- c) julgar mandado de segurança sobre candidatura, pleito e apuração eleitoral.
- d) julgar recurso ordinário em que se discutem relações de trabalho e direito de greve.
- e) apurar e julgar os crimes militares previstos em lei, após a apresentação de denúncia.

3. O Superior Tribunal de Justiça foi criado pela CRFB/88, tem sede na Capital Federal e jurisdição em todo o território nacional. Ele é composto por no mínimo 33 Ministros, que também são nomeados pelo Presidente da República entre brasileiros com mais de 35 e menos de 65 anos, notável saber jurídico e reputação ilibada, depois de ser a escolha ser aprovada pelo Senado Federal.

Assinale a alternativa correta. É competência do Superior Tribunal de Justiça:

- a) A uniformização da interpretação de lei federal em todo o país.
- b) A apreciação de inconstitucionalidade de lei federal ou estadual.
- c) A apreciação de inconstitucionalidade de lei municipal.
- d) A defesa de direitos individuais e homogêneos.
- e) A defesa do patrimônio histórico e cultural e do meio ambiente.

Referências

- BONAVIDES, Paulo. **Ciência política**. 34. ed. São Paulo: Malheiros, 2017.
- BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado Federal, 1988. Disponível em: < <https://bit.ly/1bJYIGL>>. Acesso em: 16 ago. 2018
- DALLARI, Dalmo de Abreu. **Elementos de teoria geral do Estado**. 30. ed. São Paulo: Saraiva, 2011.
- JEFFERSON, Thomas. **Escritos políticos**. São Paulo: Ibrasa, 1964, p. 67.
- MALUF, Sahid. **Teoria geral do Estado**. São Paulo: Saraiva, 2017.
- MARTINS, Sergio Pinto. **Teoria geral do Estado**. São Paulo: Saraiva, 2017.
- MENDES, Gilmar Ferreira; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. **Curso de direito constitucional**. 10. ed. São Paulo: Saraiva, 2015.
- PAULO, Vicente; ALEXANDRINO, Marcelo; DIAS, Frederico. **Aulas de direito constitucional para concursos**. 2. ed. São Paulo: Método, 2013.
- SILVA, José Afonso da. **Curso de direito constitucional positivo**. 38 ed. São Paulo: Malheiros, 2015.
- STRECK, Luiz Lênio; MORAIS, Jose Luis Bolzan de Morais. **Ciência política & Teoria do Estado**. 8. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2014.LL

Evolução sócio-histórica e construção democrática do Estado brasileiro

Convite ao estudo

Caro aluno,

A vida em sociedade nos impõe inúmeras escolhas relativas especialmente ao seu funcionamento. Desse modo, abrimos mão de parcela de nossa liberdade em prol do coletivo. Entretanto, não é apenas isso. Precisamos definir como as decisões serão tomadas, como a sociedade será conduzida e quais são as formas de participação popular.

Ao elegermos a democracia como regime político, em se tratando do governo do povo, fica claro que o poder deve ser exercido como reflexo das escolhas do povo e não apenas de uma minoria que o detenha. O poder deve ser exercido para o povo e pelo povo e não em benefício próprio dos grupos que o detenham em suas mãos. E é exatamente isso que nos propomos a estudar nessa unidade.

Vale lembrar que na primeira unidade partimos do estudo da definição de sociedade e Estado, conversamos sobre os elementos do Estado, quais sejam, soberania, território e povo, além de termos analisado como nascem os Estados, como evoluíram ao longo da história e como desaparecem. Na segunda unidade, analisamos as formas de Estado, de governo e os regimes políticos adotados especialmente no Brasil, bem como o funcionamento do Poder Legislativo brasileiro. E na terceira unidade, analisamos os sistemas de governo, estudamos aquele que foi adotado no Brasil, além da estrutura e função dos Poderes Executivo e Judiciário.

Ao final do estudo das unidades que compõem o material de Direito do Estado, você terá desenvolvido a capacidade de identificar a origem das sociedades, da ordem social e jurídica, bem como as formas de estado, formas de governo, sistema de governo e regime político, bem como os Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário, para compreender o funcionamento do Estado brasileiro.

Para guiar nossos estudos, vamos imaginar que você, que trabalha no Cartório de Imóveis da Comarca, atendeu Joaquim, que solicitou a segunda via da matrícula do seu imóvel. Você providenciou, e enquanto entregava o documento a Joaquim, percebeu que ele lia a respeito do exercício do poder pelos representantes eleitos nas últimas eleições, e perguntou a ele a respeito do índice de execução efetiva de tudo o que tinha sido prometido antes de serem eleitos. Ele disse que a reportagem noticiava que esse índice era baixíssimo, e comentou a sua insatisfação em relação a essas promessas de campanha que não são cumpridas, em especial porque ele votou naqueles candidatos que, a seu ver, tinham apresentado as melhores propostas. Assim, as escolhas de Joaquim se pautaram nas propostas e não na pessoa dos candidatos.

A partir disso, você e Joaquim se questionaram sobre a democracia brasileira. Como ela pode ser definida? Quais são as suas principais características? Em que contexto histórico ela foi adotada? Você consegue compreender a aplicabilidade dessa definição ao contexto político em que estamos inseridos? Quais são os principais problemas enfrentados pela democracia historicamente? E na atualidade? Os problemas históricos subsistem atualmente?

Para responder a essas questões, vamos partir do estudo do conceito e histórico da democracia para compreendermos, em um segundo momento, a formação do Estado democrático brasileiro, bem como as questões a ela relacionadas.

Após toda essa análise, você estará apto a identificar os sistemas de governo existentes, bem como aquele que foi

adotado pelo Brasil, além da estrutura e função dos Poderes Executivo e Judiciário e de como eles atuam no país.

Espero que você esteja muito animado para estudar esses novos tópicos de Direito do Estado. Vamos começar? Bons estudos!

Seção 4.1

Democracia: histórico e conceito

Diálogo aberto

Para guiar nossos estudos, vamos imaginar a seguinte situação: você, que trabalha no Cartório de Imóveis da Comarca, atendeu Joaquim, que solicitou a segunda via da matrícula do seu imóvel. Você a providenciou, e enquanto entregava o documento a Joaquim, percebeu que ele lia a respeito do exercício do poder pelos representantes eleitos nas últimas eleições, e perguntou a ele a respeito do índice de execução efetiva no curso do mandato de tudo o que tinha sido prometido antes de serem eleitos. Ele disse que a reportagem noticiava que esse índice era baixíssimo, e comentou a sua insatisfação em relação a essas promessas de campanha que não são cumpridas, em especial porque ele votou naqueles candidatos que, a seu ver, tinham apresentado as melhores propostas. Assim, as escolhas de Joaquim se pautaram nas propostas e não nas pessoas dos candidatos. Por essa razão, ele esperava que as promessas de campanha fossem todas cumpridas com a mesma garra e vontade com que foram feitas.

A partir disso, você e Joaquim se questionaram sobre a democracia brasileira. Em se tratando do governo do povo, é bastante importante definir como ele é exercido, quem o exerce e avaliar se os interesses do povo realmente estão sendo observados. A sua conversa com Joaquim conduziu-os aos seguintes questionamentos, para os quais vocês buscam respostas juntos: como a democracia pode ser definida? Quais são as suas principais características e qual a relação entre democracia e liberdade? Em que contexto histórico ela foi adotada?

Para responder a essas questões, estudaremos o histórico que levou à concepção de democracia que adotamos hoje, analisaremos as liberdades absolutas e relativas, o conceito de democracia e a sua evolução.

Esperamos que você esteja muito animado para o estudo desses novos tópicos relativos ao Direito do Estado. Vamos começar? Bons estudos!

Já conversamos sobre o art. 1º, da CRFB/88, que determina que “a República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito”. Apontamos a adoção da federação como forma de Estado, da República como forma de governo, do presidencialismo como sistema de governo e agora falaremos da democracia como regime de governo eleito pelo país.

As antigas repúblicas gregas e romanas, há 25 séculos, foram as primeiras manifestações concretas de governo democrático. Posteriormente, no mundo moderno, a democracia apareceu sob a forma indireta ou representativa, mantido o princípio da soberania popular, que determina que todo poder emana do povo e será exercido em seu nome. Desse modo, transfere-se o exercício das funções de governo para os representantes eleitos. Confunde-se hoje a democracia com o sistema representativo, mas aqui é importante destacar que não são sinônimos.

Vale notar que a democracia também não se confunde com as formas de governo já estudadas por nós, que são a república e a monarquia. Podemos ter tanto repúblicas democráticas, como o Brasil e a Argentina, quanto monarquias em que a democracia é adotada, como ocorre na Inglaterra.

Entretanto, certo é que a democracia pode ser definida em sentido formal e em sentido substancial ou ainda em sentido estrito ou em sentido amplo.

A democracia em **sentido formal** ou **estrito** é um sistema de organização política em que as tomadas de decisão a respeito de questões atinentes aos interesses coletivos competem à maioria do povo, segundo normas jurídicas que asseguram a participação efetiva dos cidadãos na formação do governo. De acordo com Sahid Maluf (2017, p. 291), “é o que se traduz na fórmula clássica: todo poder emana do povo e em seu nome será exercido”. Esse conceito contém a ideia de temporariedade e eletividade para os cargos executivos e legislativos.

Já em **sentido substancial** ou **amplo**, a democracia é considerada um ambiente, ou seja, uma ordem constitucional, baseada no reconhecimento e na garantia dos direitos fundamentais do homem.

A democracia é um meio para que se realize o fim do Estado, que é manter a ordem social, ética e jurídica, além de estabelecer condições tendentes a realizar os imperativos naturais da pessoa humana. Ao lançar suas raízes sobre a própria natureza humana, abre a possibilidade de sofrer vicissitudes e desvios pela usurpação da soberania popular.



Exemplificando

É exatamente o que ocorreu com ditaduras rotuladas de democracia, entre as quais podemos citar a democracia autoritária de Hitler na Alemanha (1933-1945), a democracia proletária de Mussolini na Itália (1922-1943), a ditadura democrática de Salazar em Portugal (1932-1968), a democracia socialista russa (1922-1991) e a democracia orgânica do Estado Novo no Brasil (1937-1946).

Reunindo os conceitos formal e substancial, podemos dizer que a democracia é um sistema de organização política em que todo poder emana do povo, devendo ser exercido em seu nome e em seu interesse, com funções de mando marcadas pela temporariedade e eletividade, sendo que a ordem pública se baseia em uma Constituição escrita, respeitado o princípio da tripartição de poderes. Ela admite o sistema de pluralidade de partidos políticos, a consagração constitucional dos direitos fundamentais do homem, além do princípio da igualdade, a soberania da lei como expressão de soberania popular e submissão dos atos de governo à responsabilidade e ao consenso como condição de validade.



Assimile

Podemos então sintetizar o conceito de democracia considerando que ele engloba os seguintes elementos:

- Um sistema de organização política.
- Em que todo poder emana do povo.
- Com funções de mando temporárias e eletivas.
- Em que a ordem pública se baseia em uma Constituição escrita.
- Respeito ao princípio da tripartição de poderes.

- Admitida a pluralidade de partidos políticos.
- Consagração dos direitos fundamentais.
- Afirmação do princípio da igualdade para conciliar as desigualdades humanas, em especial as de ordem econômica.
- Considera a soberania da lei como expressão de soberania popular.
- Submissão dos atos de governo à responsabilidade e ao consenso.

Vale notar o entendimento de Sahid Maluf (2017, p. 293) no sentido de que:

No tocante ao problema sócio-econômico, convém ressaltar que a democracia não se prende a nenhum sistema próprio. Os sistemas econômicos, normalmente, são distintos dos sistemas políticos, de sorte que a democracia, dentro da sua estrutura e sem a supressão dos seus postulados essenciais, comporta qualquer regime econômico, seja de natureza liberal, socialista ou corporativo, podendo ainda, como é frequente, compor um sistema eclético.

Desse modo, a democracia é dinâmica para que acompanhe a evolução do mundo e se adapte às novas realidades que emergem constantemente.

É exatamente a questão atinente à desigualdade do ponto de vista sócio-econômico que suscita estudos mais aprofundados sobre o princípio da igualdade associado à noção de democracia. Nas Constituições mais modernas, a **igualdade** se expressa pela assertiva de que todos são iguais perante a lei. Assim o é na CRFB/88, que em seu art. 5º determina que:

Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade.

A igualdade em sentido formal, enquanto igualdade perante a lei, foi adotada como um dos fundamentos do liberalismo dos séculos XVIII e XIX. A partir disso, a igualdade somente poderia ser entendida de forma racional, promovendo, sempre que possível, a igualdade formal das desigualdades materiais. Dessa forma, os desiguais devem ser tratados desigualmente, na medida de sua desigualdade, para que possam ser equalizados do ponto de vista jurídico.

Já o conceito de igualdade social-democrático concilia postulados do individualismo com os do socialismo e, com base neles, adota uma definição que pode ser dividida em quatro categorias: (i) igualdade jurídica, afastando qualquer tratamento discriminatório quanto à raça, cor, religião, ideologia, posição social, etc; (ii) igualdade de sufrágio, que se traduz na possibilidade de voto de qualquer cidadão, independentemente de classe social, nível de escolaridade ou qualquer outra característica; (iii) igualdade de oportunidade, relativa a possibilidade de acesso de todos aos estudos e ao mercado de trabalho; e (iv) igualdade econômica, que consiste em um padrão mínimo de vida que corresponda às necessidades normais do homem e de sua família. Entretanto, o homem miserável abre mão de todos esses aspectos da igualdade na luta pelo maior dos direitos: o direito à sobrevivência.

Nesse contexto, emergiu o conceito de igualdade econômica, enquanto forma de se assegurar a todos ao menos o mínimo vital. Dessa forma, busca-se um nivelamento entre os homens naturalmente desiguais, ou seja, uma paridade de direitos que corresponda a uma paridade de condições.

A democracia também tem por base a **liberdade**. Trata-se, portanto, de fundamento e princípio da democracia. Analisada sob o aspecto positivo, a liberdade refere-se à faculdade individual de autodeterminação assegurada pelo Estado, quando se exige uma ação efetiva do poder público para que seja assegurada. Sob o ponto de vista negativo, trata-se de ausência de impedimentos externos ou limitações advindas do poder público para o exercício desse direito, ou seja, quando depende de uma abstenção ou não-intervenção do Estado.



A CRFB/88 assegura o direito à liberdade sob diversas acepções: liberdade de ir e vir, liberdade política, liberdade de expressão e de pensamento, liberdade religiosa, liberdade de reunião e de associação, etc. Nesse contexto e pensando em cada uma dessas formas de liberdade, a CRFB/88 consagra, em cada um desses casos, a liberdade positiva ou negativa? Ela se refere a um fazer do poder público ou a um não fazer?

Além dessa classificação, falamos da liberdade objetiva, relacionada aos direitos de natureza patrimonial, correlatos ao livre exercício de atividades físicas, intelectuais e morais e inviolabilidade do domicílio e da propriedade. A liberdade subjetiva, por sua vez, refere-se aos direitos inerentes à personalidade.

As liberdades podem ainda ser analisadas como absolutas ou relativas. As últimas se referem a direitos, cujo exercício é limitado ou condicionado pelo Estado. A liberdade absoluta relaciona-se à ideia de anarquia, incompatível com a noção de sociedade.

Além dessas classificações, estudaremos as teorias que trataram da liberdade ao longo da história. Vamos analisar cada uma delas?

- (i) Teorias absolutistas: segundo Thomaz Hobbes (apud MALUF, 2017, p. 305), o Estado sintetiza todos os princípios superiores de direito natural, sendo onipresente e absoluto, o deus terreno, também chamado Leviatã. Sendo assim, não há liberdade fora nem contra o Estado. Nesse contexto, o exercício de qualquer liberdade fora dos limites postos pelo Estado contrapor-se-ia a sua natureza e a sua onipresença.
- (ii) Teoria do contrato social: John Locke (apud MALUF, 2017, p. 306) defendeu que o Estado deve proteger os direitos humanos sem intervir na ordem social senão para regular as relações externas da vida do homem em sociedade. Essa concepção racional do contratualismo conclui que os indivíduos não transferiram ao Estado suas liberdades relacionadas ao direito material nem, por conseguinte, o seu pensamento, que continua livre enquanto não se manifestar uma rebelião material.
- (iii) Conceito individualista: Montesquieu (apud MALUF, 2017, p. 306) destacou que



[...] a liberdade não pode consistir em fazer o que se quer, mas em poder fazer o que se deve querer e em não se ser obrigado a fazer o que se não deve querer. Se um cidadão fosse livre para fazer o que as leis proíbem, já não teria liberdade, porque os outros teriam também esse poder.

A liberdade assim concebida denota privilégio das classes abastadas, criando o domínio dos mais fortes sobre os mais fracos e favorecendo o absolutismo do poder econômico. Logo, o Estado liberal que se limitava a policiar a ordem jurídica desmoralizou-se por completo.

- (iv) Conceito social-democrático: a liberdade não se subsume ao direito apenas. Ela compreende o poder de ser livre. Os direitos individuais passaram então a se subordinar aos direitos da sociedade até onde fosse necessário para restabelecer o equilíbrio social, pelo que se tornou intervencionista. Esse conceito de liberdade está expresso na Declaração dos Direitos do Homem, promulgada pela Organização das Nações Unidas (ONU).
- (v) Teoria de Gropalli: entre o que se deve fazer e o que não se deve fazer, há uma faixa de tudo aquilo que é permitido, autorizado ao indivíduo, podendo ele adotar ou não essa postura, conforme melhor lhe convier. Desse modo, a liberdade se refere ao fazer tudo que não é vedado pela lei e não fazer aquilo que a lei não impõe, ou seja, o que não é proibido, é permitido e implicitamente tutelado pelo Estado.

Contatamos ainda que o principal problema do Estado se refere à conciliação da liberdade e da autoridade. A prevalência da liberdade sobre a autoridade poderá conduzir à anarquia. Já se a autoridade prevalecer sobre a liberdade, tenderemos ao totalitarismo. Assim, o equilíbrio entre eles é o que melhor reflete o ideal de um Estado democrático, mas isso está muito distante, especialmente nas sociedades com baixo nível educacional, porque democracia e educação andam juntas.

Ao tomarmos o conceito real de democracia, verificamos que ela é inatingível, uma vez que é contra a ordem natural que muitos governem e poucos sejam governados. O corpo eleitoral manifesta a vontade política da sociedade. Ele reflete essa minoria meritória alistada pelo Estado entre os cidadãos mais esclarecidos

e conscientes que atendem aos requisitos legais. Da inteligência do corpo eleitoral e de sua capacidade de discernimento dependem a vitalidade e sobrevivência da democracia no mundo atual. A seleção de valores revela a necessidade de aceitar a direção dos mais capazes. Aqui também se está diante de dois problemas essenciais: educação política do povo e a formação de elites dirigentes, que representa o povo não apenas politicamente, mas também culturalmente. Segundo Sahid Maluf (2017, p. 314),

[...] a democracia é um ideal que as gerações presentes não atingiram, mas procuram realizar para as gerações vindouras. É um mundo de justiça social que ainda divisamos longe da época em que vivemos, mas que não deve ser perdido de vista em nenhum momento como objetivo da nossa vida pública.



Um dos principais problemas da democracia é que estamos no século XXI, mas ainda a vemos com o olhar de quando ela foi concebida, no século XVIII. O combate ao absolutismo monárquico conduziu, na época, a uma concepção individualista de sociedade e de Estado. Objetivava-se eminentemente a realização de valores individuais, sendo indispensável, para tanto, conter o poder político e seus desvios por meio da estruturação de seus órgãos, reservando ao Estado um mínimo de atuação e deixando aos indivíduos a tarefa de promover seus interesses. A partir disso, todas as discussões sobre o Estado foram motivadas segundo a melhor forma de se atingir esses objetivos.

Durante o século XIX, a busca por um Estado democrático vai se definindo, transformando-se em um ideal político no século XX. É justamente esse ideal democrático que legitimou a afirmação de superioridade de regimes políticos variados e até mesmo contraditórios. Os pontos de conflito podem ser assim enumerados:

- (i) O problema da supremacia da vontade do povo, no que concerne à passagem de um governo popular preconizado no século XVIII para a concentração de autoridades nas casas legislativas, surgindo o problema relativo à crise de representação. Os representantes não necessariamente espelhavam o povo e seus anseios. Eles, muitas vezes, tanto os progressistas quanto os conservadores, advinham de uma classe

econômica mais favorecida. Desse modo, eles não atingiam pontos fundamentais para os trabalhadores, relacionados à distribuição de riquezas, o regime de produção e a propriedade. Com a Revolução Industrial, iniciada na Inglaterra no século XVI, o crescente fluxo migratório para os centros urbanos em busca de emprego fez com que, diante da exploração de sua mão-de-obra, os trabalhadores adquirissem consciência política e buscassem ser representados. A partir disso, pode-se dizer que o maior problema relacionado à representação no século XX é a busca por integração política das massas operárias. Os representantes das classes mais abastadas não dispõem da mentalidade, dos métodos de trabalho e da linguagem que os aproximem das classes trabalhadoras, que buscam reformas relacionadas à política e a condução do Estado, mais profundas e imediatas. Apesar de apresentarem interesses tão distintos, os representantes das classes mais economicamente favorecidas e dos trabalhadores devem conviver nos partidos políticos e nos parlamentos. Esses conflitos entre os representantes acabaram tornando o processo legislativo lento e conferiu descrédito ao sistema representativo, pela necessidade de articulação política para a aprovação de projetos de lei que, no final das contas, não refletem exatamente os interesses nem dos trabalhadores nem dos abastados.

- (ii) O dilema entre a supremacia da liberdade ou da igualdade se revela também evidente nesse contexto. No fim do século XVIII, consagrou-se a liberdade como valor superior, uma vez que se ela fosse assegurada, protegidos estariam todos os demais valores, tais como a igualdade. Para tanto, o Estado não poderia promover qualquer intervenção na esfera individual. Entretanto, a liberdade sob essa concepção somente era assegurada para aqueles que detinham o poder econômico. Aqueles que dependiam do trabalho para viver foram sendo afastados dos poucos que detinham a maior parte do capital e tornando-se miseráveis. Por isso, passou-se a entender que a liberdade como valor supremo conduzia à desigualdade, sendo necessário um sistema de controle social que garantisse a igualdade, que, a partir disso, passou a ser entendida como valor máximo a ser resguardado. O problema é que a primazia da liberdade gera desigualdades e injustiça, e primazia da igualdade acaba por

sacrificar a liberdade. Nesse contexto, ambas as posições se contrapõem ao ideal democrático.

- (iii) Os problemas decorrentes da identificação da democracia com determinada forma de Estado e de governo advém de uma concepção inicial de que haveria a necessidade de se adotar formas rígidas como mecanismos de controle do exercício do poder pelos representantes. No entanto, restou demonstrado pela história que a simples existência de controle formal do poder não assegura o caráter democrático do Estado. Pelo contrário, a partir disso, emergiu uma forte tendência ao totalitarismo. Por outro lado, a eliminação desse controle significaria a eliminação da democracia. Eis mais um impasse associado a essa ideia, que levou alguns a afirmarem que a democracia seria uma utopia.

Entretanto, é perfeitamente possível que ela seja atingida, desde que atendidos os seguintes pressupostos: (i) eliminação da rigidez formal, por não existir forma preestabelecida. Tanto no capitalismo quanto no socialismo pode democracia e totalitarismo. Para que seja considerado democrático deve observar a concepção de valores fundamentais de certo povo em determinada época e considerando que essa concepção é extremamente variável, de povo para povo e de época para época, o que flexibiliza o conceito de democracia; (ii) supremacia da vontade do povo sobre a de qualquer indivíduo do grupo. Ainda que bem-intencionado e eficiente, um governo não deverá sobrepor a sua vontade à do povo. Entretanto, o povo não tem uma vontade homogênea. Há conflitos de interesse entre grupos distintos que compõem o povo. Essa vontade deve ser livremente formada e externada, sem que haja coação de qualquer espécie; (iii) preservação da liberdade, vez que a possibilidade de escolha seria insuficiente se não orientada para os valores fundamentais revelados e definidos ao longo dos séculos. Se o homem é um ser social, vale notar que a liberdade humana é uma liberdade social, tendo em conta o relacionamento das pessoas que vivem em sociedade que implica deveres e responsabilidades; (iv) preservação da igualdade, enquanto igualdade de possibilidades, de modo que a desigualdade existente não decorra de fatores artificialmente criados ou de concepções egoístas e discriminatórias.

Mesmo diante de tantos problemas, a democracia é regime de governo que confere ao povo, ainda que de forma indireta, a prerrogativa de dirigir o destino do Estado.



A partir disso, vamos continuar estudando? Seguem algumas notícias sobre as discussões postas sobre a democracia atualmente.

"DEMOCRACIA é o único caminho legítimo", diz Cármen Lúcia. **Exame.com**, 30 maio 2018. Disponível em: <<https://abr.ai/2Of98im>>. Acesso em: 4 jul. 2018.

RUIC, Gabriela. Estas são as melhores democracias do mundo. **Exame.com**, 1 fev. 2018. Disponível em: <<https://abr.ai/2p1leAv>>. Acesso em: 4 jul. 2018.

FACEBOOK não garante que rede social seja boa para a democracia. **Exame.com**, 22 jan. 2018. Disponível em: <<https://abr.ai/2p3ARYe>>. Acesso em: 4 jul. 2018.

MARIELLE: "Impunidade ameaça democracia", alerta relatora da ONU. **Exame.com**, 21 mar. 2018. Disponível em: <<https://abr.ai/2COvJr>>. Acesso em: 4 jul. 2018.

Espero que você tenha gostado bastante dessa primeira parte dos nossos estudos sobre a democracia. Prosseguiremos nos próximos capítulos do material de Direito do Estado tratando do tema. Até lá!

Sem medo de errar

Para guiar nossos estudos, nos propusemos a estudar a seguinte hipótese: você, que trabalha no Cartório de Imóveis da Comarca, atendeu Joaquim, que solicitou a segunda via da matrícula do seu imóvel. Você a providenciou, e enquanto entregava o documento a Joaquim, percebeu que ele lia a respeito do exercício do poder pelos representantes eleitos nas últimas eleições e perguntou a ele a respeito do índice de execução efetiva no curso do mandato de tudo o que tinha sido prometido antes de serem eleitos. Ele disse que a reportagem noticiava que esse índice era baixíssimo e comentou a sua insatisfação em relação a essas promessas de campanha que não são cumpridas, em especial porque ele votou naqueles candidatos que, a seu ver, tinham apresentado as melhores propostas. Assim, as escolhas de Joaquim se pautaram nas propostas e não nas pessoas dos candidatos. Por essa razão, ele esperava que as promessas de campanha fossem todas cumpridas com a mesma garra e vontade com que foram feitas.

A partir disso, você e Joaquim se questionaram sobre a democracia brasileira. Em se tratando do governo do povo, é bastante importante definir como ele é exercido, quem o exerce e avaliar se os interesses do povo realmente estão sendo observados. A sua conversa com Joaquim conduziu-os aos seguintes questionamentos, para os quais vocês buscam respostas juntos: Como a democracia pode ser definida? Quais são as suas principais características e qual a relação entre democracia e liberdade? Em que contexto histórico ela foi adotada?

Para responder a essas questões, estudamos o histórico que levou à concepção de democracia que adotamos hoje, analisamos as liberdades absolutas e relativas, o conceito de democracia e a sua evolução.

Sabemos que os conceitos variam muito com o tempo e com o espaço em relação ao qual são estudados, o que também ocorre com a noção de democracia. Invariavelmente, esse conceito está diretamente ligado à liberdade e à igualdade. Liberdade mesmo, a depender do tempo e do lugar, pode ser mais ou menos relativizada. São justamente essas noções que permitem-nos afirmar que o conceito de liberdade da época em que admitíamos a escravidão é diferente daquele que guiou a elaboração da CRFB/88 pelo legislador constitucional.

Isso também ocorre quando tratamos da igualdade. A igualdade sempre esteve relacionada à distribuição de bens entre os membros da sociedade. Ao longo dos anos, partimos dessa concepção, que leva em conta o tratamento desigual aos desiguais na medida de sua desigualdade, para aquela que determina a necessidade de que se conceda condições iguais para que os cidadãos desenvolvam as suas potencialidades.

A democracia em sentido formal ou estrito é um sistema de organização política em que as tomadas de decisão a respeito de questões atinentes aos interesses coletivos competem à maioria do povo, segundo normas jurídicas que asseguram a participação efetiva dos cidadãos na formação do governo. Esse conceito contém a ideia de temporariedade e eletividade para os cargos executivos e legislativos.

Já em sentido substancial ou amplo, a democracia é considerada um ambiente, ou seja, uma ordem constitucional, baseada no reconhecimento e na garantia dos direitos fundamentais do homem. A democracia é um meio para que se realize o fim do Estado, que é manter a ordem social, ética e jurídica, além de estabelecer condições

tendentes a realizar os imperativos naturais da pessoa humana. Ao lançar suas raízes sobre a própria natureza humana, abre a possibilidade de sofrer vicissitudes e desvios pela usurpação da soberania popular.

Reunindo os conceitos formal e substancial, podemos dizer que a democracia é um sistema de organização política em que todo poder emana do povo, devendo ser exercido em seu nome e em seu interesse, com funções de mando marcadas pela temporariedade e eletividade, sendo que a ordem pública se baseia em uma Constituição escrita, respeitado o princípio da tripartição de poderes. Ela admite o sistema de pluralidade de partidos políticos, a consagração constitucional dos direitos fundamentais do homem, além do princípio da igualdade, a soberania da lei como expressão de soberania popular e submissão dos atos de governo à responsabilidade e ao consenso como condição de validade.

As antigas repúblicas gregas e romanas, há 25 séculos, foram as primeiras manifestações concretas de governo democrático. Podemos então afirmar que a democracia surgiu a partir disso. Posteriormente, no mundo moderno, ela apareceu sob a forma indireta ou representativa, mantido o princípio da soberania popular, que determina que todo poder emana do povo e será exercido em seu nome. Desse modo, transfere-se o exercício das funções de governo para os representantes eleitos. Confunde-se hoje a democracia com o sistema representativo, mas aqui é importante destacar que não são sinônimos.

Vale notar que a democracia também não se confunde com as formas de governo já estudadas, que são a república e a monarquia. Podemos ter tanto repúblicas democráticas, como o Brasil e a Argentina, quanto monarquias em que a democracia é adotada, como ocorre na Inglaterra.

Avançando na prática

O problema da igualdade associado à ideia de democracia

Descrição da situação-problema

Você trabalha no Cartório de Registro Civil da Comarca e atendeu Francisco que gostaria de registrar seu filho que acabara de nascer. Sabendo que esse é um dos serviços realizados gratuitamente para os reconhecidamente pobres, nos termos do art. 5º, inciso LXXVI da

CRFB/88, você ficou pensando sobre o princípio da igualdade. Há afronta à igualdade a concessão de benefícios direcionados a pessoas específicas? Em que concepção poderia aqui a igualdade ser utilizada? Como ela se relaciona com a democracia?

Resolução da situação-problema

A questão atinente à desigualdade do ponto de vista sócio-econômico suscita estudos mais aprofundados sobre o princípio da **igualdade** associado à noção de democracia. Nas Constituições mais modernas, a igualdade se expressa pela assertiva de que todos são iguais perante a lei, como prevê a CRFB/88, em seu art. 5º, caput.

A igualdade em sentido formal, enquanto igualdade perante a lei, foi adotada como um dos fundamentos do liberalismo dos séculos XVIII e XIX. A partir disso, ela somente poderia ser entendida de forma racional, promovendo, sempre que possível, a igualdade formal das desigualdades materiais. Dessa forma, os desiguais devem ser tratados desigualmente, na medida de sua desigualdade, para que possam ser equalizados do ponto de vista jurídico.

Já o conceito de igualdade social-democrático concilia postulados do individualismo com os do socialismo e, com base neles, adota uma definição que pode ser dividida em quatro categorias: (i) igualdade jurídica, afastando qualquer tratamento discriminatório quanto à raça, cor, religião, ideologia, posição social, etc; (ii) igualdade de sufrágio, que se traduz na possibilidade de voto de qualquer cidadão, independentemente de classe social, nível de escolaridade ou qualquer outra característica; (iii) igualdade de oportunidade, relativa à possibilidade de acesso de todos aos estudos e ao mercado de trabalho; e (iv) igualdade econômica, que consiste em um padrão mínimo de vida que corresponda às necessidades normais do homem e de sua família. Entretanto, o homem miserável abre mão de todos esses aspectos da igualdade na luta pelo maior dos direitos: o direito à sobrevivência.

Nesse contexto, emergiu o conceito de igualdade econômica, enquanto forma de se assegurar a todos ao menos o mínimo vital. Dessa forma, busca-se um nivelamento entre os homens naturalmente desiguais, ou seja, uma paridade de direitos que corresponda a uma paridade de condições.

Faça valer a pena

1. A democracia pode ser definida em sentido formal e em sentido substancial, ou ainda em sentido estrito ou em sentido amplo. Em sentido formal ou estrito, é um sistema de organização política em que as tomadas de decisão a respeito de questões atinentes aos interesses coletivos competem à maioria do povo, segundo normas jurídicas que asseguram a participação efetiva dos cidadãos na formação do governo. Já em sentido substancial ou amplo, é considerada um ambiente, ou seja, uma ordem constitucional, baseada no reconhecimento e na garantia dos direitos fundamentais do homem.

Reunindo o conceito em sentido formal e em sentido material, a democracia pode ser definida pelos seguintes elementos.

- a) Organização política em que todo poder emana do povo, devendo ser exercido em seu nome e em seu interesse.
- b) Organização social com funções de mandato temporárias e eletivas baseadas em uma Constituição não escrita.
- c) Organização política em que se admite o sistema de pluralidade de partidos políticos, sem a garantia de livre crítica.
- d) Organização social que consagra os direitos fundamentais, sem que a proteção a eles conferida tenha status constitucional.
- e) Organização política que prima pela proteção constitucional do direito à propriedade e à liberdade irrestrita.

2. A liberdade é fundamento e princípio da democracia. Analisada sob o aspecto positivo, refere-se à faculdade individual de autodeterminação assegurada pelo Estado, quando se exige uma ação efetiva do poder público para que seja assegurada. Sob o ponto de vista negativo, trata-se de ausência de impedimentos externos ou limitações advindas do poder público para o exercício desse direito, ou seja, quando depende de uma abstenção ou não-intervenção do Estado.

Assinale a alternativa que se refere corretamente a uma das teorias que tratam da liberdade enquanto fundamento da democracia.

- a) Teoria absolutista: os indivíduos não transferiram ao Estado suas liberdades relacionadas ao direito material nem, por conseguinte, o seu pensamento, que continua livre enquanto não se manifestar uma rebelião material.

- b) Teoria do contrato social: não há liberdade fora nem contra o Estado. O exercício de qualquer liberdade fora dos limites postos pelo Estado contrapor-se-ia a sua natureza e a sua onipresença.
- c) Conceito individualista: a liberdade assim concebida denota privilégio das classes abastadas, criando o domínio dos mais fortes sobre os mais fracos e favorecendo o absolutismo do poder econômico.
- d) Conceito social-democrático: a liberdade se refere ao fazer tudo que não é vedado pela lei e não fazer aquilo que a lei não impõe, ou seja, o que não é proibido, é permitido e implicitamente tutelado pelo Estado.
- e) Teoria de Gropalli: os direitos individuais passaram a se subordinar aos direitos da sociedade até onde fosse necessário para restabelecer o equilíbrio social, pelo que se tornou intervencionista.

3. A história demonstrou que a simples existência de controle formal do poder não assegura o caráter democrático do Estado. Pelo contrário, a partir disso, emergiu uma forte tendência ao totalitarismo. Por outro lado, a eliminação desse controle significaria a eliminação da democracia. Eis mais um impasse associado a essa ideia, que levou alguns a afirmarem que a democracia seria uma utopia. Entretanto, é perfeitamente possível que ela seja atingida, desde que atendidos alguns pressupostos.

Assinale a alternativa que relaciona pressupostos para que a democracia seja atingida.

- a) Eliminação da rigidez formal, supremacia da vontade do indivíduo, preservação da liberdade, abstenção da igualdade.
- b) Eliminação da rigidez material, supremacia da vontade do povo, abstenção da liberdade, preservação da igualdade.
- c) Eliminação da rigidez material, supremacia da vontade do indivíduo, preservação da liberdade, abstenção da igualdade.
- d) Eliminação da rigidez formal, supremacia da vontade do povo, preservação da liberdade, preservação da igualdade.
- e) Eliminação da rigidez formal, supremacia da vontade do povo, abstenção da liberdade, abstenção da igualdade.

Seção 4.2

Formação do Estado brasileiro I

Diálogo aberto

Para que possamos continuar nossos estudos sobre a democracia como regime de governo eleito pela CRFB/88, vamos prosseguir com a situação hipotética em que você, que trabalha no Cartório de Imóveis da Comarca, atendeu Joaquim, que solicitou a segunda via da matrícula do seu imóvel. Você a providenciou e iniciaram uma conversa sobre o tema “democracia”. Enquanto entregava o documento solicitado por Joaquim, você percebeu que ele lia a respeito do exercício do poder pelos representantes eleitos nas últimas eleições e o perguntou o índice de execução efetiva de tudo o que tinha sido prometido antes de serem eleitos. Ele disse que a reportagem denunciava ser esse índice baixíssimo. Por isso, Joaquim falou sobre a sua insatisfação em relação a essas promessas de campanha que não são cumpridas, em especial porque ele votou naqueles candidatos que, a seu ver, tinham apresentado as melhores propostas. Assim, as escolhas de Joaquim se pautaram nas propostas e não nas pessoas dos candidatos. A partir disso, você e Joaquim se questionaram sobre a democracia brasileira e começaram a se indagar sobre diversos pontos correlatos a ela.

Agora que já discutiram eminentemente o conceito de democracia, você e Joaquim continuaram conversando sobre a democracia brasileira e se propuseram a responder às seguintes questões: como ela historicamente emergiu no país? Como se desenvolveu ao longo dos anos? Em algum momento ela deu lugar a governos ditatoriais ou totalitários?

Para responder a essas questões, vamos estudar nessa parte do material a formação do Estado democrático brasileiro, suas características em cada fase da nossa história, bem como a sua evolução. Vamos começar?

Não pode faltar

Estudamos anteriormente o conceito de democracia e especialmente como ele se relaciona com a ideia de liberdade e de igualdade. Agora passaremos ao estudo da evolução histórica da democracia no Brasil.

Sabemos que os conceitos variam muito com o tempo e com o espaço em relação ao qual são estudados. Liberdade mesmo, a depender do tempo e do lugar, pode ser mais ou menos relativizada. São justamente essas noções que nos permitem afirmar que o conceito de liberdade da época em que admitíamos a escravidão é diferente daquele que guiou a elaboração da CRFB/88 pelo legislador constitucional.

Isso também ocorre quando tratamos da igualdade. A igualdade sempre esteve relacionada à distribuição de bens entre os membros da sociedade. Ao longo dos anos, partimos dessa concepção, que leva em conta o tratamento desigual aos desiguais na medida de sua desigualdade, para aquela que determina a necessidade de que se conceda condições iguais para que os cidadãos desenvolvam as suas potencialidades.

Com a democracia não é diferente. Ao longo da nossa história, esse conceito ganhou contornos que não haviam sido anteriormente pensados. Para compreendê-los, temos que analisar a formação e evolução do Estado brasileiro.

Para começar, vamos nos lembrar dos elementos do Estado? São eles território, povo e soberania.

Até o final do século XVII, o **território** brasileiro compreendia apenas a faixa de terra à direita do Meridiano de Tordesilhas. Posteriormente, o território brasileiro foi se conformando. Até que no decorrer do século XIX, por meio de tratados internacionais negociados por notórios estadistas brasileiros, como o Visconde do Uruguai, o Marquês do Paraná, o Barão de Cotegipe e o Barão do Rio Branco, tornaram o território brasileiro como hoje ele o é.

Vale notar que a ocupação do território até o século XVI se limitava à faixa litorânea até mesmo em função das atividades aqui desenvolvidas de extração vegetal e exportação, inicialmente do pau-brasil e depois de cana de açúcar. Nos séculos XVII e XVIII, a produção pastoril auxiliou na incursão rumo ao interior do território

brasileiro, a partir de quando foram descobertas as primeiras jazidas de ouro e diamante em Goiás, Minas Gerais e no Mato Grosso. Posteriormente, no século XIX, a produção de café auxiliou na formação de novas cidades, especialmente em São Paulo, Rio de Janeiro, Minas Gerais e no Espírito Santo. Esse movimento também contribuiu para a industrialização concentrada nessa região do país.

O Brasil é um Estado de formação originária, ou seja, de desenvolvimento natural ou histórico-geográfico, considerando que não resultou de conquista, anexação ou divisão. O **povo** brasileiro se formou partindo da colonização portuguesa, associada às populações indígenas e aos escravos trazidos da África, além dos imigrantes europeus e asiáticos que para cá vieram, especialmente nos séculos XIX e XX. A soberania, por sua vez, foi conquistada após a independência, a partir de quando o Brasil deixou de ser colônia de Portugal.

Rememorando os tempos coloniais, vale notar que, nesse período, a organização do Estado brasileiro refletia a organização político-administrativa de Portugal, adaptada à extensão do território, o que conduziu à descentralização geográfica, porém com centralização política. Adotou-se, portanto, o sistema de capitanias hereditárias, anteriormente utilizado por Portugal nos Açores e na Madeira. Desse modo, o Brasil cresceu e se desenvolveu como um conjunto de regiões autônomas, seguindo a tradição municipalista portuguesa, o que determinou uma necessária adaptação da política centralizadora a essa descentralização imposta pela extensão territorial.

Com a vinda da família real para o Brasil, em 1808, fugindo da invasão napoleônica, e abertura dos portos para o comércio exterior, disseminaram-se os ideais de liberdade, além do anseio pela independência e adoção da república como forma de governo e a federação como forma de Estado, mas infelizmente a autonomia de fato somente foi concedida aos Estados-membros ricos e armados. Esses desejos da população brasileira impulsionaram o movimento pela independência do Brasil, atingida em 1822, a partir de quando obtivemos o terceiro elemento caracterizador do Estado, qual seja, a **soberania**. Desse modo, no Brasil a independência se fez em nome da liberdade, conceito intrinsecamente ligado à democracia.

D. Pedro I, atendendo a sugestão de José Bonifácio, convocou Assembleia Constituinte para que fosse elaborada a primeira Constituição brasileira (1824), que consagrou a forma unitária

de Estado e o governo monárquico, hereditário, constitucional e representativo. A partir de então, o Brasil viveu a monarquia como forma de governo por 67 anos, vinculado à escravidão como instituição socioeconômica. Aliás, a monarquia foi adotada como forma de manutenção da escravidão. Nesse período, menos de 1% (um por cento) da população brasileira exercia o direito de voto e era muito comum a fraude eleitoral.

As principais características da Constituição de 1824 são: (i) concentração de poderes nas mãos do Imperador, por meio do Poder Moderador; (ii) a alistabilidade eleitoral baseava-se na renda e no patrimônio; (iii) a Igreja se subordinava ao Estado; (iv) manutenção dos interesses da aristocracia.

A abolição da escravatura em 13 de maio de 1888 abalou profundamente a forma de governo eleita após a independência, o que levou à proclamação da república pouco mais de um ano depois, em 15 de novembro de 1889.



Assimile

Os elementos do Estado são: território, povo e soberania. Esses elementos podem ser identificados no Estado brasileiro da seguinte forma:

- **Território:** nem sempre teve a conformação atual. Inicialmente compreendia apenas a faixa à direita do meridiano fixado pelo Tratado de Tordesilhas (1494). Posteriormente, foram sendo anexadas outras faixas de terra à esquerda desse meridiano, de modo que tal como conhecemos hoje o território brasileiro se deu com a anexação das terras do Acre, após acordo firmado com a Bolívia (1903).
- **Povo:** a formação do povo brasileiro resulta da colonização portuguesa, associada à população indígena que aqui já vivia ao tempo do descobrimento do Brasil e dos escravos africanos para cá trazidos. Posteriormente, recebemos imigrantes de inúmeros países, e dessa mistura resultou o povo brasileiro.
- **Soberania:** formalmente esse terceiro elemento do Estado adveio da declaração de independência de Portugal, ocorrida em 1822, quando foram rompidos os vínculos com a colônia – a despeito de mantermos no trono um herdeiro da coroa portuguesa – e convocada a primeira Assembleia Constituinte brasileira, de que resultou a Constituição de 1824.

A necessidade de descentralização do poder também auxiliou muito desde a independência até a proclamação da república. Isso porque o combate ao centralismo político de D. Pedro I levou à insurreição do povo, determinando a sua abdicação do trono. Foi, então, promulgado o Ato Adicional de 1834, que concedia autonomia às províncias. Essa reforma revelou o abandono da centralização política, criando assembleias provinciais e instituindo uma Regência uma, quadrienal e eletiva, que substituiu a Regência Trina. Esses movimentos contrários à política centralizadora culminaram na proclamação da república em 1889.

Nesse contexto, a federação brasileira, ao contrário do que ocorreu nos Estados Unidos da América, surgiu de dentro para fora. Foi então elaborada a primeira Constituição da República Brasileira (1891), que consagrou a forma federativa de Estado, a forma republicana de governo, o sistema de governo presidencialista e a dualidade de câmaras representativas, organizadas segundo a doutrina do federalismo. Ademais, ela estabeleceu o voto universal masculino, sendo desse grupo excluídos os mendigos, padres, soldados e analfabetos, além dos menores de 21 anos. No entanto, a Constituição de 1891 era absolutamente individualista, não se adaptando à nova realidade social. Estava encerrado o ciclo liberal e aberto, aquele que consagrou o Estado social a partir do século XVIII.

Em nome dessas reivindicações sociais, a revolução de 1930 provocou a suspensão da vida constitucional brasileira. O presidente Washington Luiz foi deposto e Júlio Prestes, impedido de tomar posse. Uma junta militar dirigiu o país até que Getúlio Vargas assumisse o governo. Foi, então, editado o Decreto 19.398, de 11 de outubro de 1930, que conferia ao governo provisório o poder de



[...] exercer discricionariamente, em toda a sua plenitude, as funções e atribuições não só do Executivo como também do Poder Legislativo, até que, eleita a Assembleia Constituinte, estabeleça ela a reorganização constitucional do país. (BRASIL, 1930)

O povo, imbuído do espírito democrático, pressionou o governo Vargas a convocar a Assembleia Constituinte, uma vez que o governo provisório parecia ter o interesse de se perpetuar no

poder. Foi realizada a Revolução Constitucionalista em São Paulo em 1932 que, no entanto, foi reprimida, mas seus ideais resultaram na convocação da Constituinte e promulgação de uma nova Constituição em 1934, que instituiu o Estado social-democrático e manteve o federalismo como forma de Estado e a República como forma de governo, assinalando uma nova fase na história brasileira. No entanto, ela era o resultado dos anseios de inúmeros setores da sociedade reunidos na Assembleia Constituinte, entre eles liberais, socialistas, comunistas, anarquistas, cristãos, positivistas, etc. Segundo Sahid Maluf (2017, p. 384),

[...] inspirada na Constituição de Weimar, de 1919, a Constituição brasileira de 1934, sobre se ressentir de uma definição ideológica, foi ultraliberal em um momento inoportuno, quando o embate das correntes extremistas exigia que o Estado assumisse uma posição definida.



Ela previa: (i) existência dos três poderes (Executivo, Legislativo e Judiciário); (ii) caráter democrático; (iii) eleições diretas, voto secreto e obrigatório para homens e mulheres maiores de 18 anos; (iv) a criação da Justiça do Trabalho, das leis trabalhistas e liberdade para formação de sindicatos, além da proibição do trabalho infantil e fixação da jornada de trabalho diária máxima de oito horas; (v) nacionalização de recursos minerais do subsolo brasileiro; (vi) monopólio estatal de alguns setores da economia.

Dado o fato de que era extremamente eclética, a Constituição de 1934 teve vida curta. Em 1937, foi editada uma nova Carta Constitucional com o apoio das forças armadas, sob influência da emergência de regimes ditatoriais em todo o mundo, durante o Governo de Getúlio Vargas. Foi mantida a forma federativa de Estado e a forma republicana de governo. A Constituição de 1937 estruturou o chamado Estado Novo, que era autoritário e nacionalista, propondo-se a disciplinar o espírito e recompor a vida econômica do país. Desse modo, asseguraria a primazia do interesse social sobre o interesse privado. As principais preocupações do Estado Novo eram: (i) o fortalecimento do Poder Executivo para combater as agitações internas; (ii) conferir ao Executivo um papel preponderante na elaboração das leis; (iii) restringir a ação do parlamento estritamente à

função legislativa; (iv) a reforma do sistema representativo, eliminando as causas de lutas partidárias; (v) conferir ao Estado o papel de coordenar e orientar a economia; (vi) subordinação dos direitos individuais ao interesse público; (vii) nacionalização de atividades e de fontes essenciais da riqueza nacional.

Vale notar que a Carta de 1937 continuou assegurando os princípios básicos da democracia, ao afirmar que todo poder emana do povo e será em nome dele exercido, mas durante a sua vigência não foram convocadas eleições diretas, e durante os oito anos que se seguiram, o país esteve sob regime ditatorial.



Refleta

A Constituição de 1937, apesar de afirmar os preceitos democráticos, não realizou eleições diretas durante a sua vigência. Como estudamos anteriormente, a democracia é um sistema de organização política em que todo poder emana do povo, devendo ser exercido em seu nome e em seu interesse, com funções de mando marcadas pela temporariedade e eletividade, sendo que a ordem pública se baseia em uma Constituição escrita, respeitado o princípio da tripartição de poderes. Ela admite o sistema de pluralidade de partidos políticos e a consagração constitucional dos direitos fundamentais do homem, além do princípio da igualdade, a soberania da lei como expressão de soberania popular e submissão dos atos de governo à responsabilidade e ao consenso como condição de validade. Com base nessa definição, podemos afirmar que se adotava na prática o regime político democrático no país durante esse período?

Diante disso, emergiu um movimento popular exigindo eleições diretas, o que culminou com a deposição do Presidente e convocação de uma nova Assembleia Constituinte. A nova Constituição por ela elaborada foi promulgada em 1946 e reflete fielmente as tradições históricas de respeito aos direitos e liberdades, além da proteção aos direitos sociais e econômicos. A partir de então, a democracia retomou seu curso. Ela manteve a forma federativa de Estado e a forma republicana de governo, reconheceu o direito de greve, consagrou o pluripartidarismo e experimentou o parlamentarismo em substituição ao presidencialismo.

Entretanto, em 1961, com a renúncia do presidente Jânio Quadros, forças militares se opuseram à posse de João Goulart, vice-presidente

eleito que, ainda assim, assumiu o governo. Visando superar a crise de legalidade instalada, o Congresso Nacional promulgou a Emenda Constitucional nº 4, em 2 de setembro de 1961, chamada de Ato Adicional, instituindo um sistema parlamentarista de governo. Na verdade, tratava-se de uma fórmula destinada a limitar os poderes do Presidente da República, por meio da instituição de um Conselho de Ministros politicamente responsáveis perante a Câmara dos Deputados. Por essa razão, pode-se dizer que tivemos, nesse período, um sistema de governo semiparlamentarista.

Esse Ato Adicional foi revogado pela Emenda Constitucional nº 6, de 23 de janeiro de 1963, quando foi restabelecido o sistema de governo presidencialista e devolvidos os poderes ao presidente João Goulart. Todavia, em 31 de março de 1964, as Forças Armadas desconstituíram o governo de João Goulart e editaram o Ato Institucional, em 9 de abril do mesmo ano. Tratou-se de instrumento transitório de que se valeu o governo revolucionário liderado pelo Marechal Castello Branco com o objetivo de reconduzir o país ao caminho das tradições cristãs, republicanas e democráticas.

Após sucessivas modificações, a Constituição de 1946 foi definitivamente substituída pela de 1967 e, em 1969, foi editada a Emenda Constitucional nº 1, que, por ter reformulado todo o texto original da Constituição de 1967, é considerada por muitos autores e estudiosos uma verdadeira Carta Constitucional, apesar de, do ponto de vista formal, não ter sido fruto de uma Assembleia Constituinte, especialmente convocada para tanto e nem ter sido criada por meio do exercício do poder constituinte originário. O intuito foi claramente o de reformar a ordem constitucional vigente sem convocar uma Assembleia Constituinte nem assumir que, naquele momento, vivia-se claramente um Estado de exceção.

A Constituição de 1967 manteve a forma federativa de Estado e a República como forma de governo, além dos seguintes aspectos: (i) eleição indireta para Presidente da República, por um Colégio Eleitoral, e também para governadores e prefeitos; (ii) cassação e suspensão dos direitos políticos pelo Poder Executivo; (iii) bipartidarismo; (iv) pena de morte para crimes contra a segurança nacional; (v) restrição ao direito de greve; (vi) aumento da jurisdição da Justiça Militar, que estendeu seu foro a civis. Em 1968, o Ato Institucional nº 5 determinou ainda o fechamento do Congresso pelo Executivo, a censura prévia

aos meios de comunicação, a intervenção militar nos Estados e Municípios e a suspensão dos direitos civis e políticos daqueles que cometiam crimes contra a Segurança Nacional.

A Emenda Constitucional nº 1 de 1969 manteve a forma federativa de Estado, apesar da organicidade da federação e das fortes tendências unitaristas, a forma republicana de governo e o regime de governo democrático. Sob sua égide, foi reaberto o Congresso Nacional, reestruturados os partidos políticos e eleito como Presidente da República o General Médici.



Pesquise mais

Um texto muito interessante com uma reflexão sobre a ditadura feita nos dias atuais é o que foi veiculado no Jornal Nexo sobre como se manifesta o Exército sobre a ditadura militar brasileira:

CHARLEAUX, João Paulo. O que o Exército diz sobre o período da ditadura militar em 4 pontos. **Nexo**, 6 jul. 2018. Disponível em: <<https://bit.ly/2Nde36X>>. Acesso em: 16 jul. 2018.

Os movimentos pela redemocratização do país e de insatisfação com o regime militar foram crescendo ao longo dos anos e o General Geisel, eleito pelo Colégio Eleitoral em 1974, sucumbiu à campanha desses movimentos e promulgou a Emenda Constitucional nº 11, em 13 de outubro de 1978, que revogou os Atos Institucionais e Complementares até então vigentes. Em 1979, também foi eleito por voto indireto o General João Baptista Figueiredo para um mandato de seis anos de duração com o objetivo de reconduzir o Brasil à democracia, sem dispor dos poderes excepcionais e discricionários que detinham seus antecessores.

Ao se aproximar do fim do mandato do General João Baptista Figueiredo, os movimentos por eleições diretas, que receberam o nome de “Diretas já”, ganharam força. No entanto, as eleições realizadas em 1984 ainda foram indiretas. Apesar disso, foram eleitos os candidatos da oposição: Tancredo Neves e José Sarney. Tancredo Neves não chegou a assumir a Presidência da República, por ter falecido em decorrência de uma severa doença, tendo tomado posse José Sarney em seu lugar.

Atendendo aos anseios do povo brasileiro, foi enviado ao Congresso Nacional o projeto de Emenda Constitucional para promover o retorno das eleições diretas. Além disso, foi convocada nova Assembleia Constituinte, que elaborou a nossa atual Constituição, promulgada em 5 de outubro de 1988. Ela não representa a concretização do anseio popular de uma Carta redigida por representantes do povo que trabalhariam especificamente com esse propósito e, após a promulgação, a Assembleia estaria dissolvida. Nesse momento, os representantes do povo acumulavam a função de legisladores ordinários e a tarefa de elaborar a nova Constituição. O resultado desse trabalho é uma Carta Constitucional sem unidade sistemática, por ser fruto do trabalho de inúmeras comissões e subcomissões temáticas, que deram origem a um texto prolixo e que reflete as mais diversas correntes ideológicas. Por isso, a CRFB/88 não encerra um sistema harmônico de normas, mas uma Carta heterogênea, mais preocupada com a harmonização de todas as correntes de pensamento que integraram o trabalho de elaboração do texto. Não há nela, portanto, uma espinha dorsal, uma linha mestra.



Exemplificando

O princípio da igualdade é um bom exemplo para demonstrar por que a CRFB/88 é considerada prolixa. Ele aparece especialmente no: (i) preâmbulo, que se apresenta como uma declaração de intenções, segundo reconheceu o Supremo Tribunal Federal (STF) no julgamento da ADI 2076/AC; (ii) art. 5º, caput, enquanto direito social; (iii) art. 14, caput, enquanto direito político; (iv) art. 150, II, como princípio tributário; (v) art. 170, VII, como direito econômico; (vi) art. 196, em relação ao acesso à saúde; e (vii) art. 206, no que concerne ao acesso à educação. Bastaria a previsão do direito à igualdade contida no caput do art. 5º para que ele fosse aplicado a todos os ramos do direito.

Em 1993, foi realizado um plebiscito, conforme determinado pelo art. 2º, do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT), para que os eleitores escolhessem a forma de governo (Monarquia ou República) e o sistema de governo (presidencialismo ou parlamentarismo) a ser utilizado no país. O plebiscito consagrou a manutenção de uma república presidencialista.

Além disso, no mesmo ano, foi realizada a Revisão Constitucional, conforme art. 3º, do ADCT, que determinou: “A revisão constitucional será realizada após cinco anos, contados da promulgação da Constituição, pelo voto da maioria absoluta dos membros do Congresso Nacional, em sessão unicameral”. No entanto, a despeito de terem sido publicadas seis Emendas Constitucionais em 1994, nenhuma delas trouxe alteração substancial à ordem constitucional vigente. Apesar disso, é inegável o caráter protetivo da CRFB/88, que prevê a garantia de direitos individuais, coletivos, políticos e sociais, além de preocupar-se com o combate à miséria e à desigualdade e da busca por uma sociedade livre, justa e solidária.

Sob a vigência da nova Constituição, o primeiro presidente eleito por meio do voto direto foi Fernando Collor de Mello. Seu governo teve amplo apoio popular, mas também tinha um enorme desafio: contornar os problemas econômicos oriundos do período militar. Para tanto, as medidas eleitas pelo governo passaram pela adoção de um amplo confisco econômico, denominado “Plano Collor”, além da abertura da economia nacional à competição externa e desregulamentação da economia, com a retirada da intervenção estatal.

Entretanto, em 1991, fracassado o plano econômico, emergiram suspeitas de corrupção que foram ainda agravadas por denúncias do irmão do Presidente Collor, Pedro Collor, e que levaram ao seu impeachment e à cassação de seus direitos políticos por oito anos. A partir de então, seu vice-presidente, Itamar Franco, assumiu a presidência da República até 1994, quando foi feito para o cargo o seu Ministro da Fazenda, Fernando Henrique Cardoso.

Durante o governo Itamar Franco, como medida estabilizadora da economia, foi adotado o Plano Real, que foi bem-sucedido e propiciou posteriormente, já no governo Fernando Henrique, a aprovação de algumas reformas constitucionais, tais como a previdenciária, a administrativa e a tributária. Após 1994, o governo federal adotou uma postura não-intervencionista, do ponto de vista econômico, e, além dessas reformas, promoveu as chamadas privatizações das empresas que concorriam com outras empresas privadas, mas estavam sob o controle do Estado. Além disso, para incentivar o comércio internacional e fomentar o livre-comércio na América do Sul, foi criado, juntamente com Uruguai, Paraguai e Argentina, o Mercado Comum do Sul (MERCOSUL).

Fernando Henrique Cardoso foi eleito para dois mandatos presidenciais: o primeiro em 1994 e o segundo, em 1998. Ele foi sucedido por Luiz Inácio Lula da Silva em 2002. O presidente também foi reeleito em 2006 e, durante seu governo, primou pelas reformas sociais, adotando, do ponto de vista econômico, postura diversa daquelas que guiaram o movimento de estabilização da economia brasileira pós-Plano Real.

Em 2010, Dilma Rousseff, apoiada por Lula, foi eleita a Presidente da República. Posteriormente, em 2014, ela foi reeleita. No entanto, o cenário econômico favorável às reformas e políticas sociais do governo Lula já não existia mais e a crise econômica acentuou o desemprego, o fechamento de empresas e comprometeu a renda do brasileiro. Nesse contexto, foram apresentadas inúmeras denúncias sobre a manipulação da contabilidade pública pelo Governo Federal, ao que se chamou de “pedaladas fiscais”. A presidente sofreu o impeachment em 2016, mas não teve seus direitos políticos cassados. Assumiu o cargo seu vice-presidente, Michel Temer, que teve um mandato marcado por inúmeras denúncias e prisões de políticos em decorrência das investigações da “Operação Lava-Jato”, entre eles o ex-presidente Lula.

E continua, porque construímos diariamente a história da democracia brasileira, e as eleições e as alterações legislativas aprovadas pelo Congresso Nacional dizem muito sobre os rumos que pretendemos a ela dar. Por isso, é sempre bom estarmos atentos ao nosso papel como cidadãos e às formas de participação na condução do nosso país.

Vamos continuar estudando um pouco mais sobre a democracia brasileira, sua formação e evolução histórica?



Pesquise mais

O texto do jurista Ives Gandra da Silva Martins propõe uma interessante reflexão sobre a democracia e o presidencialismo:

MARTINS, Ives Gandra da Silva. **Ives Gandra**: plena democracia e estabilidade do País exigem abandono do sistema presidencial. <<https://bit.ly/2x9KVTP>>. Acesso em: 16 jul. 2018.

Por fim, a sugestão de leitura de uma reportagem sobre um breve histórico da democracia feito pela Revista Cult:

AXT, Gunter. **Democracia no Brasil**: um breve histórico. <<https://bit.ly/2x8317S>>. Acesso em 16/07/2018.

Espero que você tenha gostado bastante do que estudamos sobre o histórico e sobre a evolução da democracia brasileira, e que esses estudos despertem em você a curiosidade necessária para buscar mais informações e se envolver com o tema, o que é absolutamente relevante para o nosso país.

Sem medo de errar

Propusemos, no início dos nossos estudos sobre a democracia como regime de governo eleito pela CRFB/88, que você imagine que trabalha no Cartório de Imóveis da Comarca e que atendeu Joaquim, que solicitou a segunda via da matrícula do seu imóvel. Você a providenciou e iniciaram uma conversa sobre o tema “democracia”. Enquanto entregava o documento solicitado por Joaquim, você percebeu que ele lia a respeito do exercício do poder pelos representantes eleitos nas últimas eleições e o perguntou o índice de execução efetiva de tudo o que tinha sido prometido antes de serem eleitos. Ele disse que a reportagem denunciava ser esse índice baixíssimo. Por isso, Joaquim falou sobre a sua insatisfação em relação a essas promessas de campanha que não são cumpridas, em especial porque ele votou naqueles candidatos que, a seu ver, tinham apresentado as melhores propostas. Assim, as escolhas de Joaquim se pautaram nas propostas e não nas pessoas dos candidatos. A partir disso, você e Joaquim se questionaram sobre a democracia brasileira e começaram a se indagar sobre diversos pontos correlatos a ela.

Agora que já discutiram eminentemente o conceito de democracia, você e Joaquim continuaram conversando sobre a democracia brasileira e se propuseram a responder as seguintes questões: como ela historicamente emergiu no país? Como se desenvolveu ao longo dos anos? Em algum momento ela deu lugar a governos ditatoriais ou totalitários?

Para responder a essas questões, estudamos a formação do Estado democrático brasileiro, suas características em cada fase da

nossa história, bem como a sua evolução. Vimos que em alguns períodos de nossa história, os direitos políticos foram suspensos, a despeito de terem sido conquistados a duras penas.

Para começar a resolver essas questões, impende notar que a formação democrática no Brasil se deu com a vinda da família real para o Brasil, em 1808, fugindo da invasão napoleônica, e abertura dos portos para o comércio exterior, quando se disseminaram os ideais de liberdade, além do anseio pela independência e adoção da república como forma de governo e a federação como forma de Estado. Esses desejos da população brasileira impulsionaram o movimento pela independência do Brasil, atingida em 1822. Desse modo, no Brasil a independência se fez em nome da liberdade, conceito intrinsecamente ligado à democracia.

D. Pedro I, atendendo a sugestão de José Bonifácio, convocou Assembleia Constituinte para que fosse elaborada a primeira Constituição brasileira, que consagrou a forma unitária de Estado e o governo monárquico, hereditário, constitucional e representativo. A partir de então, o Brasil viveu a monarquia como forma de governo por 67 anos, vinculado à escravidão como instituição socioeconômica. Aliás, a monarquia foi adotada como forma de manutenção da escravidão. Nesse período, menos de 1% (um por cento) da população brasileira exercia o direito de voto e era muito comum a fraude eleitoral.

Ao longo da nossa história, a democracia, enquanto regime político, deu lugar a governos ditatoriais ou totalitários ao menos em dois momentos: durante o chamado Estado Novo e no período militar.

Em 1937, foi editada uma nova Carta Constitucional com o apoio das forças armadas, sob influência da emergência de regimes ditatoriais em todo o mundo, durante o Governo de Getúlio Vargas. A Constituição de 1937 estruturou o chamado Estado Novo, que era autoritário e nacionalista, propondo-se a disciplinar o espírito e recompor a vida econômica do país. Ela continuou assegurando os princípios básicos da democracia, ao afirmar que todo poder emana do povo e será em nome dele exercido, mas durante a sua vigência não foram convocadas eleições diretas e durante os 8 anos que se seguiram, o país esteve sob regime ditatorial.

Em 31 de março de 1964, as Forças Armadas desconstituíram o governo de João Goulart e editaram o Ato Institucional, em 9 de abril do mesmo ano. Tratou-se de instrumento transitório de que

se valeu o governo revolucionário liderado pelo Marechal Castello Branco com o objetivo de reconduzir o país ao caminho das tradições cristãs, republicanas e democráticas.

A Emenda Constitucional nº 1 de 1969 manteve a forma federativa de Estado, apesar da organicidade da federação e das fortes tendências unitaristas, a forma republicana de governo e o regime de governo democrático. Sob sua égide, foi reaberto o Congresso Nacional, reestruturados os partidos políticos e eleito como Presidente da República o General Médici.

Em 1979, também foi eleito por voto indireto o General João Baptista Figueiredo para um mandato de seis anos de duração, com o objetivo de reconduzir o Brasil à democracia, sem dispor dos poderes excepcionais e discricionários que detinham seus antecessores. Ao se aproximar do fim do mandato do General João Baptista Figueiredo, os movimentos por eleições diretas, que receberam o nome de “Diretas já”, ganharam força. No entanto, as eleições realizadas em 1984 ainda foram indiretas. Apesar disso, foram eleitos os candidatos da oposição: Tancredo Neves e José Sarney.

Atendendo aos anseios do povo brasileiro, foi enviado ao Congresso Nacional o projeto de Emenda Constitucional para promover o retorno das eleições diretas. Além disso, foi convocada nova Assembleia Constituinte, que elaborou a nossa atual Constituição, promulgada em 5 de outubro de 1988.

Após toda essa análise você estará apto a identificar como a democracia brasileira se formou e evoluiu, além de defini-la e compreender seus problemas atuais.

Avançando na prática

Elementos do Estado brasileiro e a formação da democracia brasileira

Descrição da situação-problema

Imagine que você trabalha no Cartório de Títulos e Documentos da Comarca e a você foi levada por Maria a escritura de um imóvel situado em Rio Branco, no Acre. Maria pergunta se você sabia que esse foi a última parte do território brasileiro a ser agregada, porque anteriormente fazia parte da Bolívia. Você, então, conta para Maria

que estudou os elementos do Estado e que são eles: território, povo e soberania. Maria pergunta sobre como esses elementos surgiram para a formação do Estado brasileiro e, mais ainda, qual a importância desses elementos para a democracia brasileira.

Resolução da situação-problema

Como você bem expôs a Maria, os elementos do Estado são: território, povo e soberania. Eles podem ser identificados no Estado brasileiro da seguinte forma:

Território: nem sempre teve a conformação atual. Inicialmente compreendia apenas a faixa à direita do meridiano fixado pelo Tratado de Tordesilhas (1494). Posteriormente, foram sendo anexadas outras faixas de terra à esquerda desse meridiano, de modo que tal como conhecemos hoje o território brasileiro se deu com a anexação das terras do Acre, após acordo firmado com a Bolívia (1903).

Povo: a formação do povo brasileiro resulta da colonização portuguesa, associada à população indígena que aqui já vivia ao tempo do descobrimento do Brasil e dos escravos africanos para cá trazidos. A luta pela liberdade dos escravos foi preponderante para fortalecerem os anseios pela independência do país e relaciona-se diretamente à democracia, uma vez que o conceito de liberdade e igualdade são a ela intrínsecos, ainda que não tenham sido até hoje plenamente realizados. Posteriormente, recebemos imigrantes de inúmeros países, e dessa mistura resultou no que se tem hoje por povo brasileiro;

Soberania: formalmente esse terceiro elemento do Estado adveio da declaração de independência de Portugal, ocorrida em 1822, quando foram rompidos os vínculos com a colônia, a despeito de mantermos no trono um herdeiro da coroa portuguesa e convocada a primeira Assembleia Constituinte brasileira, de que resultou a Constituição de 1824. A partir de então, o Brasil viveu a monarquia como forma de governo por 67 anos, vinculado à escravidão como instituição socioeconômica. Aliás, a monarquia foi adotada como forma de manutenção da escravidão. Nesse período, menos de 1% (um por cento) da população brasileira exercia o direito de voto, e era muito comum a fraude eleitoral.

Faça valer a pena

1. O Estado é uma criação humana que se destina a manter a paz e a ordem social, de modo que os seres humanos possam nele se desenvolver. Ele se caracteriza por seus elementos constitutivos. Ali onde esses elementos estiverem presentes, pode-se afirmar que há um Estado. Para que o Brasil possa ser como tal classificado, é preciso que reconhecer nele esses elementos.

É elemento que caracteriza o Estado brasileiro, considerando especialmente a sua formação.

- a) Território, que inicialmente compreendia apenas a faixa à esquerda do meridiano fixado pelo Tratado de Tordesilhas, firmado por Portugal e Espanha em 1494.
- b) Território, que, tal como o conhecemos hoje, formou-se apenas em 1903 com a anexação da faixa de terras relativa ao que se tem hoje pelo Estado de Roraima.
- c) Povo, cuja formação resulta da mistura de portugueses, índios que ocupavam o território ao tempo do descobrimento, africanos e imigrantes europeus e asiáticos.
- d) População, tida como conjunto de pessoas que ocupam o território brasileiro em determinada época, com seus hábitos, costumes e cultura.
- e) Soberania, conquistada com a vida da família real portuguesa para o Brasil, em busca de refúgio devido à invasão napoleônica no território português.

2. Em alguns momentos da história brasileira, a democracia foi relativizada pela adoção de regimes ditatoriais, extremamente autoritários, pelo fechamento do Congresso e suspensão das eleições diretas, além de perseguição política a quem se opuser ao regime.

A Constituição de 1937, editada para regular o Estado Novo, instituído por Getúlio Vargas, determinou.

- a) A nacionalização de atividades e de fontes essenciais da riqueza nacional.
- b) A eleição indireta para Presidente da República, por um Colégio Eleitoral.
- c) A cassação e suspensão dos direitos políticos pelo Poder Executivo.
- d) O bipartidarismo, que prevê a existência de apenas dois partidos para as disputas eleitorais.
- e) A pena de morte para crimes contra a segurança nacional.

3. O regime democrático brasileiro teve as suas bases traçadas nas Constituições editadas ao longo da história. Desde a independência até os dias atuais, foram editadas sete cartas constitucionais, em que se previu as metas e objetivos da nação, além dos direitos e garantias que visam assegurar a forma de Estado e de governo, além do sistema de governo e regime político adotados.

Assinale a alternativa que traz corretamente a descrição da forma de Estado e da forma de governo adotada pelas Constituições brasileiras.

- a) Constituição de 1824: Federação e monarquia.
- b) Constituição de 1891: Estado unitário e república.
- c) Constituição de 1934: Federação e república.
- d) Constituição de 1937: Estado unitário e república.
- e) Constituição de 1946: Estado federal e parlamentarismo.

Seção 4.3

Formação do Estado brasileiro II

Diálogo aberto

Vamos lembrar a conversa que você iniciou com Joaquim, para retomá-la: você, que trabalha no Cartório de Imóveis da Comarca, atendeu Joaquim, que solicitou a segunda via da matrícula do seu imóvel. Você a providenciou e, quando entregou esse documento a Joaquim, percebeu que, enquanto aguardava, ele lia a respeito do exercício do poder pelos representantes eleitos nas últimas eleições e perguntou a ele o índice de execução efetiva no curso do mandato de tudo o que tinha sido prometido antes de serem eleitos. Ele disse que a reportagem que lia noticiava que esse índice era baixíssimo e comentou a sua insatisfação em relação às promessas de campanha que não são cumpridas, em especial porque ele votou naqueles candidatos que, a seu ver, tinham apresentado as melhores propostas. Assim, as escolhas de Joaquim se pautaram nas propostas e não nas pessoas dos candidatos. Por essa razão, ele esperava que as promessas de campanha fossem todas cumpridas com a mesma garra e vontade com que foram feitas. A partir disso, você e Joaquim se questionaram sobre a democracia brasileira. Em se tratando do governo do povo, é bastante importante definir como ele é exercido, quem o exerce e avaliar se os interesses do povo realmente estão sendo observados.

Depois de conversarem sobre o histórico da democracia brasileira, você e Joaquim debateram os principais problemas a ela inerentes e resolveram responder à seguinte questão: a formação educacional e cultural do brasileiro gera impactos no modelo democrático adotado no país? Há prevalência entre autoridade e liberdade ou vislumbramos um cenário de equilíbrio entre essas duas figuras?

Para responder a essas questões, prosseguiremos estudando a formação do Estado brasileiro. Partiremos da formação política, social, cultural e econômica do Brasil, para analisarmos o patrimonialismo e o problema das relações público-privadas, bem como o mandonismo, o coronelismo e o clientelismo. Estudaremos também os índios,

negros e portugueses como matriz antropológica do Brasil e a mentalidade econômica e as bases materiais de produção brasileira.

Após toda essa análise você estará apto a identificar como a democracia brasileira se formou e evoluiu, além de defini-la e compreender seus problemas atuais.

Espero que você esteja muito animado para o estudo desses últimos tópicos relativos ao Direito do Estado. Então, bons estudos!

Não pode faltar

Começamos a estudar a formação do Estado brasileiro a partir da história da democracia no país, especialmente com base em nossas Constituições. Agora, analisaremos a história da democracia também sobre os aspectos social, cultural e econômico.

O Brasil colonial não deixou de existir em 1822 com a independência de Portugal. O colonialismo deixou marcas profundas tanto na política quanto na cultura brasileira. Além disso, a independência também não rompeu os vínculos de dependência e de subordinação do mercado brasileiro em relação ao mercado internacional.

A era colonial brasileira, do descobrimento em 1500 à independência em 1822, foi marcada essencialmente pela grande propriedade, pela monocultura e pela escravidão. Nos primeiros 30 anos após o descobrimento, entretanto, Portugal entendia que a colônia não tinha utilidade econômica e nem serviria de base para a população portuguesa, somente passando a efetivamente explorá-la após a ameaça francesa. Nesses primeiros anos, as principais dificuldades que os portugueses enfrentaram se devem à dificuldade de recrutar a mão de obra indígena, à geografia da região e ao clima.

Posteriormente, a colônia passou a fornecer para a metrópole gêneros tropicais, tais como pau brasil (1500-1553), cana-de-açúcar (1600-1700) e ouro (1700-1800), além da atividade pastoril, algodão, tabaco e do extrativismo vegetal, e a consumir os produtos enviados pela metrópole. A partir disso, os historiadores enumeram os principais ciclos econômicos do Brasil colônia. São eles: agroindústria açucareira, atividade pastoril e mineração. Entretanto, não podemos afastar a importância do algodão, fumo e da extração de drogas do sertão nesse período.

Para ampliar a produção, Portugal trouxe para o Brasil escravos vindos da África que serviriam de mão de obra e comporiam a propriedade dos senhores que exploravam as terras brasileiras. A colonização também promoveu o aumento populacional e, por conseguinte, do mercado interno brasileiro, apesar da dependência da metrópole. Desse modo, a economia brasileira, calcada na exportação, revelou substancial modificação. Tornou-se necessário atender às necessidades internas crescentes.



Assimile

Durante o período colonial, podemos citar os seguintes ciclos econômicos e enumerar as suas consequências:

- Agroindústria açucareira: ocupação da Zona da Mata nordestina, formação de famílias com estrutura patriarcal, surgimento de uma aristocracia rural (senhores de engenho), invasões holandesas, utilização de mão de obra escrava, desenvolvimento da monocultura e do latifúndio e surgimento de povoados, vilas e cidades.
- Atividade pastoril: atividade desenvolvida em paralelo com a agroindústria açucareira, influenciada pelo folclore – especialmente “bumba meu boi” e “negrinho do pastoreio” –, contribuindo para a ocupação do sertão nordestino e do centro-sul do país, incorporando o índio à sociedade brasileira, além de ter auxiliado na integração entre as regiões brasileiras.
- Mineração: surgimento de inúmeros núcleos urbanos no interior do país, controle direto da produção mineral pela Coroa, reações contra a política fiscal implementada pela Coroa (Revolta de Vila Rica e Inconfidência Mineira), transferência da capital em 1763 de Salvador para o Rio de Janeiro e, por conseguinte, deslocamento do eixo econômico do Nordeste para o Sudeste, aparecimento do estilo barroco nas igrejas de Minas Gerais e progresso cultural, rápido crescimento demográfico, surgimento do mercado interno e desenvolvimento do comércio e desenvolvimento da pecuária.
- Algodão: atingiu seu ápice no século XVIII, com o desenvolvimento da indústria têxtil durante a Revolução Industrial.
- Fumo: cultivado no litoral da Bahia – região denominada Recôncavo Baiano –, Sergipe e Alagoas, era complementar ao cultivo da cana-de-açúcar e servido para escambo de escravos africanos.

- Drogas do sertão: produtos extraídos da Floresta Amazônica, Pará e Maranhão, em cuja extração eram utilizada a mão de obra indígena.

Após a independência, de 1831 a 1840, o Brasil viveu momentos de instabilidade política intensa, provocada pela crise econômica, o que provocou, em 1844, a criação da Tarifa Alves Branco, que elevou de 15% para 30% a tarifa alfandegária. Em 1850 foi abolido o tráfico negreiro, por meio da Lei Euzébio de Queiroz, o que impulsionou a abolição da escravidão no país. Essas medidas geraram um superávit econômico e impulsionou a industrialização experimentada a partir da década de 1870, que também foi fomentada pela Guerra do Paraguai (1865 a 1870), que exigia a produção de mercadorias para a manutenção do Exército e das forças militares. As indústrias foram instaladas eminentemente no Rio de Janeiro e em Minas Gerais, e os fluxos migratórios para o Brasil aumentaram.

Entretanto, todas essas transformações econômicas e políticas eram determinadas pelos proprietários de terras e de escravos. E foram tantas, que provocaram a abolição da escravidão em 1888 e a proclamação da República em 1889.

A sociedade colonial era formada basicamente por três grupos étnicos: o indígena, o branco (português) e o negro africano, que compõem a matriz antropológica brasileira. A mescla desses grupos étnicos, por meio da miscigenação racial, deu origem a alguns tipos de mestiços: mulato, mameluco e cafuzo.



Exemplificando

A miscigenação racial resultou nos seguintes tipos de mestiços, de acordo com a mistura das seguintes raças:

- Branco + negro = mulato.
- Branco + índio = mameluco ou caboclo.
- Negro + índio = cafuzo.

As condições históricas de colonização resultaram em formas de convivência e de adaptação entre essas raças, relativas à matriz antropológica brasileira. Os índios sempre optaram pelo isolamento,

e até hoje discutimos a demarcação das terras indígenas, que são de propriedade da União, mas por eles utilizadas para as suas atividades produtivas. Entretanto, os índios contribuíram sobremaneira para os costumes, cultura e formação do povo brasileiro, com, por exemplo, o uso da rede para dormir, do milho, da mandioca e do guaraná como alimentos, uso da técnica de queimada das roças que antecede ao novo plantio, além dos vocábulos, especialmente do idioma tupi. Já a convivência entre portugueses brancos e africanos se dava segundo as regras do sistema escravista implantado no país, mas resultou em maior aproximação e em verdadeira promiscuidade. Os negros contribuíram também enormemente para a cultura e para a formação do povo brasileiro, por meio dos vocábulos que incorporamos à língua portuguesa, dos hábitos alimentares – em que a influência negra fica evidente na culinária baiana – e dos instrumentos e ritmos musicais, além das danças.

Vale lembrar que nos séculos XVI e XVII, a sociedade brasileira era basicamente rural, agrária, patriarcal e escravista e a atividade econômica de destaque era a agricultura, relacionada essencialmente à cana-de-açúcar e ao tabaco. Era ainda considerada rígida, tendo no vértice da pirâmide os grandes proprietários rurais, que eram os senhores de engenho, ou seja, a aristocracia rural, e, em sua base, os escravos e dependentes. Com a mineração, no século XVIII, a sociedade se tornou mais democrática ao possibilitar a mobilidade social, uma vez que a condição do indivíduo deixou de estar ligada somente a sua origem e passou a se identificar com a quantidade de dinheiro que ele possuía.

Outro aspecto do Brasil colônia que ressoa até os dias de hoje é a política adotada. O Patrimonialismo é um conceito desenvolvido no final do século XIX com o objetivo de designar um modo específico de poder, relativo às esferas econômicas e sociais. Trata-se de uma concepção em que as esferas pública e privada se confundem. Nesse sentido, quando um líder patrimonialista chega ao poder, ele normalmente cria mecanismos de controle das estruturas públicas para satisfazer suas necessidades pessoais. Líderes patrimonialistas normalmente se utilizam do nepotismo e do personalismo político.

O **nepotismo** se caracteriza pela concessão de cargos a familiares de determinado detentor de cargo público, seja ele detentor de cargo eletivo, tal como prefeito ou deputado, seja ele detentor de

cargo provido por concurso público, como ocorre com os juizes e membros do Ministério Público. Essas pessoas se valem da influência que têm e que exercem sobre outras pessoas para empregar seus parentes em cargos de assessoria eminente. Desse modo, essas pessoas se utilizam do Estado como se parte de seu patrimônio fosse para integrar pessoas de seus círculos sociais sem qualquer análise tendente à meritocracia.



Exemplificando

No Brasil, reconheceu-se a necessidade de se combater o nepotismo em prol da moralidade e da eficiência do Estado. Nesse sentido, foi editado pelo governo federal o Decreto 7.203/10, que proibiu essa prática na esfera pública federal. Posteriormente, o Supremo Tribunal Federal aprovou, por unanimidade, a Súmula Vinculante 13, que veda o nepotismo nos três poderes no âmbito da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios e tem o seguinte enunciado:

A nomeação de cônjuge, companheiro ou parente em linha reta, colateral ou por afinidade, até o terceiro grau, inclusive, da autoridade nomeante ou de servidor da mesma pessoa jurídica, investido em cargo de direção, chefia ou assessoramento, para o exercício de cargo em comissão ou de confiança, ou, ainda, de função gratificada na Administração Pública direta e indireta, em qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos municípios, compreendido o ajuste mediante designações recíprocas, viola a Constituição Federal. (BRASIL, 2008)



A Súmula deve ser observada por todos os órgãos públicos, ante a sua natureza vinculante.

O Patrimonialismo é um obstáculo à eficiência do Estado, uma vez que o afasta da concepção liberalista que o caracterizou no século XIX, ligada essencialmente à impessoalidade. Onde não existe essa característica, os interesses privados acabam se sobrepondo aos interesses públicos. Isso não se expressa apenas por meio do nepotismo. Nesse contexto, sobressai-se também o personalismo político, que é um tipo de rede de relacionamentos público-privados em que prevalecem os arranjos pessoais, como o apadrinhamento

e o conchavo, muito utilizados para aprovação de leis no Congresso Nacional e de licitações públicas para favorecer determinadas empresas.

O paternalismo também se relaciona com o patrimonialismo. Ele se caracteriza pela adesão do povo à figura de um líder carismático, que se apresenta como “pai”. Esse tipo de liderança coloca em risco a legitimidade política do Estado, uma vez que o líder carismático poderá utilizar de sua imagem para agir em desacordo com os limites ao poder, impostos pela lei, em favor próprio. A expressão “salvador da pátria” emergiu desse contexto.

No Brasil, o Patrimonialismo emergiu essencialmente no século XVI, quando os primeiros clãs rurais de colonos proprietários de latifúndios formavam um núcleo de ação política. Esse poder local influenciou fortemente a formação do Brasil e resistiu por muito tempo à centralização política do Estado.

São fenômenos patrimonialistas o mandonismo, o coronelismo e o clientelismo. Vamos ver um pouco mais sobre cada um deles?

O coronelismo e o mandonismo se caracterizam por práticas de mando e coerção perpetradas pela elite agrária, visando alcançar seus interesses políticos. Já o clientelismo caracteriza-se pela troca de favores, em geral estabelecida entre os donos da terra e os eleitores que davam seu voto.

O título de “coronel” ganhou força nos primeiros anos da república brasileira. Entretanto, surgiu para combater os levantes suportados no período regencial, ante a ausência de um corpo militar para a defesa dos interesses da Coroa e, por conseguinte, da delegação pelo Estado a esses senhores da tarefa de recrutar pessoas que pudessem fazê-la. Entretanto, mesmo não havendo mais conflitos a serem dirimidos, esses senhores continuaram usando a patente de “coronel”, garantindo prestígio na sociedade, pautado na subordinação pessoal.

Com a ampliação do direito ao voto, outras classes sociais passaram a ele ter acesso sem que se alterasse de fato o cenário político, uma vez que, por meio do chamado “voto de cabresto”, o coronel ditava para quem o voto iria. Nesse contexto, o coronelismo e o mandonismo marcavam as relações sociais do Brasil rural e que se fazem presentes até os dias de hoje, especialmente nas regiões mais carentes do país, em que o poder público tem muitas dificuldades para atuar. Esses fenômenos patrimonialistas podem

ser definidos como instrumentos de mando e coerção utilizados pela elite agrária para perpetuar sua influência social e política, uma vez que essa estrutura impedia a manifestação de outras ideias e interesses políticos.

Além disso, o coronelismo representa a troca de favores entre o poder local da estrutura ruralista e o poder público. Apesar de o Estado ir ganhando forma dentro de uma concepção liberalista, ou seja, que correlata ao Estado mínimo e que combate a sua interferência na economia e em questões sociais, ele tem que confrontar o poder patriarcal do coronel no cotidiano de um país agrário e que se estrutura em torno desse verdadeiro poder. Por outro lado, é justamente o coronel que promove a ponte entre o Estado e o eleitorado do campo, que não sente a presença do poder público na condução do poder nessas regiões, mas sim do coronel, a quem deve lealdade, dentro de uma estrutura moral de respeito e dependência. O coronel deteria uma relação de dominação pessoal sobre seus agregados e também de barganha de favores com os políticos que lhes garantissem regalias em troca de apoio do seu curral eleitoral. Desse modo, as elites políticas atuavam como intermediárias no diálogo entre o povo e o Estado, elementos absolutamente distantes.

O mandonismo está presente no país desde a colonização, mas tendeu ao desaparecimento à medida que avançavam as conquistas da cidadania. Já o coronelismo perdeu força a partir do movimento de modernização do país e do crescimento dos centros urbanos, nas décadas de 1920 e 1930.

As políticas clientelistas também marcaram a formação do eleitorado e da sociedade brasileira. O clientelismo criou uma tendência à apatia em relação aos acontecimentos políticos, mas, ao mesmo tempo, estaria essa sociedade corrompida pelo desejo do atendimento de seus interesses na esfera privada. Ele representa, portanto, essa troca de favores em uma relação política, em que o voto é dado em troca de benesses que favoreçam o eleitor.

O combate ao clientelismo é necessário para o progresso da democracia e deve ser feito por meio da educação formal e maior esclarecimento de todos os cidadãos, para evitar que um grupo subjogue outros, impedindo o melhoramento social, político e econômico de qualquer coletividade.



Refleta

Apesar de os fenômenos do patrimonialismo – mandonismo, coronelismo e clientelismo – terem surgido especialmente no contexto da República Velha, podemos identificar atualmente manifestações desse tipo, especialmente durante períodos eleitorais? No contexto da adoção de um Estado democrático de direito pela CRFB/88, como podemos avaliar esses fenômenos?

A economia brasileira, desde o Brasil colônia, baseia-se na exportação especialmente de gêneros agrícolas e minerais extraídos do solo e na regionalização da produção. A partir do movimento que emergiu na década de 1970, denominado globalização, esses gêneros, além de outras matérias-primas e produtos com pequeno grau de industrialização, foram transformados em commodities, e aprofundou-se a divisão territorial do trabalho, o que gera inúmeros impactos e faz com que emergjam grandes desafios do ponto de vista logístico para que façamos o escoamento da produção. Os produtos de base ganharam essa designação de commodity a partir momento em que começaram a ser negociados em bolsa de valores.

Entretanto, a estrutura econômica brasileira tem se diversificado, e hoje, apesar de se basear na produção agrícola – especialmente de soja– e criação de animais, tem ampliado a produção de petróleo e a indústria, em especial a automotiva e a aeronáutica.



Pesquise mais

Vamos pesquisar um pouco mais sobre o espaço geográfico, a produção e movimento no país em um texto muito interessante a respeito, no link indicado a seguir.

CASTILLO, Ricardo; FREDERICO, Samuel. Espaço geográfico, produção e movimento: uma reflexão sobre o conceito de circuito espacial produtivo. **Revista Sociedade & Natureza**, Uberlândia, v. 22, nº 3, p. 461-474, dez. 2010. Disponível em: <<https://bit.ly/2x9EiBc>>. Acesso em: 13 set. 2018.

Espero que você tenha gostado bastante e se interessado pelo Direito do Estado e por todos os temas sobre o quais conversamos ao longo

do material. Que este estudo tenha sido bastante proveitoso para você e que a partir disso você pesquisa e busque mais informações a respeito.

Sem medo de errar

Vamos relembrar a conversa que você iniciou com Joaquim para retomá-la: você, que trabalha no Cartório de Imóveis da Comarca, atendeu Joaquim, que solicitou a segunda via da matrícula do seu imóvel. Você a providenciou e, quando entregou esse documento a Joaquim, percebeu que, enquanto aguardava, ele lia a respeito do exercício do poder pelos representantes eleitos nas últimas eleições e perguntou a ele o índice de execução efetiva no curso do mandato de tudo o que tinha sido prometido antes de serem eleitos. Ele disse que a reportagem que lia noticiava que esse índice era baixíssimo e comentou a sua insatisfação em relação às promessas de campanha que não são cumpridas, em especial porque ele votou naqueles candidatos que, a seu ver, tinham apresentado as melhores propostas. Assim, as escolhas de Joaquim se pautaram nas propostas e não nas pessoas dos candidatos. Por essa razão, ele esperava que as promessas de campanha fossem todas cumpridas com a mesma garra e vontade com que foram feitas. A partir disso, você e Joaquim se questionaram sobre a democracia brasileira. Em se tratando do governo do povo, é bastante importante definir como ele é exercido, quem o exerce e avaliar se os interesses do povo realmente estão sendo observados.

Depois de conversarem sobre o histórico da democracia brasileira, você e Joaquim debateram os principais problemas a ela inerentes e resolveram responder à seguinte questão: a formação educacional e cultural do brasileiro gera impactos no modelo democrático adotado no país? Há prevalência entre autoridade e liberdade ou vislumbramos um cenário de equilíbrio entre essas duas figuras?

Para responder a essas questões, prosseguimos estudando a formação do Estado brasileiro. Partimos da formação política, social, cultural e econômica do Brasil, para analisarmos o patrimonialismo e o problema das relações público-privadas, bem como o mandonismo, o coronelismo e o clientelismo. Estudamos também os índios, negros e portugueses como matriz antropológica do Brasil e a mentalidade econômica e as bases materiais de produção brasileira.

Um aspecto do Brasil colônia que ressoa até os dias de hoje é a política adotada. O Patrimonialismo é um conceito desenvolvido no final do século XIX com o objetivo de designar um modo específico de poder, relativo às esferas econômicas e sociais. Trata-se de uma concepção em que as esferas pública e privada se confundem. Nesse sentido, quando um líder patrimonialista chega ao poder, ele normalmente cria mecanismos de controle das estruturas públicas para satisfazer suas necessidades pessoais. Líderes patrimonialistas normalmente se utilizam do nepotismo e do personalismo político, o que ainda marca a política brasileira.

O coronelismo e o mandonismo se caracterizam por práticas de mando e coerção perpetradas pela elite agrária, visando alcançar seus interesses políticos. Já o clientelismo caracteriza-se pela troca de favores, em geral estabelecida entre os donos da terra e os eleitores que davam seu voto.

O mandonismo está presente no país desde a colonização, mas tendeu ao desaparecimento à medida que avançavam as conquistas da cidadania. Já o coronelismo perdeu força a partir do movimento de modernização do país e do crescimento dos centros urbanos, nas décadas de 1920 e 1930. Entretanto, o mandonismo e o coronelismo ainda subsistem especialmente naquelas regiões mais distantes em que o poder público tem mais dificuldade para ingressar.

As políticas clientelistas também marcaram a formação do eleitorado e da sociedade brasileira. O clientelismo criou uma tendência à apatia em relação aos acontecimentos políticos, mas, ao mesmo tempo, estaria essa sociedade corrompida pelo desejo do atendimento de seus interesses na esfera privada. Ele representa, portanto, essa troca de favores em uma relação política, em que o voto é dado em troca de benesses que favoreçam o eleitor.

O combate ao clientelismo, ao coronelismo e ao mandonismo é necessário para o progresso da democracia e deve ser feito por meio da educação formal e maior esclarecimento de todos os cidadãos para evitar que um grupo subjugu outros, impedindo o melhoramento social, político e econômico de qualquer coletividade. Nesse sentido, a liberdade ainda é ameaçada pela figura da autoridade que marca esses fenômenos patrimonialistas, e somente a educação tem o poder de com eles romper definitivamente para a formação de uma massa crítica que possa expressar as suas ideias e anseios.

Após toda essa análise, você estará apto a identificar como a democracia brasileira se formou e evoluiu, além de defini-la e compreender seus problemas atuais.

Avançando na prática

A formação social e econômica brasileira

Descrição da situação-problema

Imagine que você trabalha no Cartório de Títulos e Documentos da Comarca e a você foi levada por Maria a escritura de um imóvel situado na capital do Estado do Rio de Janeiro. Ao analisar o registro do imóvel, você percebeu que nele consta o Rio de Janeiro como capital do Brasil. Nesse instante, você perguntou a Maria se ela sabia disso. Ela disse que sim, e comentou a respeito dos motivos que levaram a transferência da capital de Salvador para o Rio de Janeiro, relacionando-os com a formação social e econômica brasileira. Quais foram os ciclos econômicos pelos quais o Brasil passou durante o período colonial e qual deles influenciou a transferência da capital do país de Salvador para o Rio de Janeiro?

Resolução da situação-problema

Durante o período colonial, podemos citar os seguintes ciclos econômicos e enumerar as suas consequências:

Agroindústria açucareira: ocupação da Zona da Mata nordestina, formação de famílias com estrutura patriarcal, surgimento de uma aristocracia rural (senhores de engenho), invasões holandesas, utilização de mão de obra escrava, desenvolvimento da monocultura e do latifúndio e surgimento de povoados, vilas e cidades.

Atividade pastoril: atividade desenvolvida em paralelo com a agroindústria açucareira, influenciada pelo folclore – especialmente “bumba meu boi” e “negrinho do pastoreio” –, contribuindo para a ocupação do sertão nordestino e do centro-sul do país e incorporando o índio à sociedade brasileira, além de ter auxiliado na integração entre as regiões brasileiras.

Mineração: surgimento de inúmeros núcleos urbanos no interior do país, controle direto da produção mineral pela Coroa, reações contra a política fiscal implementada pela Coroa (Revolta de Vila

Rica e Inconfidência Mineira), transferência da capital em 1763 de Salvador para o Rio de Janeiro e, por conseguinte, deslocamento do eixo econômico do Nordeste para o Sudeste.

Algodão: atingiu seu ápice no século XVIII, com o desenvolvimento da indústria têxtil durante a Revolução Industrial.

Fumo: cultivado no litoral da Bahia – região denominada Recôncavo Baiano –, Sergipe e Alagoas, era complementar ao cultivo da cana-de-açúcar e servido para escambo de escravos africanos.

Drogas do sertão: produtos extraídos da Floresta Amazônica, Pará e Maranhão, em cuja extração eram utilizada a mão de obra indígena.

Faça valer a pena

1. O Brasil colonial não deixou de existir em 1822 com a independência de Portugal. O colonialismo deixou marcas profundas tanto na política quanto na cultura brasileira. Além disso, a independência também não rompeu os vínculos de dependência e de subordinação do mercado brasileiro em relação ao mercado internacional.

A era colonial brasileira, do descobrimento em 1500 à independência em 1822, foi marcada essencialmente por:

- a) Grande propriedade, monocultura, escravidão.
- b) Grande propriedade, policultura, mão de obra livre.
- c) Grande propriedade, monocultura, mão de obra livre.
- d) Pequena propriedade, monocultura, escravidão.
- e) Pequena propriedade, policultura, escravidão.

2. A sociedade colonial era formada basicamente por três grupos étnicos: o indígena, o branco (português) e o negro africano, que compõem a matriz antropológica brasileira. A mescla desses grupos étnicos, por meio da miscigenação racial, deu origem a alguns tipos de mestiços: mulato, mameluco e cafuzo.

Pode ser descrito como tipo de mestiço resultante da miscigenação das seguintes raças.

- a) Mulato, como mestiço formado por branco e índio.
- b) Mameluco, como mestiço formado por negro e índio.
- c) Caboclo, como mestiço formado por branco e negro.

- d) Cafuzo, como mestiço formado por branco e índio.
- e) Cafuzo, como mestiço formado por negro e índio.

3. Outro aspecto do Brasil colônia que ressoa até os dias de hoje é a política adotada. O Patrimonialismo é um conceito desenvolvido no final do século XIX com o objetivo de designar um modo específico de poder, relativo às esferas econômicas e sociais. Trata-se de uma concepção em que as esferas pública e privada se confundem. Nesse sentido, quando um líder patrimonialista chega ao poder, ele normalmente cria mecanismos de controle das estruturas públicas para satisfazer suas necessidades pessoais.

O fenômeno patrimonialista está corretamente descrito como sendo:

- a) O coronelismo é caracterizado pela troca de favores, em geral, estabelecida entre os donos da terra e os eleitores que davam seu voto.
- b) O mandonismo é caracterizado por práticas de mando e coerção perpetradas pela elite agrária, visando alcançar seus interesses políticos.
- c) O patrimonialismo é caracterizado por práticas de mando e coerção perpetradas pela elite agrária, visando alcançar seus interesses políticos.
- d) O clientelismo é caracterizado por práticas de mando e coerção perpetradas pela elite agrária, visando alcançar seus interesses políticos.
- e) O clientelismo é caracterizado por impedir a manifestação de outras ideias e interesses políticos, além daquelas da elite agrária.

Referências

- BONAVIDES, Paulo. **Ciência política**. 34ª ed. São Paulo: Malheiros, 2017.
- BRASIL. **Decreto nº 19.398 de 11 de Novembro de 1930**. Brasília, 11 nov. 1930. Disponível em: <<https://bit.ly/2Qo3f3P>>. Acesso em: 14 set. 2018
- _____. Supremo Tribunal Federal. Súmula nº 13. In: DJe de 29/08/2008, p. 1. **Súmulas**. Brasília, 21 ago. 2008. Disponível em: <<https://bit.ly/1yKVSrp>>. Acesso em: 14 set. 2018.
- DALLARI, Dalmo de Abreu. **Elementos de teoria geral do Estado**. 30ª ed. São Paulo: Saraiva, 2011.
- MALUF, Sahid. **Teoria geral do Estado**. São Paulo: Saraiva, 2017.
- MARTINS, Sergio Pinto. **Teoria geral do Estado**. São Paulo: Saraiva, 2017.
- SILVA, José Afonso da. **Curso de direito constitucional positivo**. 38ª ed. São Paulo: Malheiros, 2015.
- MENDES, Gilmar Ferreira; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. **Curso de direito constitucional**. 10ª ed. São Paulo: Saraiva, 2015.
- PAULO, Vicente; ALEXANDRINO, Marcelo; DIAS, Frederico. **Aulas de direito constitucional para concursos**. 2ª ed. São Paulo: Método, 2013.
- STRECK, Luiz Lênio; MORAIS, Jose Luis Bolzan de Moraes. **Ciência política & Teoria do Estado**. 8ª ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2014.

ISBN 978-85-522-1112-9



9 788552 211129 >