

PREÂMBULO E PRINCÍPIOS FUNDAMENTAIS III

Será realizada uma breve revisão dos conteúdos abordados até o momento, com o objetivo de assegurar a compreensão e introduzir novos elementos. Dando continuidade ao tema, será tratado o princípio da separação de poderes, considerado de grande relevância.



RELEMBRANDO

PREÂMBULO

É essencial compreender que o preâmbulo da Constituição não possui natureza de norma constitucional, sendo apenas um vetor interpretativo. Ele consagra um conjunto de valores, razão pela qual é considerado um vetor axiológico. Esses valores orientam a interpretação da Constituição Federal, conforme decidido pelo Supremo Tribunal Federal.

No que se refere aos princípios fundamentais, previstos no Título I, do artigo 1º ao 4º, trata-se de normas que estruturam o Estado brasileiro. A Constituição Federal tem como finalidade estabelecer essa estrutura, e, já em seu primeiro título, apresenta os princípios mais relevantes para a organização do Estado.

Didaticamente, os princípios fundamentais podem ser organizados em oito categorias. Já foram abordados os princípios federativos, republicano, do Estado Democrático de Direito e da soberania popular, além do início da discussão sobre a separação dos poderes. Posteriormente, serão analisados os fundamentos, objetivos e princípios na ordem internacional.

Embora a soma desses princípios, em termos matemáticos, seja superior a oito, essa organização tem o propósito de facilitar a memorização para a prova. O princípio federativo, de grande relevância, define a forma de Estado adotada.

É fundamental compreender a distinção entre os conceitos de forma de Estado, forma de governo, regime de governo e sistema de governo, pois cada um possui características próprias. No caso do Brasil, a federação representa sua forma de Estado, caracterizando-se pela descentralização do poder entre entidades federativas.

A estrutura federativa é composta pela União, pelos estados-membros, pelo Distrito Federal e pelos municípios, os quais exercem parcela do poder de maneira descentralizada. Além disso, as unidades federativas não possuem o direito de secessão, sendo vedada qualquer tentativa de separação da República Federativa do Brasil.

O direito de secessão não existe, razão pela qual o artigo 1º da Constituição Federal estabelece a união indissolúvel entre os estados, o Distrito Federal e os municípios. Dessa forma, nenhuma dessas entidades pode se separar do todo que constitui a República Federativa do Brasil.

Cada entidade federativa – União, estados, Distrito Federal e municípios – possui plena autonomia política, a qual se manifesta por meio de quatro capacidades fundamentais: auto-organização, autogoverno, autolegislação e autoadministração.

A federação brasileira é classificada como de terceiro grau, por segregação, cooperativa e assimétrica. A classificação de terceiro grau decorre do exercício do poder em três níveis distintos: nacional, exercido pela União; regional, exercido pelos estados; e local, exercido pelos municípios.

A segregação ocorre devido à transição de um Estado unitário, previsto na Constituição de 1824, para um Estado federado, estabelecido na Constituição de 1891. Inicialmente, o poder era centralizado e, posteriormente, foi distribuído entre as entidades federativas, caracterizando um movimento centrífugo de descentralização do poder.

A federação brasileira é classificada como cooperativa, porque não há uma rígida repartição de competências entre os entes federativos. Essa característica pode ser observada na distribuição das competências constitucionais. O artigo 23 da Constituição estabelece competências comuns a todos os entes – União, estados, Distrito Federal e municípios. Já o artigo 24 trata das competências concorrentes, exercidas pela União, pelos estados e pelo Distrito Federal. Dessa forma, a ausência de uma separação rígida de atribuições evidencia o caráter cooperativo da federação.



Além disso, a federação brasileira é assimétrica, pois há um tratamento diferenciado entre os entes federativos. A União, por ser o ente de maior grau, adota medidas distintas para estados, Distrito Federal e municípios, considerando as necessidades específicas de cada um. Essa diferenciação está alinhada com os objetivos fundamentais previstos no artigo 3º da Constituição, especialmente no que se refere à redução das desigualdades sociais e regionais.

A adoção de políticas diferenciadas possibilita a implementação de mecanismos, como o Fundo Constitucional e a Zona Franca de Manaus, que visam promover o desenvolvimento regional. Dessa forma, a assimetria federativa permite que regiões com maiores dificuldades recebam um tratamento adequado às suas necessidades.

Por fim, a forma federativa de Estado é protegida como cláusula pétrea, o que significa que não pode ser objeto de deliberação proposta de emenda constitucional que tenha como finalidade a sua abolição.

A federação configura a forma de Estado adotada pelo Brasil, enquanto a república representa a forma de governo. Na república, realizam-se eleições, os representantes exercem mandatos temporários e há o dever de prestar contas à sociedade.

Os representantes são escolhidos por meio do voto e, uma vez eleitos, devem cumprir um mandato, pois a alternância no poder é um princípio essencial da república. Além disso, há a obrigatoriedade de prestar contas dos atos praticados durante o exercício do cargo.

Em contraste, na monarquia, a sucessão ao trono ocorre por hereditariedade, ou seja, o filho do rei assume o posto de monarca. Não há mandatos, uma vez que o rei permanece no cargo de forma vitalícia, podendo abdicar voluntariamente ou permanecer no poder até sua morte.

Ademais, na monarquia, não há a exigência de prestação de contas aos súditos, uma lógica que remonta à Idade Média, quando prevalecia o entendimento de que o rei não poderia cometer erros, consolidando a ideia de poder absoluto e sem controle popular.

Na monarquia, não há a obrigação de prestar contas, pois, na Idade Média, acreditava-se que a legitimidade do poder do rei provinha de Deus. Como o monarca era considerado uma representação divina na Terra, pressupunha-se que não poderia cometer erros. Dessa forma, o dever de prestação de contas não se aplicava nesse sistema de governo.

A república, diferentemente da federação, não é classificada como cláusula pétrea. No rol das limitações materiais previstas no artigo 60, § 4º, da Constituição, não há menção expressa à república. No entanto, para a doutrina majoritária, a forma republicana de governo é considerada uma limitação material implícita, pois sua proteção decorre da interpretação do artigo 2º do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT).

Outro princípio fundamental é o Estado Democrático de Direito, que deve ser analisado sob duas perspectivas: o princípio do Estado Democrático e o princípio do Estado de Direito. Embora ambos estejam mencionados conjuntamente no artigo 1º da Constituição Federal, na expressão “A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito”, a abordagem separada desses conceitos permite uma melhor compreensão de suas especificidades.

O Estado Democrático de Direito é composto por dois conceitos fundamentais: o Estado Democrático e o Estado de Direito. A democracia, por sua vez, corresponde ao regime de governo, também denominado regime político.

Na estrutura do Estado, a federação representa a forma de Estado, a república configura a forma de governo e a democracia caracteriza o regime de governo. Esse regime se organiza de maneira ascendente, ou seja, do povo para o poder, sendo definido como “o governo do povo, pelo povo e para o povo”.

O Brasil adota o modelo democrático, conforme previsto no artigo 1º da Constituição Federal. A democracia brasileira é semidireta, também chamada de representativa, conforme estabelece o parágrafo único desse artigo: “Todo poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição”. Essa disposição constitucional evidencia a combinação entre democracia representativa e mecanismos de participação direta.

Embora a maioria das decisões políticas seja tomada por representantes eleitos, a Constituição prevê instrumentos de democracia direta. Entre eles, destacam-se a iniciativa popular de leis, o plebiscito, o referendo, o orçamento participativo, a audiência pública e o tribunal do júri, que garantem a participação popular na tomada de decisões relevantes para a sociedade. O Brasil adota a democracia como regime de governo, sendo classificado como um Estado Democrático de Direito.

O Estado de Direito caracteriza-se pela obrigatoriedade de observância das leis vigentes. Os representantes políticos não possuem liberdade para agir conforme sua vontade pessoal, estando vinculados às normas jurídicas. A Constituição, como norma suprema, e todas as demais leis devem ser seguidas, inclusive pelo próprio Estado, que as cria e também deve cumpri-las.

A administração pública, por exemplo, não pode contratar servidores de maneira arbitrária. O ingresso em cargos públicos deve seguir o que determina o artigo 37, inciso II, da Constituição, exigindo aprovação prévia em concurso público de provas ou de provas e títulos.

Da mesma forma, a contratação de empresas para prestação de serviços ao Estado deve obedecer às regras estabelecidas. A escolha não pode ocorrer por critérios subjetivos ou baseados em relações pessoais. A Constituição prevê a licitação como regra, admitindo sua dispensa apenas em situações excepcionais expressamente previstas na legislação.

A licitação constitui a regra para contratações públicas, garantindo que o Estado de Direito respeite as normas estabelecidas.

O conceito de Estado de Direito surgiu em oposição ao antigo modelo do Estado de Polícia, característico do absolutismo. Esses dois modelos são antagônicos, uma vez que, no Estado de Polícia, inexistia a observância de normas jurídicas.

No período absolutista, exemplificado pelo reinado de Luís XIV, conhecido como o Rei Sol, prevalecia a máxima “O Estado sou eu”. O monarca detinha poder absoluto, podendo ordenar execuções, expropriações e quaisquer outras medidas conforme sua vontade, sem submissão a qualquer legislação. Esse modelo permaneceu vigente até o período anterior à Revolução Francesa, Revolução Inglesa e Independência dos Estados Unidos, no século XVII. A partir do final do século XVIII, com o nascimento do Estado moderno, consolidou-se o Estado de Direito, que se fundamenta no respeito às leis. Esse princípio permanece até os dias atuais, sendo adotado pelas nações democráticas ao redor do mundo.

Além disso, destaca-se o princípio da soberania popular, previsto no parágrafo único do artigo 1º da Constituição. Esse princípio estabelece que todo poder emana do povo, refletindo o fundamento de que a autoridade estatal deriva da vontade popular.

A democracia e a soberania popular estão intrinsecamente relacionadas, pois a adoção da soberania popular é um reflexo do regime democrático. Ambas representam duas faces de uma mesma moeda, sendo a soberania popular um dos pilares que sustenta a democracia.

PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃO DOS PODERES

Obs.: A próxima questão a ser abordada é a separação dos poderes, tema de grande relevância em concursos públicos.

Art. 2º São Poderes da União, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário.

Obs.: Os termos “independentes” e “harmônicos” possuem grande relevância para a correta interpretação do artigo. A abordagem a ser adotada em provas não deve se basear nas concepções clássicas de Aristóteles, apresentadas em “A Política”, ou nas de Montesquieu, em “O Espírito das Leis”, mas sim na interpretação constitucional brasileira.

A abordagem adotada para o estudo da separação dos poderes será mais moderna, embora seja relevante mencionar brevemente as previsões de Aristóteles e Montesquieu sobre o tema. Aristóteles, em sua obra *Política*, propôs uma separação de funções, considerando que o poder era uno e indivisível, pertencente a uma única pessoa. A divisão existente, para ele, referia-se apenas à distribuição de funções, como a legislativa, a judiciária e a executiva.

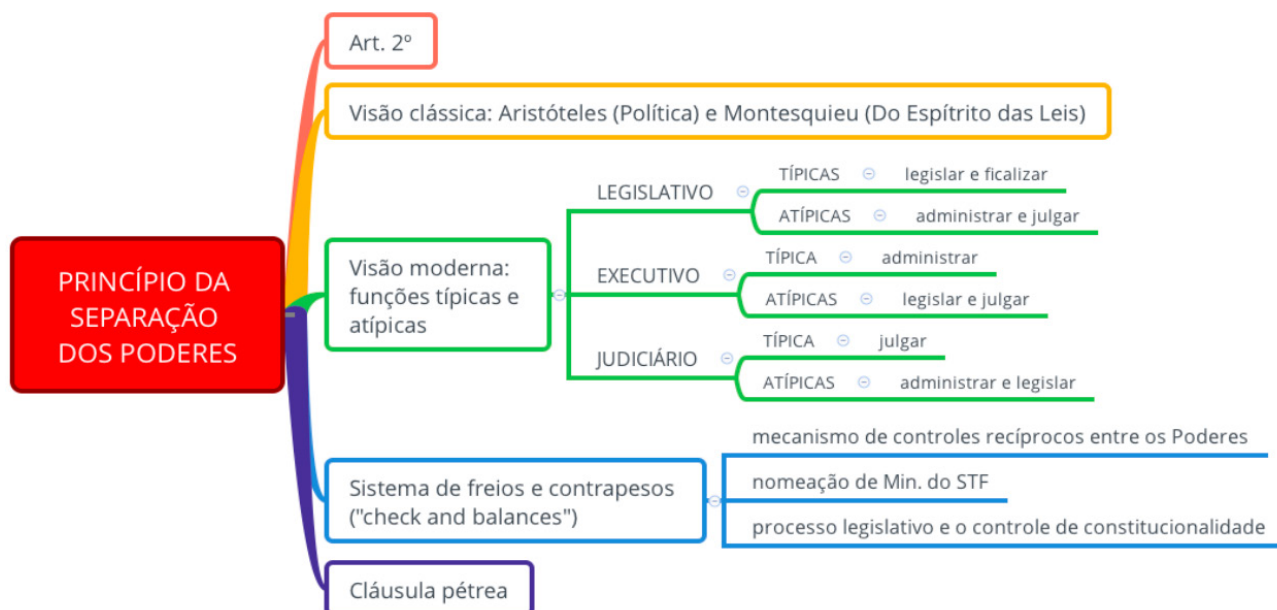
Por outro lado, a separação de poderes como uma divisão entre órgãos independentes é atribuída a Montesquieu, em *O Espírito das Leis*. Foi Montesquieu quem formalizou a divisão dessas funções em diferentes poderes. Contudo, a visão clássica de Montesquieu, conforme exposta em sua obra, limitava-se a uma distribuição funcional, em que cada poder tinha uma função específica: o Legislativo legisla e fiscaliza, o Judiciário julga e o Executivo administra.

No entanto, a separação de poderes estabelecida pela Constituição Brasileira é distinta dessa perspectiva. A Constituição adota uma interpretação mais moderna e complexa, indo além da simples atribuição de funções a cada poder.

A visão moderna da separação dos poderes vai além da concepção apresentada por Montesquieu e Aristóteles. Embora a função principal de cada poder, definida como função típica, tenha sido inicialmente prevista por ambos, a separação moderna dos poderes reconhece que, além de exercer suas funções típicas, cada poder também desempenha funções atípicas, que, em princípio, são atribuídas a outros poderes. Dessa forma, cada poder exerce não apenas sua função principal, mas também funções secundárias que pertencem a outros poderes.



15m



Para ilustrar, consideremos o Poder Legislativo. Em sua concepção clássica, conforme Aristóteles e Montesquieu, o Legislativo foi pensado para legislar e fiscalizar. Essas são as funções essenciais desse poder: legislar, criando normas jurídicas, e fiscalizar, supervisionando os atos da administração pública. Desde a Antiguidade Clássica, o Legislativo tem sido concebido com essas duas funções principais: legislar e fiscalizar.

O Poder Legislativo, além de suas funções típicas de legislar e fiscalizar, também exerce funções atípicas de administrar e julgar. De acordo com o artigo 52, inciso I, da Constituição, o Senado Federal possui a função de julgar certas autoridades em caso de crime de responsabilidade, como ocorre no processo de impeachment. Esse é um exemplo histórico que demonstra a atuação do Legislativo em funções de julgamento, especificamente no caso do impeachment. Vale ressaltar que o objetivo aqui é apenas ilustrar, dentro do contexto jurídico e histórico do país, e não se trata de uma discussão política.

Além disso, o Poder Legislativo também administra, por exemplo, ao gerenciar seus servidores, bens, realizar concursos públicos e conduzir processos licitatórios. Embora sua função principal seja legislar e fiscalizar, o Legislativo, de forma atípica, exerce funções de administração e julgamento.

Esse conceito de atribuições atípicas também se aplica aos outros poderes. No caso do Poder Executivo, ele foi inicialmente concebido por Aristóteles e Montesquieu para administrar a coisa pública, o que inclui a aplicação do orçamento e a realização de políticas públicas. Contudo, além dessa função de administração, o Executivo também exerce funções de legislar e julgar.

O Poder Executivo, além de suas funções principais, também exerce funções legislativas e de julgamento. No âmbito legislativo, o Executivo possui a competência de editar medidas provisórias, conforme estabelecido no artigo 62 da Constituição. Esse dispositivo atribui ao Presidente da República, chefe do Executivo Federal, a prerrogativa de editar medidas provisórias em situações de relevância e urgência, conferindo-lhes força de lei. Portanto, o Executivo também exerce funções típicas do Legislativo.

No que tange à função de julgar, o Executivo também desempenha esse papel. Por exemplo, o Conselho Administrativo de Defesa Econômica (Cade) julga questões relacionadas à concorrência entre empresas e à proibição de monopólios. Além disso, os ministérios possuem a competência para julgar processos administrativos disciplinares. Embora exista uma corrente minoritária no direito administrativo que argumenta que o Executivo não exerce funções judicantes, essa posição não prevalece na doutrina constitucional amplamente aceita, que reconhece a capacidade do Executivo de julgar em determinadas situações.

Em relação ao Poder Judiciário, ele exerce principalmente a função de julgar, que é sua função principal.

A função de julgar é atribuída ao Poder Judiciário, que aplica a lei ao caso concreto, resolvendo as lides. Contudo, o Judiciário também exerce funções administrativas e legislativas. No âmbito administrativo, gerencia seus servidores e bens, enquanto, no campo legislativo, cria seus regimentos internos. Esses exemplos visam esclarecer a aplicação da separação de poderes, mas, neste momento do curso, o foco principal deve ser a compreensão da visão moderna da separação de poderes, conforme estabelecido no artigo 2º da Constituição.

A separação de poderes, como prevista no artigo 2º, vai além das concepções de Aristóteles e Montesquieu. Aristóteles concebia o poder como único, com a distribuição apenas de funções, enquanto Montesquieu, embora tenha idealizado a separação de poderes, visualizava essa separação de maneira estanque, em que cada poder exerceria exclusivamente sua função. Em contraste, a visão moderna, conforme a Constituição, estabelece que cada poder exerce sua função principal, como previsto por Aristóteles e Montesquieu, mas também desempenha funções atípicas, características de outros poderes.

Essa abordagem mais moderna da separação de poderes assegura uma interdependência entre os poderes, ao contrário da separação rígida postulada por Montesquieu. A harmonia entre os poderes é garantida pelo sistema de freios e contrapesos, que permite um equilíbrio entre as esferas de atuação do Legislativo, Executivo e Judiciário.

O sistema de freios e contrapesos, conhecido pelo termo em inglês **“checks and balances”**, é um conceito herdado do direito norte-americano e está presente no ordenamento jurídico brasileiro. Em provas, pode-se deparar com a expressão “checks and balances”, e é importante compreender seu significado, pois se refere diretamente ao sistema de controle recíproco entre os poderes.

Esse sistema, conforme indicado no artigo 2º da Constituição, visa garantir a harmonia entre os poderes da União, que são independentes e harmônicos entre si. A harmonia entre os poderes é assegurada por esse mecanismo de controles recíprocos, que impede a concentração de poder em uma única esfera e garante que nenhum dos poderes se sobreponha aos outros.

Cada poder possui a capacidade de controlar os demais. O Poder Legislativo exerce controle sobre o Executivo e o Judiciário, o Poder Judiciário controla o Executivo e o Legislativo, e o Poder Executivo controla o Legislativo e o Judiciário. Esse equilíbrio e a interdependência entre os poderes são fundamentais para o funcionamento adequado do sistema republicano e para a preservação da democracia.

No sistema de freios e contrapesos, os poderes exercem um controle recíproco entre si. Esse mecanismo de autocontrole visa equilibrar as funções dos poderes, impedindo que qualquer um deles se sobreponha aos demais. A interdependência entre os poderes é evidente em diversas situações no ordenamento jurídico brasileiro.

Um exemplo claro disso ocorre no processo de nomeação dos ministros do Supremo Tribunal Federal (STF), conforme previsto no artigo 101 da Constituição. De acordo com esse dispositivo, os ministros do STF são escolhidos pelo Presidente da República. No entanto, a escolha do chefe do Executivo está sujeita à aprovação do Senado Federal, que deve aprová-la por maioria absoluta. Esse procedimento demonstra o controle mútuo entre os poderes: o Executivo escolhe os ministros da mais alta corte, mas a nomeação só se efetiva com a autorização do Senado.

Dessa forma, o Executivo exerce um controle sobre o Judiciário, ao indicar os ministros, mas o Senado, por sua vez, controla tanto o Executivo quanto o Judiciário, pois sua aprovação é condição indispensável para a nomeação. Esse processo exemplifica a aplicação do sistema de freios e contrapesos, no qual os poderes se equilibram e se fiscalizam mutuamente.

Outro exemplo de controle recíproco entre os poderes ocorre no processo legislativo e no controle de constitucionalidade. Quando se elabora uma lei ordinária, é o Congresso Nacional que realiza a discussão e votação do projeto. Após essa etapa, o projeto é enviado ao Presidente da República, que tem a competência de sancionar ou vetar a proposta de lei. Ao tomar essa decisão, o Presidente exerce um controle sobre o Legislativo, pois, embora o projeto tenha se originado no Congresso, ele só se tornará lei se o Executivo assim o desejar. Portanto, o Presidente da República exerce um controle sobre o Legislativo ao sancionar ou vetar a proposta.

Uma vez sancionada a lei, ela adquire força normativa. No entanto, o Supremo Tribunal Federal (STF) pode declarar a lei inconstitucional, o que retira sua eficácia e a exclui do ordenamento jurídico. Dessa forma, o Judiciário exerce controle tanto sobre o Legislativo, que elaborou a lei, quanto sobre o Executivo, que a sancionou.



30m

Esses exemplos ilustram como o processo legislativo e o controle de constitucionalidade se inserem no mecanismo de freios e contrapesos, no qual os poderes realizam controles mútuos para garantir a harmonia entre eles. Esse sistema, denominado também “check and balances”, assegura a interação equilibrada entre os três poderes da República, sendo um princípio fundamental da Constituição. A separação dos poderes é, portanto, uma cláusula pétrea do ordenamento jurídico brasileiro.

A separação dos poderes está prevista no § 4º do artigo 60 da Constituição, o que representa uma limitação material expressa e uma cláusula pétrea.

Com isso, a separação dos poderes é um princípio fundamental que não pode ser alterado, pois está protegido pela rigidez constitucional.

Este material foi elaborado pela equipe pedagógica do Gran Concursos, de acordo com a aula preparada e ministrada pelo professor Luciano Pereira Dutra.

A presente gravação tem como objetivo auxiliar no acompanhamento e na revisão do conteúdo ministrado na videoaula. Não recomendamos a substituição do estudo em vídeo pela leitura exclusiva deste material.
