

---

## A democracia, a federação e a república

*“Começando a entender...”*

Alguns conceitos são importantes para compreender como é a organização política do país.

O art. 1º da Constituição já indica que o Brasil é uma federação, uma república e uma democracia (parágrafo único), mantendo o que desde 1889 vigora no país.

Por que federação? Porque a forma do Estado brasileiro segue o princípio federativo. Significa dizer que o espaço físico do Estado se reparte em espaços territoriais autônomos, com múltiplas organizações governamentais, que exercem o poder político de modo compartimentalizado segundo uma divisão preestabelecida do território. Por isso temos a União (que representa o país como um todo), os Estados-membros, os Municípios, cada qual com organização governamental própria e com competências legislativas e administrativas repartidas em cada esfera de poder.

Não houvesse divisão territorial e seríamos um Estado Unitário, o que não é muito viável dada a grande extensão territorial do país.

Junto com o princípio federativo, a Constituição também previu a indissolubilidade da união dos estados, a afastar qualquer possibilidade de – na vigência desta constituição – haver a separação de um ou mais estados para formação de um novo país.

Por que república? República é, na origem do vocábulo, *res publica*, ou seja, coisa do povo, coisa para o povo. Denota uma forma de governo, que é a relação entre governante e governados. As formas de governo são a monarquia e a república. A primeira se caracteriza pela pessoalidade, vitaliciedade e hereditariedade do titular da chefia de estado. A segunda se caracteriza pela eleição periódica do chefe de estado. Assim, na monarquia o exercício do poder passa de pai para filho, o monarca é

---

o “dono” da coisa pública e sua vontade prevalece sobre a vontade do povo. Na república, não há essa relação de pessoalidade entre estado e governante, não há direito pessoal ao exercício do poder. A coisa pública fica perfeitamente delimitada como pertencente ao povo, que elege pessoas para administrar o espaço e os bens públicos conforme a vontade e os interesses do povo, e não de si próprias. Some a ideia de propriedade, surge a ideia de representação.

**Esta divisão dual das formas de governo prevalece desde Maquiavel. Antes, falava-se de divisão tríplice, que comportava também a aristocracia, cf. proposto por Aristóteles.**

E democracia? Historicamente, é tida como o “governo do povo, pelo povo e para o povo”. É o regime de governo em que se reconhece que o poder pertence ao povo (enquanto elemento humano do estado), e deve ser exercido no seu interesse, visando preservar valores de convivência social pacífica. Pode ser participativa (em que o poder é exercido diretamente pelo povo) ou representativa (em que o poder é exercido por meio de representantes).

**Na democracia representativa a participação popular é indireta, periódica e formal. Indireta porque as decisões políticas são tomadas pelos representantes eleitos. Periódica porque de tempos em tempos se renovam as representações, com eleição de novos governantes. Formal porque formaliza uma escolha entre orientações políticas através de um processo técnico de escolha dos representantes que exercerão o poder.**

*”Conhecendo mais...”*

Na prática, o que tudo isso significa?

---

O poder – que é do povo, mas se exerce através de seus representantes – é dividido para o seu melhor exercício, entre União, Estados e Municípios. Portanto, têm-se estruturas estatais (governamentais) nas três esferas.

Assim, a União tem uma estrutura legislativa, outra executiva e outra judiciária. O mesmo em relação a cada um dos Estados. Em relação aos Municípios, apenas não há a estrutura judiciária. Esta é a autonomia dos entes federativos, própria da federação, ou seja, são entes dotados de governo próprio, mas vinculados a princípios maiores e normas gerais que prevalecem sobre todos (as emanadas da União – que tem esse nome exatamente porque significa a união de todos os estados federados em uma unidade que preserva, por seu turno, a autonomia daqueles).

E sendo uma democracia, em que o povo exerce o poder ou escolhe quem o exercerá, existem eleições nas três esferas federativas. Ou seja, os governantes são escolhidos por voto popular tanto em relação a União quanto para estados e municípios.

*“Aprofundando os conhecimentos...”*

Diante disso, uma pergunta é inevitável: por que são eleitos os membros do poder legislativo e do poder executivo nas três esferas territoriais existentes, e não o são os membros do poder judiciário? E se a legitimidade do exercício do poder pelos representantes eleitos vem do fato de serem escolhidos pelo povo, por meio do processo eleitoral, de onde vem a legitimidade dos que assumem funções decisórias no poder judiciário?

Esta é uma discussão teórica de longa data e que sempre vai existir, qual seja, a da legitimidade do poder. Há quem defenda que também os membros do poder judiciário deveriam ser eleitos, há os que concordem com o sistema tal como hoje funciona.

Há uma justificativa de ordem prática para que seja assim, e um fundamento teórico que explica a legitimidade deste poder, ainda que não seja composto por membros eleitos.

Primeiramente a questão prática: o exercício das funções jurisdicionais é técnico. Não se trata de entender a vontade do povo e traduzi-la no governo do país, mas de aplicar o direito constituído (e legitimamente constituído, já que elaborado por representantes eleitos por meio de um processo formal previsto na Constituição com esta finalidade), uma atividade técnica, que demanda conhecimentos adquiridos em anos de estudo em um curso universitário (de Direito ou Ciências Jurídicas).

Tratando-se de função técnica, o método de escolha tem que permitir selecionar os que melhor possam desempenhar a função. Daí a realização de concurso público, em que por meio de provas escritas, orais e de títulos afere-se se o candidato está de fato habilitado ao exercício daquela função.

Na verdade, é algo comparável aos ministros de estado. Enquanto se elege o presidente, este escolhe aqueles que assumirão as pastas dos ministérios em tese com base na qualificação técnica e no conhecimento da área de atuação para a qual são nomeados os ministros. Não se pensa em eleições para esta finalidade, pois não se trata de uma atuação (ou pelo menos não deveria ser) estritamente política, mas técnica.

O mesmo se aplica ao poder judiciário e a todas as outras instituições públicas, para as quais se elege por processo de aferição meritória (o concurso público), aqueles que têm melhores condições de desempenhar bem a função.

E a questão da legitimidade, como fica?

Se os escolhidos por concurso público não são eleitos diretamente pelo povo, são escolhidos por um processo de seleção previsto na Constituição. A legitimidade vem, pois, da própria Constituição, que é emanção da vontade do povo, traduzida por meio da Assembléia Constituinte, eleita para esse fim.

**O sistema norte-americano diverge do nosso, pois os membros das cortes judiciárias são também eleitos, assim como promotores, procuradores e outros cargos. É um**

---

sistema que funciona na cultura norte-americana, mas não acredito que funcione na brasileira. Aqui, há algumas questões sérias que interferem. Primeiramente, a baixa cultura política dos eleitores. Além disso, a crise educacional é inegável. Vê-se dos exames de ordem a dificuldade de aprovação que têm os bacharéis em direito em obter a habilitação profissional para exercício da advocacia. A ausência de um filtro de natureza meritória poderia levar ao exercício da atividade judicante (ou outras similares como as do ministério público ou da defensoria pública) pessoas sem a menor qualificação técnica para tanto.

Há que se ressaltar, também, que a Assembléia Constituinte que elaborou a Constituição de 1988 surgiu de um contexto histórico diferenciado. Foi composta de 487 deputados e 49 senadores eleitos em 15/11/1986, e 23 senadores eleitos em 15/11/1982. Uma emenda constitucional de 27/11/1986 atribuiu a Câmara de Deputados e ao Senado Federal a competência para votar a nova constituição, reunindo-se unicameralmente (ou seja, conjuntamente, como uma única assembléia). Não houve, portanto, a eleição de uma Assembléia Nacional Constituinte exclusiva, como seria desejável. Fez-se o possível para o momento político do país.

Sobre o poder constituinte, recomenda-se a leitura de *O Poder Constituinte – ensaio sobre as alternativas da modernidade*, de Antônio Negri, DP&A Editora.

### **A divisão entre os poderes**

*“Começando a entender...”*

Os poderes do estado são estruturas organizacionais individualizadas conforme as funções que lhes são atribuídas.

---

O estado – cf. o conceito apresentado na primeira semana – para ser governado, demanda três tipos de atividades: legislativas, executivas e jurisdicionais. A concentração destas atividades em um único governante, ou em um único órgão, ensejaria o arbítrio já que a mesma pessoa seria responsável por criar leis, aplica-las e decidir os conflitos que decorressem da vida em sociedade, ou mesmo de sua própria administração.

A fim de evitar o arbítrio e o abuso, as funções foram distribuídas entre esferas diferentes de poder. Assim, ao poder legislativo restou a função de criar as leis (regras gerais de conduta, aplicáveis a uma generalidade de pessoas, e que prevêem consequências para o seu descumprimento, sendo por isso dotadas de coercitividade).

Ao poder executivo, a função de administrar os bens e recursos públicos, além dos recursos humanos necessários, para a consecução dos objetivos do estado, e de executar as determinações legais para implementação do ordenamento jurídico vigente. Compete-lhe também a aplicação das leis, no sentido de concretizar no mundo fático o que abstratamente é previsto nas leis.

Ao poder judiciário restou a função de decidir os conflitos decorrentes da convivência social entre os indivíduos que integram o povo, de prevenir ou fazer cessar lesões a direitos, e conciliar os atores sociais. Seu papel, por um lado, é assegurar a pacificação social, e por outro a autoridade das normas jurídicas vigentes, e por consequência, da própria autoridade estatal.

A rigor, aplica a lei tanto quanto o Poder Executivo. Há distinção, porém, na medida em que este o faz administrativamente, isto é, pondo em funcionamento a máquina estatal e a criação, desenvolvimento e preservação dos meios de organização social. Enfim, trabalha para viabilizar o funcionamento da sociedade como complexo de relações produtivas e sociais e impor-lhe os limites necessários à preservação do desenvolvimento do ser humano.

Já o Poder Judiciário atua pressupondo-se a existência de conflito ou, mais amplamente, de situação em que possa haver concretamente desobediência à

---

ordem normativa instituída (por sua lesividade ou pelo simples descumprimento de normas). Seu papel de garante dos direitos fundamentais é livre de questionamentos.

A Constituição dá as diretrizes de estruturação, organização e funcionamento dos órgãos que compõem esses poderes, de modo a garantir a impessoalidade na atuação dos agentes públicos, a boa gestão dos bens e recursos públicos, o respeito aos princípios e objetivos fundamentais da República, e aos direitos e garantias fundamentais. Outras normas infraconstitucionais detalham estas regras.

*”Conhecendo mais...”*

O princípio da separação de poderes é basilar em um Estado de Direito, e se faz necessário para garantir que nenhum dos três poderes do Estado concentrará poder excessivo, a ponto de serem cometidas arbitrariedades sem qualquer limitação prática. No Direito Pátrio, vem retratado na Constituição Federal, em seu art. 2<sup>a</sup>, com a seguinte redação: “São poderes da União, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário”.

Desde Aristóteles se verifica a percepção da existência de três funções estatais diversas. Todavia, coube a Montesquieu a sistematização da matéria, na obra *O Espírito das Leis*, escrita em 1748, após 20 anos de pesquisa, dando tratamento científico à matéria.

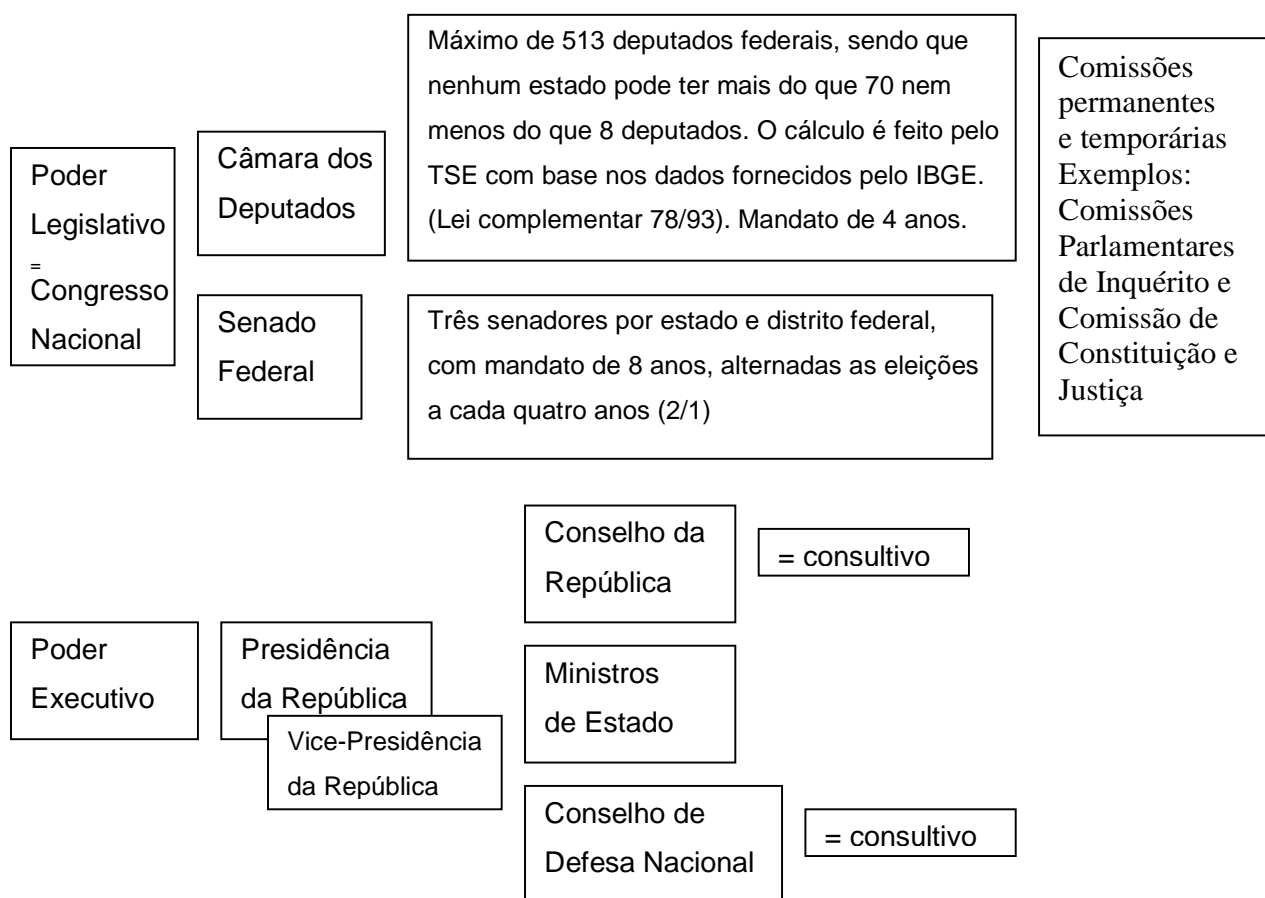
A distribuição destas funções não se faz de modo estanque, sob pena de “engessamento” das atividades estatais. Em determinados momentos, em hipóteses previstas na Constituição Federal, e nos limites nela estabelecidos, os três poderes exercem cada qual funções que primordialmente são dos demais. Segundo Montesquieu, é preciso que o poder freie o poder, para que a liberdade e a segurança dos indivíduos estejam preservadas; do contrário, haveria abusos atentatórios à liberdade dos indivíduos. Foi ele, portanto, o precursor do sistema de freios e contrapesos.

É o que ocorre no ordenamento jurídico brasileiro, segundo as normas previstas expressamente na Constituição Federal. Assim, o julgamento do crime de responsabilidade pelo Senado (art. 52, I e II), a edição de medidas provisórias pelo Presidente da República (art. 62)1, e a iniciativa de lei do Poder Judiciário (art.125, §3º).

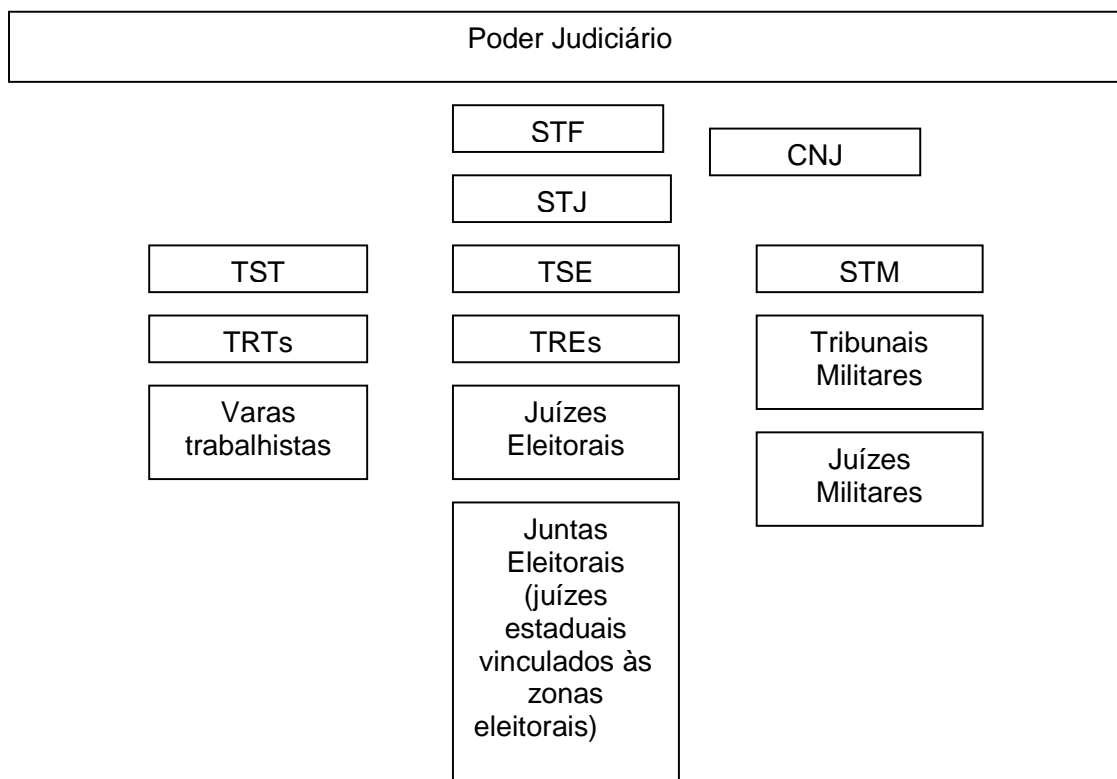
*”Aprofundando os conhecimentos...”*

Abaixo, seguem três quadros ilustrativos de cada poder em cada ente federativo.

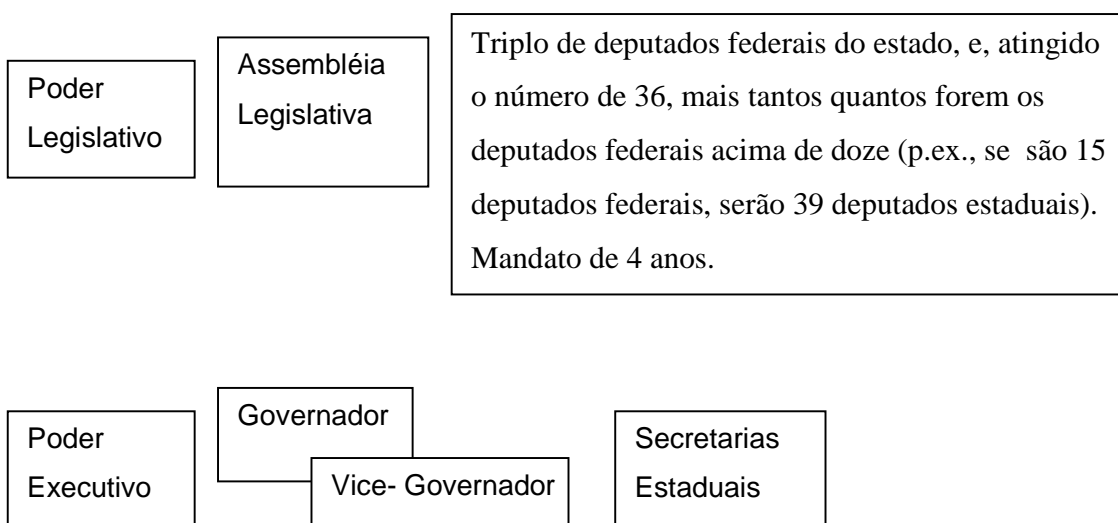
**União:**







**Estados:**



Poder  
Judiciário

Tribunal de  
Justiça

Juízos de primeiro grau:  
Varas com denominações diversas cf. a organização  
Judiciária estadual.

Juízos militares de primeiro grau:  
Auditorias militares e Conselhos de Justiça Militar.  
É possível, cf. o estado, que haja um tribunal  
militar de segundo grau. De qualquer modo, nas  
justiças militares estaduais são julgados os militares  
das policiais estaduais e dos bombeiros militares.

### Municípios:

Poder  
Legislativo

Câmara  
Municipal

Mínimo de 9 e máximo de 55 vereadores, conforme  
Proporção com a população do município, de acordo  
com o art. 29, inc. IV, alíneas de *a* a *x*, da Constituição

Poder  
Executivo

Prefeito

Vice- Prefeito

Secretarias  
Municipais

Não há no município órgão do poder judiciário.

**O distrito federal é um ente federativo misto: regido por lei orgânica tal qual os municípios, é administrado por um governador. As competências legislativas são cumuladas: municipais e estaduais. É indivisível em municípios, tem câmara legislativa e deputados distritais organizados pelas mesmas regras aplicáveis aos estados.**

---

**Hoje, não há territórios no Brasil, tendo sido os três antes existentes transformados em estados.**

**Tribunais de Contas: órgãos administrativos de fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial dos entes públicos da administração direta e indireta. Embora tenham o nome de tribunal, não integram a estrutura do Poder Judiciário. Há o Tribunal de Contas da União e os dos Estados. O art. 31, §4º, da Constituição veda a criação de Tribunais de Contas Municipais. A fiscalização das contas dos municípios se faz pelas próprias câmaras municipais. Apenas os tribunais de contas já existentes quando da promulgação da atual Constituição foram mantidos, como no caso do Rio de Janeiro.**