

Flavia Bahia

Direito CONSTITUCIONAL

5^a | revista
edição | atualizada
ampliada

2021

 **EDITORA**
*Jus*PODIVM
www.editorajuspodivm.com.br

PRINCÍPIOS FUNDAMENTAIS

1. IMPORTÂNCIA DOS PRINCÍPIOS FUNDAMENTAIS

Como já analisamos em capítulo específico, a Constituição é formada por um conjunto de normas abertas, que convivem num sistema harmonioso de princípios e regras. Os princípios ora em análise são as normas constitucionais fundamentais expressas no Título I da Constituição Federal, que norteiam as opções políticas principais feitas pelo país, como, por exemplo, a sua forma de estado, a forma de governo, objetivos, relação entre os poderes da República e demais assuntos pertinentes à decisão política fundamental.

Os princípios fundamentais são normas essencialmente materiais que constituem a síntese ou a matriz de todos os demais dispositivos constitucionais, formando a raiz axiológica da República Federativa do Brasil. Segundo essa linha de pensamento, Jorge Miranda¹ ressalta a ação imediata dos princípios em servirem de critério de interpretação e de integração, dando coerência geral ao sistema.

O constituinte originário consagrou como princípios fundamentais os próprios alicerces da República Federativa do art. 1º, a separação de poderes do art. 2º, os objetivos do país no art. 3º, e, ainda, os princípios através dos quais o Estado brasileiro se relaciona com a comunidade jurídica internacional, presentes no art. 4º, que serão a seguir desdobrados.

1 MIRANDA, Jorge. *Manual de Direito Constitucional*. Coimbra: Coimbra Editora. 1983, p. 514-515. v.I, t.II.

2. OS PRINCÍPIOS FUNDAMENTAIS EM ESPÉCIE

Art. 1º A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito e tem como fundamentos:

I – a soberania;

II – a cidadania;

III – a dignidade da pessoa humana;

IV – os valores sociais do trabalho e da livre iniciativa;

V – o pluralismo político.

2.1 O Princípio Republicano

A forma de governo identifica como se opera a relação entre governantes e governados, se é temporária, permanente, se os governantes são eleitos ou se ocupam seus cargos em razão da hereditariedade. Existem duas formas de governo que mais se destacam: a Monarquia e a República. A primeira é caracterizada pelo mandato vitalício, transferência de poder pela hereditariedade e pela irresponsabilidade política do governante (nos antigos Estados Absolutistas). A República tem características antagônicas à Monarquia, quais sejam: a) temporariedade dos mandatos, b) eleições periódicas, e c) responsabilidade política dos governantes. São exemplos dessas características na CF, o mandato de quatro anos para os chefes do Executivo; as eleições que se realizam justamente para a substituição dos representantes e, ainda, a possibilidade de responsabilidade política do chefe do Executivo, na forma do art. 85 da CF.

A Constituição também elege o princípio republicano como princípio constitucional sensível, na forma do art. 34, VII, “a”, cuja desobediência poderá ensejar a intervenção federal na unidade da federação que o desrespeitou. Ressalta-se que a República nasceu no Brasil como fruto de uma importante conquista em 15 de novembro de 1889 e ganhou sede constitucional em 1891.

Lembramos que o povo brasileiro se manifestou no plebiscito de 21 de abril de 1993 a favor da República, em vez da Monarquia e segundo alguns autores a partir daí ela se tornou limitação material implícita ao Poder Reformador, no que concordamos completamente.

2.2 O Princípio Federativo

O federalismo é uma forma de Estado moderno, fruto de uma lúcida criação norte-americana na Constituição de 1787. É caracterizado

principalmente pela existência de pluralidade de autonomias, envolvidas por um só país soberano, inexistindo o direito de separação (secessão). No Brasil, essa forma de Estado moderno nasceu com a República, em 15 de novembro de 1889, e também ganhou previsão constitucional a partir de 1891. É um modelo que se contrapõe diretamente ao Estado unitário, centralizado, onde não há capacidade político-legislativa interna dos seus componentes.

No Brasil, a federação recebe proteção especial no art. 60, § 4º, I, que a considera cláusula pétrea, além de ser defendida pela intervenção federal, na forma do art. 34, I, da CF, que desenvolveremos em capítulo próprio.

2.3 Estado Democrático de Direito

Reúne os princípios do “Estado de Direito” e do “Estado Democrático”, aliados a um componente revolucionário de mudança social, de justiça. A noção de Estado Democrático de Direito compreende, portanto: a) Estado de direito – submissão ao império da lei, divisão de poderes; b) Estado democrático – é o fundamento na soberania popular, o povo participa na evolução do seu país; c) componente revolucionário – é a vontade de transformação social, o povo participa das decisões principais de seu país.

Importante dizer que um Estado de direito verdadeiramente democrático deve permitir ao seu povo uma participação material na vida política do país e não meramente formal. De acordo com Gustavo Binenbojm: *Em um certo sentido, a democracia representa a projeção política de autonomia pública e privada dos cidadãos, alicerçadas em um conjunto básico de direitos fundamentais. A própria regra da maioria só é moralmente justificável em um contexto no qual os membros da comunidade são capacitados como agentes morais emancipados e tratados com igual respeito e consideração. Seu fundamento axiológico é o valor da igualdade, transubstanciado juridicamente no princípio da isonomia, do qual se origina o próprio princípio da maioria como técnica de deliberação coletiva.*²

Há, portanto, uma estreita ligação entre Estado de direito e Estado democrático, pois um Estado de direito deve assegurar a seu povo um regime democrático e também o Estado democrático deve respeitar os direitos fundamentais da população.

2 Binenbojm, Gustavo. *Teoria do Direito Administrativo: Direitos Fundamentais, Democracia e Constitucionalização*. Rio de Janeiro: Renovar, 2006, p. 50-51.

3. OS FUNDAMENTOS DO ESTADO BRASILEIRO (ART. 1º)

3.1 Soberania

A soberania, segundo Carl Schmitt,³ é um dos quatro elementos essenciais do Estado (juntamente com o povo, o território e o governo) e pode ser analisada sob o ângulo interno e externo. No primeiro caso, o poder do Estado deve ser respeitado internamente por todos que habitam o país, não sendo limitado por nenhum outro poder. Externamente, a soberania revela que a comunidade jurídica internacional deve respeitar o seu território, as suas leis, as decisões políticas, não existindo hierarquia entres os Estados.

O fundamento ora em tela é reafirmado nos arts. 3º, I (objetivo da República Federativa) e 4º, I (um dos princípios que rege o país perante a comunidade jurídica internacional), ambos da CF.

Importante destacar que com a abertura das Constituições do mundo pós-guerra à proteção da dignidade das pessoas, aos princípios e à ideia de justiça efetiva, o conceito de soberania “com poderes ilimitados” vem sofrendo relativizações em face da soberania da pessoa humana. Sabe-se que o Estado não é um fim em si mesmo e sim um desiderato instrumental que deverá preservar os interesses políticos de seus cidadãos.

Os próprios limites territoriais do Estado, segundo Augusto Zimmermann, estão sendo redefinidos através da presente formação de inúmeros blocos econômicos e políticos internacionais, além do que, a rápida integração dos mercados alimentados pelas empresas multinacionais, em especial a partir da década de 1980, rompeu definitivamente as fronteiras nacionais e corresponde a uma nova fase evolutiva do capitalismo, exigindo uma retomada dos estudos acerca do papel do Estado-Nação, enfraquecido na sua pretensa soberania.⁴ Nesse sentido, Habermas também destaca que os Estados-Nação se desnaturalizaram e hoje são obrigados à abertura para uma sociedade mundial que lhes foi imposta em razão da economia cada vez mais globalizada.⁵

3 Segundo Dalmo de Abreu Dallari (*Elementos da Teoria Geral do Estado*, São Paulo: Saraiva, 1995): “Carl Schmitt diz que o conceito de estado não é conceito geral válido para todos os tempos, mas é um conceito histórico concreto que surge quando nascem a ideia e a prática da soberania, o que ocorreu no século XVII”.

4 ZIMMERMANN, Augusto. *Teoria Geral do Federalismo Democrático*. 2. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2005.

5 “As tendências evolutivas que hoje atraem a atenção sob a rubrica ‘globalização’ modificam uma constelação histórica que se distinguiu pelo fato de o Estado, a sociedade e a economia estenderem-se, de certa maneira, de forma coextensiva dentro das mesmas fronteiras nacionais. O sistema econômico internacional, no qual os Estados traçam as fronteiras

3.2 Cidadania

A cidadania, em seu sentido formal, está associada ao título de eleitor, analisada à luz dos direitos políticos ativos (votar, participar de referendos, ajuizar ação popular etc.) e passivos (a elegibilidade) e adquirida mediante o processo de alistamento eleitoral. Mas como fundamento do Estado brasileiro, o conceito de cidadania apesar de englobar os direitos políticos, avança na proteção à cidadania real, material. E exercer a cidadania plena significa ter os direitos fundamentais amplamente assegurados.

3.3 Dignidade da Pessoa Humana

A dignidade da pessoa humana é o fundamento axiológico de todos os direitos fundamentais, como já destacado em capítulo próprio, e retrata a preocupação do Estado brasileiro com o seu componente mais valioso: a pessoa humana.

Numa tentativa de definição deste importante princípio, Ingo Sarlet assim conclui: *é a qualidade intrínseca e distintiva reconhecida em cada ser humano que o faz merecedor do mesmo respeito e consideração por parte do Estado e da comunidade, implicando, neste sentido, um complexo de direitos e deveres fundamentais que assegurem a pessoa tanto contra todo e qualquer ato de cunho degradante e desumano, como venham a lhe garantir as condições existenciais mínimas para uma vida saudável, além de propiciar e promover sua participação ativa e corresponsável nos destinos da própria existência e da vida em comunhão com os demais seres humanos.*⁶

O princípio sob análise tem sido importante fundamento das decisões judiciais a favor da tutela de sua vinculabilidade em relação aos poderes públicos, que não podem atuar no sentido de lhe negar a existência ou de não lhe assegurar a efetivação, diante da densidade de seu conteúdo.⁷

entre a economia interna e as relações de comércio exterior, transforma-se, na esteira da globalização dos mercados, numa economia transnacional.” HABERMAS, Jurgen. “La Constelación posnacional y el futuro de la democracia”. In: La Constelación Posnacional, Barcelona: Paidós, 2000.

6 SARLET, Ingo. *Dignidade da Pessoa Humana e Direitos Fundamentais na Constituição de 1988*. 6. ed. Livraria do Advogado: Porto Alegre, 2008, p. 63.

7 “Tendo em conta a excepcionalidade da situação, a Turma deu provimento a recurso ordinário em *habeas corpus* em que se discutia se paciente idosa (62 anos), condenada por tráfico ilícito de entorpecentes, cujo grave estado de saúde se encontrava demonstrado por diversos laudos, teria direito, ou não, à prisão domiciliar, nos termos do art. 117 da Lei de Execução Penal – LEP (“Somente se admitirá o recolhimento do beneficiário de regime

3.4 Os Valores Sociais do Trabalho e da Livre-iniciativa

A importância do trabalho para a existência humana dispensa maiores comentários, pois o *indivíduo que trabalha acerca-se continuamente do autor de todas as coisas, tomando na sua obra uma parte, de que depende também a dele. O criador começa e a criatura acaba a criação de si própria.*⁸ O trabalho alimenta o corpo e o espírito e dignifica a própria existência humana.

A livre iniciativa indica a opção do constituinte por uma ordem econômica nitidamente capitalista, liberal, mas que deve ser desenvolvida à luz da realização da justiça social e pela valorização do trabalho livre, assegurados os direitos dos trabalhadores, que devem ser remunerados adequadamente e ter boas condições garantidas para desenvolvimento de suas atividades.

aberto em residência particular quando se tratar de: I – condenado maior de 70 (setenta) anos; II – condenado acometido de doença grave; III – condenada com filho menor ou deficiente físico ou mental; IV – condenada gestante.'). Asseverou-se que a transferência de condenado não sujeito a regime aberto para cumprimento da pena em regime domiciliar é medida excepcional, **que se apoia no postulado da dignidade da pessoa humana, o qual representa, considerada a centralidade desse princípio essencial, significativo vetor interpretativo, verdadeiro valor-fonte que conforma e inspira todo o ordenamento constitucional vigente no país e que traduz, de modo expressivo, um dos fundamentos em que se assenta a ordem republicana e democrática consagrada pelo sistema de direito constitucional positivo**" (STF, RHC nº 94358/SC, Rel. Min. Celso de Mello, 29.04.2008, *Informativo* nº 504.) (grifamos).

E ainda:

"(...) o cidadão teria o direito de exigir do Estado, o qual não poderia se demitir das consequências que resultariam do cumprimento do seu dever constitucional de prover segurança pública, a contraprestação da falta desse serviço. Ressaltou-se que situações configuradoras de falta de serviço podem acarretar a responsabilidade civil objetiva do Poder Público, considerado o dever de prestação pelo Estado, a necessária existência de causa e efeito, ou seja, a omissão administrativa e o dano sofrido pela vítima, e que, no caso, estariam presentes todos os elementos que compõem a estrutura dessa responsabilidade. Além disso, aduziu-se que entre reconhecer o interesse secundário do Estado, em matéria de finanças públicas, e o interesse fundamental da pessoa, que é o direito à vida, não haveria opção possível para o Judiciário, senão de dar primazia ao último. Concluiu-se que a realidade da vida tão pulsante na espécie imporia o provimento do recurso, a fim de reconhecer ao agravante, que inclusive poderia correr risco de morte, o direito de buscar autonomia existencial, desvinculando-se de um respirador artificial que o mantém ligado a um leito hospitalar depois de meses em estado de coma, implementando-se, com isso, o direito à busca da felicidade, que é um consectário do princípio da dignidade da pessoa humana" (STF, STA 223 AgR/PE, j. 12.03.2008, DJE 18.03.2008, Rel.ª orig. Min.ª Ellen Gracie, rel. p/ o acórdão Min. Celso de Mello, 14.04.2008, *Informativo* nº 502).

8 Ruy Barbosa. *Oração aos Moços*. Salvador: Tribunal de Justiça do Estado da Bahia, 1992.

3.5 O Pluralismo Político

A participação plural da sociedade na vida do país é identificada sob o signo de pluralismo, que pode ser representado pelas variadas ideologias, crenças, valores reinantes em uma sociedade que possui diferentes partidos políticos, organizações coletivas, universidades. Em oposição à uma sociedade pluralista teríamos uma sociedade monista e opressiva das liberdades públicas.

Nem sempre pluralismo e democracia caminham juntos, na democracia dos gregos não existia pluralidade e não é necessariamente porque se garante a pluralidade partidária que estamos diante de um regime democrático.⁹

4. O PRINCÍPIO DEMOCRÁTICO

Art. 1º. (...)

Parágrafo único. Todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição.

Um dos conceitos preliminares de democracia seria, para Bobbio,¹⁰ o de que se trata de um governo em que se permitem a todos os cidadãos que tenham atingido a maioria, sem distinção de raça, religião, condições econômicas, sexo etc., o gozo dos direitos políticos, isto é: o direito de exprimir com o voto a própria opinião e/ou eleger quem a exprima por ele; o voto de todos os cidadãos deve ter peso idêntico; todos os cidadãos que gozam dos direitos políticos devem ser livres para votar segundo a própria opinião.

O regime político democrático escolhido pelo constituinte brasileiro, fundado no princípio da soberania popular, é participativo e engloba a participação direta (plebiscitos/referendos) e indireta (por meio dos representantes) do povo na tomada das decisões políticas essenciais para o país.

5. A TRIPARTIÇÃO DE “PODERES”

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

9 BOBBIO, Norberto. *O Futuro da Democracia*. São Paulo: Editora Paz e Terra, 2006.

10 BOBBIO, Norberto. Ob. cit.

A doutrina da separação de poderes encontra nos pensadores iluministas John Locke¹¹ e Montesquieu¹² os seus principais sistematizadores, e a sua finalidade era a substituição do Estado absolutista (onde o poder político se concentrava em apenas uma pessoa)¹³ pelo Estado da Lei, que com a despersonalização do poder e a tese da separação de poderes propiciou essa paulatina substituição do “governo dos homens” para o “governo das leis”.

Dentro desse prisma, o poder político, apesar de uno, indivisível, inalienável e imprescritível, foi se descentralizando e passou a se exteriorizar por meio de funções que exercem atividade legislativa, judiciária e administrativa. No pensamento iluminista, cada uma das funções do poder exercia apenas atividades típicas, ou próprias, quais sejam: o legislador deve elaborar leis; o Executivo as executa e o Judiciário resolve eventuais conflitos causados com a sua aplicação.

Entretanto, na evolução dos Estados modernos, o principal elemento caracterizador da separação de poderes é o sistema dos freios e contrapesos norte-americano (*checks and balances*), em que se determina aos poderes a realização de suas atividades típicas, mas também atípicas, pertinentes a outros poderes. Nessa maior interação entre as funções do poder, é possível se observar, por exemplo, que: além de legislar e exercer a fiscalização contábil da União, o Congresso Nacional também exerce atividade jurisdicional, quando o Senado Federal julga o Presidente da República por crime de responsabilidade (art. 52, I e parágrafo único); o Judiciário, apesar de exercer a tutela jurisdicional dos conflitos de interesse, também legisla quando elabora seus regimentos internos (art. 96, I, “a”) e o Executivo, além de exercer o comando da Administração Pública, edita medidas provisórias com força de lei, na forma do art. 62 da CF.

Insta ressaltar que esse sistema moderno de freios e contrapesos não pode contrariar a harmonia e independência presentes no dispositivo ora em estudo. De acordo com a orientação de Uadi Lammêgo Bulos, a *harmonia* é caracterizada pela cortesia e trato respeitoso entre os órgãos do poder, no que concerne à manutenção das prerrogativas e a *independência* assegura às pessoas legitimamente investidas nas suas funções públicas o exercício das suas atribuições constitucionais sem a ingerência de outros órgãos, mas permitindo colaboração quando a necessidade o exigir.¹⁴

11 *Segundo Tratado do Governo Civil*. São Paulo: Vozes, 2001.

12 MONTESQUIEU. *Do espírito das Leis*. 1ª ed. São Paulo: Difusão Europeia do Livro, 1962.

13 Onde a vontade do soberano se confundia com a vontade do próprio Estado, como na frase atribuída a Luís XIV: *L'état c'est moi* (O Estado sou eu).

14 BULOS, Uadi Lammêgo. *Constituição Federal Anotada*. 8. ed., rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2008, p. 90.

Os limites que separam uma convivência harmônica ou conflituosa entre as funções do poder não são simples e têm sido objeto de análise jurisprudencial¹⁵ e doutrinária, mas diante da complexidade que envolve o tema, apenas nos limitamos nesse trabalho a afirmar que há uma necessidade imperiosa de releitura da antiga separação de poderes, que não mais satisfaz os tempos modernos, que precisa de funções mais atuantes com vontade política real de concretizar o espírito da Constituição.

6. OS OBJETIVOS FUNDAMENTAIS DA REPÚBLICA FEDERATIVA

Art. 3º Constituem objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil:

I – construir uma sociedade livre, justa e solidária;

II – garantir o desenvolvimento nacional;

III – erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais;

IV – promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação.

O constituinte determinou nesse dispositivo, em rol exemplificativo, um conjunto de metas que deverão ser realizadas pelo Poder Público em nome da dignidade da pessoa humana, conforme analisaremos a seguir.

15 “Ação direta. Emenda Constitucional nº 45/2004. Poder Judiciário. Conselho Nacional de Justiça. Instituição e disciplina. Natureza meramente administrativa. Órgão interno de controle administrativo, financeiro e disciplinar da magistratura. Constitucionalidade reconhecida. Separação e independência dos Poderes. História, significado e alcance concreto do princípio. Ofensa a cláusula constitucional imutável (cláusula pétrea). Inexistência. Subsistência do núcleo político do princípio, mediante preservação da função jurisdicional, típica do Judiciário, e das condições materiais do seu exercício imparcial e independente. Precedentes e Súmula nº 649. Inaplicabilidade ao caso. Interpretação dos arts. 2º e 60, § 4º, III, da CF. Ação julgada improcedente. Votos vencidos. São constitucionais as normas que, introduzidas pela Emenda Constitucional nº 45, de 8 de dezembro de 2004, instituem e disciplinam o Conselho Nacional de Justiça, como órgão administrativo do Poder Judiciário nacional” (STF, ADI 3.367/DF, Plenário, Rel. Min. Cezar Peluso, j. 13.04.2005, *DJ* 22.09.2006).

E ainda: “Afronta os princípios constitucionais da harmonia e independência entre os Poderes e da liberdade de locomoção norma estadual que exige prévia licença da Assembleia Legislativa para que o Governador e o Vice-Governador possam ausentar-se do País por qualquer prazo. Espécie de autorização que, segundo o modelo federal, somente se justifica quando o afastamento exceder a quinze dias. Aplicação do princípio da simetria” (ADI 738/GO, Plenário, Rel. Min. Maurício Corrêa, j. 13.11.2002, *DJ* 07.02.2003). No mesmo sentido: ADI 775-MC/RS; Plenário, Rel. Min. Celso de Mello, j. 23.10.1992, *DJ* 1º.12.2006.

6.1 Construir uma Sociedade Livre, Justa e Solidária

A construção da sociedade não cabe ao Estado, porque ela já existe, mas o comando constitucional quer uma comunidade de pessoas livres, fundada no bem comum, em que a justiça e o princípio da solidariedade estejam presentes, realizando-se a verdadeira justiça social, desiderato maior do Estado democrático de direito.

Para Maria Celina Bodin,¹⁶ *ao imputar ao Estado e a todos os membros da sociedade, o encargo de construir uma “sociedade solidária”, através da distribuição de justiça social, o texto constitucional agregou um novo valor aos já existentes, ao estabelecer natureza jurídica ao dever de solidariedade, que se tornou passível, portanto, de exigibilidade.*

A dimensão transformadora da solidariedade tem encontrado amparo em decisões judiciais que a consagram como um dever jurídico que visa beneficiar a sociedade como um todo.¹⁷

6.2 Garantir o Desenvolvimento Nacional

O desenvolvimento nacional traçado pelo constituinte deve ser analisado sob dois ângulos, que se complementam: o crescimento econômico e o desenvolvimento social.

Com isso, a circulação de riquezas do país com aumento do Produto Interno Bruto (PIB) e da renda *per capita* deve estar em harmonia com os fatores

16 Bodin de Moraes, Maria Celina. “O princípio da solidariedade”. In: M. M. PEIXINHO, M. M.; GUERRA, I. F.; NASCIMENTO FILHO, F. (Orgs.). *Os Princípios da Constituição de 1988*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2001, p. 167 e ss.

17 “O Tribunal, por maioria, julgou improcedente pedido formulado em ação direta ajuizada pela Associação Brasileira das Empresas de Transporte Rodoviário Intermunicipal, Interestadual e Internacional de Passageiros – ABRATI contra a Lei nacional nº 8.899/1994, que concede passe livre no sistema de transporte coletivo interestadual às pessoas portadoras de deficiência, comprovadamente carentes. Mencionando o contexto social e constitucional vigentes, destacou-se, inicialmente, a existência da Convenção sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência, assinado pelo Brasil, na sede da ONU, em 30.03.2007, e em tramitação no Congresso Nacional, e os valores que norteiam a Constituição, contidos no seu preâmbulo. **Asseverou-se que, na esteira desses valores, é que se afirmaria, nas normas constitucionais, o princípio da solidariedade, projetado no art. 3º. Ressaltou-se que, na linha dos princípios fundamentais da República, a Constituição teria acolhido como verdadeira situação, a ser alterada pela implementação de uma ordem jurídica que recriasse a organização social, a discriminação contra os deficientes, tendo em conta sua inegável dificuldade para superar, na vida em sociedade, os seus limites”** (STF, ADI 2.649/DF, Plenário, DJE 17.10.2008, Rel.ª Min.ª Cármen Lúcia, j. 08.05.2008, *Informativo* nº 505) (grifamos).

de desenvolvimento social, como a alfabetização do povo, a rede hospitalar em pleno funcionamento, trabalho para todos, pelo baixo índice de mortalidade infantil, dentre outros critérios pautados na justiça social, que é fundamento da ordem econômica brasileira no art. 170 da CF.

Nesse quadro, importante destacar a necessidade de preservação do meio ambiente,¹⁸ que deve ser respeitado pela exploração econômica, vez que se trata de direito fundamental que recebeu pela Constituição de 1988 um vasto arcabouço de proteção (como exemplos: arts. 5º, LXXIII, 129, III, e 225, entre outros).

6.3 Erradicar a Pobreza e a Marginalização, e Reduzir as Desigualdades Sociais e Regionais

Em nome da construção da sociedade livre, justa e solidária, anunciada no inciso I, e também visando alcançar o desenvolvimento nacional do dispositivo anterior, é imprescindível que o Poder Público trabalhe exaustivamente no sentido de oferecer maiores oportunidades de trabalho, saúde pública decente e educação de qualidade para toda a coletividade.

Ademais, o dispositivo trata também da erradicação das desigualdades regionais, problema sério em um país de contrastes e concentração de riquezas, com indústrias e melhores oportunidades de trabalho no eixo sudeste-sul, o que acaba incentivando a população mais pobre a migrar para as cidades grandes na busca pela felicidade financeira, que muitas vezes é frustrada pela escassez de trabalhos e má qualificação dos profissionais diante de um mercado cada vez mais exigente.

Não é assunto simples, mas está longe de possuir apenas conteúdo ideológico, vez que a própria Constituição traz mecanismos importantes de efetivação dos direitos, com o suporte dos remédios constitucionais e a garantia da inafastabilidade do Poder Judiciário, na forma do art. 5º, XXXV.

18 “A questão do desenvolvimento nacional (CF, art. 3º, II) e a necessidade de preservação da integridade do meio ambiente (CF, art. 225): O princípio do desenvolvimento sustentável como fator de obtenção do justo equilíbrio entre as exigências da economia e as da ecologia. O princípio do desenvolvimento sustentável, além de impregnado de caráter eminentemente constitucional, encontra suporte legitimador em compromissos internacionais assumidos pelo Estado brasileiro e representa fator de obtenção do justo equilíbrio entre as exigências da economia e as da ecologia, subordinada, no entanto, a invocação desse postulado, quando ocorrente situação de conflito entre valores constitucionais relevantes, a uma condição inafastável, cuja observância não comprometa nem esvazie o conteúdo essencial de um dos mais significativos direitos fundamentais: o direito à preservação do meio ambiente, que traduz bem de uso comum da generalidade das pessoas, a ser resguardado em favor das presentes e futuras gerações” (STF, ADI 3.540-MC/DF, Plenário, Rel. Min. Celso de Mello, j. 1º.09.2005, DJ 03.02.2006).

6.4 Promover o Bem de Todos, sem Preconceitos de Origem, Raça, Sexo, Cor, Idade e Quaisquer Outras Formas de Discriminação

Em harmonia com os demais objetivos do Estado brasileiro, esse dispositivo marca um novo momento de um país que já conviveu com toda forma de preconceito existente em época não muito distante e não se pode dizer que ele já tenha sido erradicado. A título de recordação, o sexo feminino foi inferiorizado perante a ordem jurídica brasileira durante muitos anos – e até hoje o mercado de trabalho não é o mesmo para todos – os mendigos não participaram da vida política nacional por muito tempo e a discriminação aos nordestinos e às pessoas de origem social humilde infelizmente ainda não foram superadas. Sem falar no preconceito aos afrodescendentes e aos homossexuais que ainda se faz presente, ainda que vivamos em uma sociedade completamente miscigenada e pluralista.

7. OS PRINCÍPIOS QUE REGEM O BRASIL NAS RELAÇÕES INTERNACIONAIS

Art. 4º A República Federativa do Brasil rege-se nas suas relações internacionais pelos seguintes princípios:

- I – independência nacional;
 - II – prevalência dos direitos humanos;
 - III – autodeterminação dos povos;
 - IV – não intervenção;
 - V – igualdade entre os Estados;
 - VI – defesa da paz;
 - VII – solução pacífica dos conflitos;
 - VIII – repúdio ao terrorismo e ao racismo;
 - IX – cooperação entre os povos para o progresso da humanidade;
 - X – concessão de asilo político.
-

7.1 Independência Nacional

A independência nacional reforça o fundamento da soberania do Estado brasileiro, já analisada, e não é destituída de importância, pois constitui a face externa da soberania, significando que o país não deve acatar regras que

O PODER LEGISLATIVO

Como já analisado no capítulo sobre a separação dos poderes, o Poder Legislativo exerce a atividade legislativa do Estado e também é responsável pela função fiscalizadora. Nesse sistema de freios e contrapesos adotado pelo país, também exerce atividades atípicas, como por exemplo: abre concurso público para os seus servidores e licencia os seus membros (exemplos de atividades administrativas); e, também, atua como órgão julgador quando julga o Presidente da República por crime de responsabilidade, na forma do art. 52, parágrafo único, da CF.

Tendo em vista que a forma de Estado é federativa, todos os entes revelam a sua autonomia também por meio do seu Legislativo próprio. Por isso, temos os órgãos legislativos da União (Congresso Nacional), dos Estados (Assembleia Legislativa), do Distrito Federal (Câmara Legislativa) e dos Municípios (Câmara Municipal).

1. ESTRUTURA DO PODER LEGISLATIVO FEDERAL

O Poder Legislativo federal é bicameral, pois é composto por duas Casas Legislativas, a Câmara dos Deputados, que representa o Povo, na forma do art. 45, e o Senado Federal, que representa a vontade dos Estados e do Distrito Federal, na forma do art. 46. A primeira Casa é a popular e a segunda é o órgão federativo por excelência, sendo que, juntas, formam o Congresso Nacional (art. 44). O bicameralismo nasceu nos Estados Unidos, da ideia de que dever-se-ia agregar as colônias que eram do Norte, mais desenvolvidas, e as colônias do Sul, menos desenvolvidas, de forma que as colônias do Sul não ficassem prejudicadas por possuírem um número populacional menor que as

colônias do Norte. Daí por que há uma íntima conexão entre federação, Senado Federal e Poder Legislativo central bicameral.

Nos Estados, Municípios e Distrito Federal, a representação é unicameral, pois as Assembleias Legislativas (art. 27), as Câmaras Municipais (art. 29) e a Câmara Legislativa (art. 32) representam o povo das suas respectivas localidades.

1.1 Funcionamento do Congresso Nacional

A legislatura é o período de quatro anos, previsto no art. 44, parágrafo único, e não se confunde com sessão legislativa, que é o período anual de trabalho legislativo, que se divide em dois períodos ordinários, 02/02 a 17/07 e 1º/08 a 22/12 (art. 57), ainda podendo ocorrer convocações durante os recessos para sessões extraordinárias, que serão realizadas entre o período de 18/07 a 31/07 e ainda 23/12 a 1º/02.

1.2 A Mesa do Congresso Nacional

Na forma do art. 57, § 5º, a Mesa do Congresso Nacional, ou seja, o seu órgão diretivo, será presidida pelo presidente do Senado Federal (que também preside a mesa do Senado Federal), e os demais cargos serão exercidos alternadamente pelos ocupantes de cargos equivalentes na Câmara dos Deputados e no Senado Federal. Ressalte-se que cada uma das Casas também possui o seu próprio órgão diretivo, composto por seus respectivos pares.

Tradicionalmente, os regimentos das Casas e do Congresso estabelecem os seguintes cargos: um Presidente, dois Vice-Presidentes, quatro Secretários e quatro suplentes de Secretários. São sete membros titulares e quatro suplentes.

1.3 Sessões Conjuntas

As casas exercem as suas atividades, via de regra, de forma isolada. Entretanto, há possibilidade de realização de sessões conjuntas, em que se reúnem Deputados e Senadores para o exercício de algumas tarefas constitucionais, como as do art. 57, § 3º: para inaugurar a sessão legislativa, para elaborar o regimento comum e regular a criação de serviços comuns às duas Casas, para receber o compromisso do Presidente e do Vice-Presidente da República e também para conhecer do veto e sobre ele deliberar.

As sessões serão reguladas conforme os Regimentos (regulação interna) das Casas. O Congresso Nacional possui três Regimentos: o da Câmara, o do

Senado e o Comum (do Congresso Nacional), sendo este último utilizado nos casos em que as duas Casas se reúnem conjuntamente.

1.4 Convocação Extraordinária

As hipóteses de convocação extraordinária são excepcionais e reguladas pelo art. 57, § 6º. Nesse sentido, o presidente do Senado Federal deverá convocar sessão especial em caso de intervenção federal, estado de defesa, de pedido de autorização para estado de sítio e para o compromisso e a posse do Presidente e do Vice-Presidente da República. Em caso de urgência ou de interesse público relevante, ainda é possível que o Presidente da República, os presidentes da Câmara dos Deputados e do Senado Federal e ainda, a requerimento da maioria dos membros de ambas as Casas, a sessão seja convocada (art. 57, § 8º).

Ressalte-se que, na forma do art. 57, § 7º, o Congresso só poderá deliberar na sessão extraordinária sobre a matéria para a qual foi convocado, salvo se houver medidas provisórias em vigor, que serão automaticamente incluídas na pauta da convocação (art. 57, § 8º).

Por força da EC nº 50/2006, não há mais pagamento de parcela indenizatória nas sessões extraordinárias, como se vê no art. 57, § 7º, da CF.

1.5 Recesso Parlamentar

O recesso representa a paralisação temporária periódica das atividades legislativas do Congresso Nacional. De acordo com o art. 58, § 4º, haverá a necessidade de uma eleição na última sessão ordinária antes do fim de cada período legislativo de uma Comissão Representativa do Congresso Nacional. O Regimento Comum tratará das atribuições desta Comissão, cuja composição respeitará, o quanto for possível, a proporcionalidade da representação partidária no Congresso Nacional. Vale ressaltar que é uma única Comissão e não uma de cada Casa.

1.6 Atribuições do Congresso Nacional

As atividades **legislativas** do Congresso Nacional estão disciplinadas no art. 48 (em rol não exaustivo), mas exigem a coparticipação do Executivo (por meio da sanção) para a formação das leis. A atividade **deliberante**, que dispensa a participação executiva, está presente nos arts. 49 (matérias de competência do Congresso Nacional), 51 (competência da Câmara dos Deputados) e 52 (competência do Senado Federal).

No que tange às atribuições exclusivas do Congresso Nacional, o art. 49 dispõe que é da competência exclusiva (sem possibilidade de delegação) do órgão legislativo:

- I – resolver definitivamente sobre tratados, acordos ou atos internacionais que acarretem encargos ou compromissos gravosos ao patrimônio nacional;
- II – autorizar o Presidente da República a declarar guerra, a celebrar a paz, a permitir que forças estrangeiras transitem pelo território nacional ou nele permaneçam temporariamente, ressalvados os casos previstos em lei complementar;
- III – autorizar o Presidente e o Vice-Presidente da República a se ausentarem do País, quando a ausência exceder a quinze dias;
- IV – aprovar o estado de defesa e a intervenção federal, autorizar o estado de sítio, ou suspender qualquer uma dessas medidas;
- V – sustar os atos normativos do Poder Executivo que exorbitem do poder regulamentar ou dos limites de delegação legislativa;
- VI – mudar temporariamente sua sede;
- VII – fixar idêntico subsídio para os Deputados Federais e os Senadores, observado o que dispõem os arts. 37, XI, 39, § 4º, 150, II, 153, III, e 153, § 2º, I;
- VIII – fixar os subsídios do Presidente e do Vice-Presidente da República e dos Ministros de Estado, observado o que dispõem os arts. 37, XI, 39, § 4º, 150, II, 153, III, e 153, § 2º, I;
- IX – julgar anualmente as contas prestadas pelo Presidente da República e apreciar os relatórios sobre a execução dos planos de governo;
- X – fiscalizar e controlar, diretamente, ou por qualquer de suas Casas, os atos do Poder Executivo, incluídos os da administração indireta;
- XI – zelar pela preservação de sua competência legislativa em face da atribuição normativa dos outros Poderes;
- XII – apreciar os atos de concessão e renovação de concessão de emissoras de rádio e televisão;
- XIII – escolher dois terços dos membros do Tribunal de Contas da União;
- XIV – aprovar iniciativas do Poder Executivo referentes a atividades nucleares;
- XV – autorizar referendo e convocar plebiscito;
- XVI – autorizar, em terras indígenas, a exploração e o aproveitamento de recursos hídricos e a pesquisa e lavra de riquezas minerais;
- XVII – aprovar, previamente, a alienação ou concessão de terras públicas com área superior a dois mil e quinhentos hectares.

1.7 As Comissões

As Comissões existentes no Congresso Nacional são órgãos auxiliares da atividade parlamentar e podem ser assim divididas:

- **Temporárias:** são comissões criadas para tratar sobre um tema especial e após realizada a sua finalidade, extinguir-se-ão.
- **Permanentes:** diante da importância do assunto que deverão tratar, incorporam-se de maneira definitiva ao trabalho legislativo. De acordo com o art. 32 do Regimento Interno da Câmara dos Deputados, são exemplos dessas comissões: Comissão de Educação, Cultura e Desporto, Comissão de Direitos Humanos, Comissão de Defesa do Consumidor etc. Com base no art. 72 do Regimento Interno do Senado Federal, são exemplos dessas comissões: Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania, Comissão de Relações Exteriores, Comissão de Educação etc.
- **Representativas:** na forma do art. 58, § 4º, deverão funcionar durante o recesso parlamentar, com atribuições definidas pelo regimento comum das Casas.
- **Mistas:** compostas por Deputados e Senadores, para a realização de algumas missões constitucionais, como por exemplo, as do art. 62, § 5º, que determina à Comissão mista a análise dos pressupostos constitucionais da medida provisória, antes de sua deliberação pelas Casas. Podem ser permanentes ou temporárias.
- **Parlamentares de Inquérito:** criadas na forma do art. 58, § 3º, que serão estudadas ainda neste capítulo.

1.8 Comissões e Dispensa de Projetos de Lei pelo Plenário

Em alguns casos, as Comissões poderão discutir e até mesmo votar projetos de leis que dispensem a apreciação de todos os parlamentares, na forma do art. 58, § 2º, I, da CF, sempre preservada a possibilidade de interposição de recurso para o Plenário, por um décimo dos membros da Casa.

O Regimento Interno da Câmara dos Deputados (RICD) dispõe que os projetos de lei distribuídos a uma comissão são apreciados, em regra, com poder conclusivo, dispensada a competência do Plenário, salvo se lhe for apresentado recurso. Isso porque o inciso II do art. 24 do RICD apresenta apenas os casos em que não ocorre a deliberação conclusiva das comissões. Veja o seu teor abaixo:

Art. 24. Às Comissões Permanentes, em razão da matéria de sua competência, e às demais Comissões, no que lhes for aplicável, cabe:

(...)

II – discutir e votar projetos de lei, dispensada a competência do Plenário, salvo o disposto no §2º do art. 132 e excetuados os projetos:

- a) de lei complementar;
 - b) de código;
 - c) de iniciativa popular;
 - d) de Comissão;
 - e) relativos a matéria que não possa ser objeto de delegação, consoante o §1º do art. 68 da Constituição Federal;
 - f) oriundos do Senado, ou por ele emendados, que tenham sido aprovados pelo Plenário de qualquer das Casas;
 - g) que tenham recebido pareceres divergentes;
 - h) em regime de urgência;
-

1.9 A Câmara dos Deputados

A Câmara dos Deputados, na forma do art. 45, é a Casa Legislativa que reúne os representantes do povo brasileiro eleitos pelo sistema proporcional.¹ Os deputados federais deverão preencher os requisitos do art. 14, § 3º, entre eles, serem brasileiros (natos e naturalizados). Contudo, a presidência da Casa só pode ser ocupada por brasileiro nato (art. 12, § 3º). O número de deputados irá variar de acordo com a população da unidade da federação; entretanto não será inferior a oito, nem superior a 70. De acordo com o art. 45, § 2º, os territórios terão número fixo de quatro deputados. Conforme previsão constitucional no sistema proporcional, os representantes populares que vão integrar a Câmara dos Deputados serão estabelecidos segundo a importância eleitoral dos partidos políticos. A composição atual da Casa, de acordo com a Lei Complementar nº 78/93, é formada por 513 deputados federais e o mandato dos deputados é de quatro anos, equivalente a uma legislatura.²

1 Em resposta à Consulta nº 1.398, o TSE resolveu que a troca de partido no sistema eleitoral proporcional geraria a perda do mandato do parlamentar em favor do partido. O STF ratificou a posição do TSE nos MSs 26.602, 26.603 e 26.604, cujas decisões devem ser lidas no *Informativo* 482.

2 Hoje, as vagas estão assim distribuídas por Estado, em ordem alfabética: Acre (8), Alagoas (9), Amazonas (8), Amapá (8), Bahia (39), Ceará (22), Distrito Federal (8), Espírito Santo (10), Goiás (17), Maranhão (18), Minas Gerais (53), Mato Grosso do Sul (8), Mato Grosso (8), Pará (17), Paraíba (12), Pernambuco (25), Piauí (10), Paraná (30), Rio de Janeiro (46), Rio Grande do Norte (8), Rondônia (8), Roraima (8), Rio Grande do Sul (31), Santa Catarina (16), Sergipe (8), São Paulo (70), Tocantins (8).

ANEXOS

LEI Nº 9.868, DE 10 DE NOVEMBRO DE 1999

Dispõe sobre o processo e julgamento da ação direta de inconstitucionalidade e da ação declaratória de constitucionalidade perante o Supremo Tribunal Federal.

O PRESIDENTE DA REPÚBLICA. Faço saber que o Congresso Nacional decreta e eu sanciono a seguinte Lei:

CAPÍTULO I DA AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE E DA AÇÃO DECLARATÓRIA DE CONSTITUCIONALIDADE

Art. 1º Esta Lei dispõe sobre o processo e julgamento da ação direta de inconstitucionalidade e da ação declaratória de constitucionalidade perante o Supremo Tribunal Federal.

CAPÍTULO II DA AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE

Seção I Da Admissibilidade e do Procedimento da Ação Direta de Inconstitucionalidade

Art. 2º Podem propor a ação direta de inconstitucionalidade: (*Vide* art. 103 da Constituição Federal)

- I – o Presidente da República;
- II – a Mesa do Senado Federal;
- III – a Mesa da Câmara dos Deputados;
- IV – a Mesa de Assembleia Legislativa ou a Mesa da Câmara Legislativa do Distrito Federal;
- V – o Governador de Estado ou o Governador do Distrito Federal;
- VI – o Procurador-Geral da República;
- VII – o Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil;
- VIII – partido político com representação no Congresso Nacional;
- IX – confederação sindical ou entidade de classe de âmbito nacional.