

Bruno Carvalho Pires Leal

A VINCULAÇÃO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA AOS PRECEDENTES JUDICIAIS

**Graus de normatividade e deveres
de conformação decisória**

2027

A TRIPARTIÇÃO DOS PODERES NO CENÁRIO BRASILEIRO

Para o desenvolvimento deste trabalho, o tema da separação dos poderes deve ser inicialmente estudado, tendo em vista a sua estreita ligação com o exame da sujeição da Administração Pública aos precedentes judiciais.

Nesse sentido, e como forma de sistematizar sua análise, cumpre, inicialmente, abordar a origem e o conceito da separação dos poderes, para então abordar o seu desenvolvimento no cenário brasileiro.

1.1 ORIGEM E DESENVOLVIMENTO

A título introdutório, destaca-se que uma ideia primitiva de separação dos poderes remonta a Grécia e a Roma antiga, surgindo com a repartição de funções, bem como com a necessidade de um maior equilíbrio de forças e maior participação social, de modo que cada órgão pudesse funcionar como um limite e, ao mesmo tempo, como um contrapeso.

No entanto, o seu desenvolvimento ganhou força a partir do século XII, na Inglaterra, com a adoção do constitucionalismo e criação da Magna Carta de 1215, quando os poderes da realeza inglesa foram limitados. O intuito era proteger os direitos e interesses baroniais, determinando-se que o Rei João Sem-Terra não poderia tomar decisões sobre determinados assuntos, sobretudo em matéria tributária, sem antes consultar a nobreza.¹

Em decorrência disso, iniciou-se o processo de criação do Parlamento, que detinha a função de ser um instrumento de controle do absolutismo real e desenvolvimento do constitucionalismo, vindo a tornar os senhores feudais, consoante destaca Rodrigo Pires da Cunha Boldrini, um fator real de poder.²

-
1. DALLARI, Dalmo de Abreu. **A constituição na vida dos povos**: da Idade Média ao século XXI. São Paulo: Saraiva, 2010, p. 77-79.
 2. BOLDRINI, Rodrigo Pires da Cunha. **Garantia de Direitos e Separação dos Poderes**. São Paulo: Quartier Latin, 2017, p. 178.

A ausência de determinação formal para que a monarquia se submetesse ao parlamento ou até a inexistência de previsão de sanções contra eventuais abusos da monarquia tornou pouco eficaz a tentativa de controle efetivada por meio da Magna Carta, circunstância que só foi modificada por meio da Revolução Gloriosa de 1688, que encerrou o absolutismo inglês. Com a assinatura do *Bill of Rights* de 1689, conferiu-se supremacia ao Parlamento.

Sobreleva notar que a separação dos poderes desenvolvida na Inglaterra, furto das lições apresentadas por John Locke, não contemplava a existência de um Poder Judiciário, sendo então as funções repartidas entre os poderes Legislativo, Executivo e Federativo.³ De acordo com o citado filósofo inglês, o Poder Legislativo se apresentava como um poder supremo, com a competência para estabelecer como a força da comunidade civil organizada deveria ser empregada para preservar a comunidade e seus membros, cabendo ao Poder Executivo a sua execução e ao Poder Federativo a administração da segurança e do interesse do povo.⁴

Embora existam algumas críticas acerca da forma como a separação dos poderes se desenvolveu inicialmente na Inglaterra, tendo em vista uma concentração excessiva de poderes no Parlamento⁵, a reação ao absolutismo estatal também foi a semente que inspirou Montesquieu a desenvolver a sua teoria de tripartição dos poderes. Segundo o autor francês, na celebrada obra “O espírito das leis”, todo homem que tem poder é sempre tentado a abusar dele e, para que esse abuso não aconteça, é preciso que o poder contenha o poder.⁶

Partindo dessas premissas, e ao contrário da perspectiva desenvolvida na Inglaterra, Montesquieu defendia a existência de um outro poder, o Judiciário, apartado do Legislativo e do Executivo, que seria responsável por julgar as celeumas existentes na sociedade. Essa tripartição de funções, todavia, deve ser resguardada a partir da independência e autonomia dos poderes

3. LOCKE, John. **Segundo tratado sobre governo civil**. Tradução de Marsely de Marco Dantas. São Paulo: Edipro, 2014, p. 115-117.

4. *Ibidem*, p. 107-116.

5. De acordo com Dalmo de Abreu Dallari, o Parlamento concentrou poderes característicos do Legislativo, do Executivo e do Judiciário, não havendo, portanto, a separação dos Poderes e sim sua concentração. DALLARI, Dalmo de Abreu. **A constituição na vida dos povos**: da Idade Média ao século XXI. São Paulo: Saraiva, 2010, p. 193.

6. MONTESQUIEU, Charles de Secondat. **O espírito das leis**. São Paulo: Martin Claret, 2007, p. 165.

constituídos, de modo a evitar a concentração de funções e, possivelmente, a prática de abusos por parte do poder estatal.

É nesse sentido que Montesquieu afirma que “tudo então estaria perdido se o mesmo homem, ou o mesmo corpo dos principais ou dos nobres, ou do povo, exercesse os três poderes: o de criar as leis, o de executar as resoluções públicas e o de julgar os crimes e as querelas dos particulares”.⁷ As ideias do mencionado autor francês acerca da forma de organização e separação dos poderes no aparato estatal se difundiram, vindo a reverberar na Revolução Francesa ocorrida em 1789.

Tamanha foi sua influência, que a Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão, fruto da citada Revolução, prescreve, em seu art. 16, que “qualquer sociedade em que não esteja assegurada a garantia dos direitos, nem estabelecida a separação dos poderes não tem Constituição”.⁸ Essa correlação é citada por Fernando Rister de Sousa Lima e Orlando Villas Bôas Filho, que destacam que a separação dos poderes surge intrinsecamente relacionada aos valores da liberdade, modernidade, constituição e desagravo à Monarquia, em destaque naquele período da história.⁹

Tem-se, portanto, que a teoria da separação dos poderes nasce fundada na preocupação em prevenir a prática de abusos de autoridade por parte do Estado, de modo a garantir o equilíbrio institucional e assegurar a observância dos direitos e garantias fundamentais do cidadão.¹⁰

No tocante à organização do Estado, Ives Gandra da Silva Martins entende que a separação dos poderes não pode prescindir dos aspectos da instrumentalidade e da estruturalidade, a fim de que a lei maior não albergue

7. *Ibidem*, p. 166.

8. FRANÇA, Assembleia Nacional Constituinte. **Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão de 1789**. Santa Maria, RS: UFSM, [2025?]. Disponível em: <https://www.ufsm.br/app/uploads/sites/414/2018/10/1789.pdf>. Acesso em: 10 out. 2025.

9. LIMA, Fernando Rister de Sousa; VILLAS BÔAS FILHO, Orlando. **Separação dos poderes na modernidade: uma releitura sistêmica**. Curitiba: Juruá, 2018, p. 42.

10. Nesse sentido, destaca Nuno Piçarra que “a distinção entre função legislativa, função executiva e função judicial não surgiu originariamente marcada pela pretensão de compreender e descrever exaustivamente as funções do Estado, mas com um intuito claramente prescritivo e garantístico: a separação orgânico-pessoal daquelas funções era imposta em nome da liberdade e da segurança individuais”. PIÇARRA, Nuno. **A separação dos poderes como doutrina e princípio constitucional: um contributo para o estudo das suas origens e evolução**. Coimbra: Coimbra Editora, 1989, p. 247-248.

apenas a frieza de uma separação de controles rígidos e distantes, mas o calor de um domínio efetivo e ético do exercício do ato de governar.¹¹

Para garantir a funcionalidade desse sistema, faz-se necessário que seja estabelecido um sistema de freios e contrapesos (*check and balances*), de modo que o poder freie o poder, conforme enunciado por Montesquieu. Nesse particular, J.J. Gomes Canotilho afirma que o princípio da separação de poderes apresenta uma dupla dimensão: uma dimensão positiva, ao traçar a ordenação e organização dos poderes constituídos, e uma dimensão negativa, ao fixar os limites e controles em sua dinâmica com os demais poderes.¹²

Dessa forma, para a consecução da separação dos poderes, não basta que as atribuições estatais estejam distribuídas entre os órgãos estatais, sendo igualmente necessário que seja estabelecido um sistema capaz de limitar e fiscalizar o exercício dessas competências, no intuito de reprimir abusos. A existência de mecanismos de controle do exercício dos poderes atribuídos (*check and balances*) representa um relevante instrumento para resguardar a finalidade dessa sistemática, de modo a coibir a concentração excessiva de poder e evitar prática de atos autoritários.

Tecidas as balizas preliminares necessárias acerca da separação dos poderes, cabe agora examinar como essa teoria se desenvolveu no cenário jurídico brasileiro ao longo do tempo.

1.2 A SEPARAÇÃO DOS PODERES NO CENÁRIO BRASILEIRO: DO IMPÉRIO À REDEMOCRATIZAÇÃO EM 1988

As concepções de Montesquieu acerca da separação dos poderes se difundiram além do âmbito europeu, vindo a influenciar, desde a independência, na forma de organização do aparato estatal no Brasil. A Constituição brasileira de 1824, a primeira após a independência, estabelecia, em seu art. 10º, a existência de quatro poderes políticos no Brasil: o Poder Legislativo, o Poder Executivo, o Poder Judicial e o Poder Moderador.

Verifica-se que, além da clássica tripartição dos poderes defendida por Montesquieu, o constituinte brasileiro inovou a prever a existência de um Poder Moderador, que seria exercido privativamente pelo Imperador, na forma do art. 98 do referido texto constitucional. Além de ser inviolável

11. MARTINS, Ives Granda da Silva. **A separação de Poderes no Brasil**. Brasília: Instituto dos Advogados de São Paulo, 1985, p. 43.

12. CANOTILHO, J. J. Gomes. **Direito Constitucional e Teoria da Constituição**. 7. ed. Coimbra: Almeida, 2017, p. 306.

e não estar submetido a responsabilidade alguma, conforme prescrito em seu art. 99, o art. 101 da citada Constituição aponta que caberia ao Imperador, por exemplo, nomear senadores, dissolver a Câmara dos Deputados, suspender Magistrados e perdoar ou moderar as penas impostas e os réus condenados por sentença.

Percebe-se, portanto, que a primeira Constituição brasileira, por mais que previsse uma separação dos poderes, ainda concentrava parte considerável de competências nas mãos do Imperador, sendo ainda um resquício do absolutismo estatal que, durante algum tempo, reinou durante o período monárquico.

Após a Proclamação da República, a Constituição de 1891 suprimiu a existência do Poder Moderador, prevendo, em seu art. 15, a existência apenas dos poderes Legislativo, Executivo e Judiciário, harmônicos e independentes entre si. Essa mesma dinâmica institucional foi mantida na Constituição de 1934, que passou a atribuir ao Senado Federal a coordenação entre os poderes federais, na forma do seu art. 91, I.

Assim como a antecessora, a Constituição de 1934 também previa uma concentração excessiva de poder no Executivo, ao ponto de vedar, expressamente, ao Poder Judiciário conhecer de questões exclusivamente políticas, na esteira do previsto em seu art. 68.

Cumprir registrar que, desde a Constituição de 1891, sendo isto mantido até a atual Carta Republicana, existe a previsão da possibilidade de intervenção da União nos Estados, com o objetivo de garantir, em linhas gerais, a independência e a autonomia dos poderes.

Em seguida, a Constituição de 1937, embora não fosse expressa acerca da separação dos poderes, também previa a existência dos poderes Legislativo, Executivo e Judiciário, atribuindo-lhes as respectivas funções na linha dos textos constitucionais anteriores.

Com relação a esse último, e na esteira da sua precursora, o Poder Judiciário também estava impedido de conhecer de questões exclusivamente políticas, conforme preconizava seu art. 94. As Constituições subsequentes, de 1946, 1967 e 1969, também previam a tripartição dos poderes. No entanto, com a quebra do regime democrático, em virtude da instalação da ditadura e a partir da edição do Ato Institucional nº. 05, de 13 de dezembro de 1968, houve o cerceamento do Poder Legislativo, com suspensão de direitos e prerrogativas dos parlamentares, sendo prevista a possibilidade de cassação dos mandatos por ato do Presidente da República.

Tamanha ingerência também foi realizada no âmbito do Poder Judiciário, que se encontrava impossibilitado de apreciar todos os atos praticados de acordo com o referido ato institucional.

Com a redemocratização, foi promulgada a Constituição de 1988, que restaurou a independência e autonomia dos poderes no cenário nacional, apontando o rol de suas respectivas atribuições. Nesse ponto, José Afonso da Silva destaca que a divisão de poderes se fundamenta em dois elementos: na especialização funcional, no sentido de que cada órgão é especializado no exercício de uma função; e na independência orgânica, sendo necessário que cada órgão seja efetivamente independente dos outros, sem meios de subordinação.¹³

Dessa forma, embora a Constituição de 1988 realize a divisão dos poderes e garanta as respectivas autonomias, o próprio texto constitucional aponta mecanismos para o controle do exercício desses poderes. Para melhor elucidar esse aspecto, cabe estudar a forma como os poderes foram estruturados na atual Constituição.

1.2.1 A dinâmica dos poderes na Constituição Federal de 1988: suas funções e o sistema de freios e contrapesos (*check and balances*)

Assim como suas antecessoras, a Constituição Federal de 1988 prevê, em seu art. 2º, que a União é composta pelos poderes Legislativo, Executivo e Judiciário, os quais são independentes e harmônicos entre si. Por mais que o vocábulo “independência” possa significar, no vernáculo, uma condição de liberdade ou autonomia, sem dever de obediência ou, até mesmo, a subordinação a nenhuma outra autoridade, o cenário político no qual os poderes constituídos foram desenvolvidos na Constituição aponta um outro caminho.

Nesse aspecto, deve ser considerado que os poderes Legislativo, Executivo e Judiciário compõem um sistema institucional que forma um todo, concedendo organicidade ao funcionamento da União. Essa ideia de organicidade pode ser extraída da expressa disposição constitucional acerca da necessidade de harmonia entre os poderes. Por mais que seja comum o emprego da expressão “separação dos poderes”, a noção de organicidade necessária para o funcionamento do Estado indica que essas instituições devem atuar de forma conjunta no intuito de alcançar as finalidades almejadas pelo aparato estatal.

13. SILVA, José Afonso da. **Curso de direito constitucional positivo**. 30. ed. São Paulo: Malheiros, 2008, p. 109.

Sobre o tema, Aderson de Menezes destaca que não existem poderes isolados em dependências incomunicáveis, defendendo, na verdade, haver uma interdependência entre os poderes, no sentido de que eles funcionam melhor em conjunto ou, até mesmo, se um poder detém ou limita a ação do outro.¹⁴

Ainda nesse sentido, Nelson Saldanha ensina que o Estado (uniforme) se desdobraria internamente em funções complementares, de modo que a soberania permaneceria incindível e se apresentaria em cada uma delas por igual, diferenciando-se conforme o plano de ação correspondente.¹⁵ Dessa forma, por mais que os poderes constituídos possuam atribuições e finalidades distintas, deve-se considerar que eles compõem o Estado e, diante da uniformidade inerente à existência deste, as respectivas atuações dos poderes devem se ater às funções institucionais que lhes foram outorgadas, respeitando as competências dos demais, atuando dentro os limites estabelecidos pela própria Constituição.

Nesse aspecto, Dalmo de Abreu Dallari afirma que existe uma relação muito estreita entre as ideias de “poder” e “função” do Estado, destacando que há quem sustente ser totalmente inadequado falar em separação de poderes, quando o que existe de fato é apenas uma distribuição de funções.¹⁶

Tecidas as considerações preliminares acerca da independência e harmonia dos poderes, cabe apresentar como estes estão estruturados na Constituição de 1988, destacando as respectivas atribuições.

1.2.1.1 Poder Executivo

Exercido pelo Presidente da República, o qual é eleito pelo povo através do sistema majoritário, ao Poder Executivo é reservado, como função típica, o exercício da chefia do Estado, de Governo e da Administração Pública. Ordinariamente, cabe ao Poder Executivo o desempenho das funções administrativas, isto é, de administrar a coisa pública, competindo-lhe, por exemplo, o planejamento e execução de políticas públicas, bem como o gerenciamento e desenvolvimento da máquina administrativa.

14. MENESES, Aderson de. **Teoria geral do Estado**. 4. ed. Rio de Janeiro: Forense, 1984, p. 257.

15. SALDANHA, Nelson. **O Estado Moderno e a Separação de Poderes**. 2. ed. São Paulo: Quartier Latin, 2010, p. 139.

16. DALLARI, Dalmo de Abreu. **Elementos de teoria geral do Estado**. 33. ed. São Paulo: Saraiva, 2016, p. 215-216.

Além do rol de atribuições privativas elencadas no art. 84 da Constituição Federal, ao Presidente da República também é reservada a iniciativa privativa de leis relacionadas ao exercício da função administrativa, conforme previsto no §1º do art. 61, também da Constituição.

Dentre essas, destaca-se a iniciativa privativa para leis que disponham sobre a criação de cargos, funções ou empregos públicos na administração direta e autárquica, ou o aumento de sua remuneração; organização administrativa e judiciária, matéria tributária e orçamentária, serviços públicos e pessoal da administração dos Territórios; servidores públicos da União e Territórios, seu regime jurídico, provimento de cargos, estabilidade e aposentadoria; e, por fim, a criação e extinção de Ministérios e órgãos da administração pública.

No âmbito dos estados, as competências do Presidente da República são aplicadas, em regra e por simetria, aos governadores, conforme iterativa jurisprudência do Supremo Tribunal Federal.¹⁷ Ao lado de suas atribuições típicas, o Poder Executivo também possui funções atípicas, relacionadas às competências legislativa e de julgamento.

No tocante às funções legislativas, é reservado ao Poder Executivo a possibilidade de editar medidas provisórias, em caso de relevância e urgência, observadas as vedações previstas no §1º do art. 62 da Constituição¹⁸. Essa hipótese também é reservada aos estados-membros, desde que essa espécie normativa esteja expressamente prevista na Constituição estadual, conforme decidido pelo Supremo Tribunal Federal, nos autos da Ação Direta de Inconstitucionalidade nº. 7.375, de relatoria do Ministro André Mendonça.¹⁹

17. A título de exemplo, pode-se verificar o julgamento realizado na Ação Direta de Inconstitucionalidade nº. 821/RS, de relatoria do Ministro Gilmar Mendes, e na Ação Direta de Inconstitucionalidade nº. 2295-MC, de relatoria do Ministro Maurício Corrêa.

18. Art. 62. (...)§1º É vedada a edição de medidas provisórias sobre matéria: I - relativa a: a) nacionalidade, cidadania, direitos políticos, partidos políticos e direito eleitoral; b) direito penal, processual penal e processual civil; c) organização do Poder Judiciário e do Ministério Público, a carreira e a garantia de seus membros; d) planos plurianuais, diretrizes orçamentárias, orçamento e créditos adicionais e suplementares, ressalvado o previsto no art. 167, § 3º; II - que vise a detenção ou seqüestro de bens, de poupança popular ou qualquer outro ativo financeiro; III - reservada a lei complementar; IV - já disciplinada em projeto de lei aprovado pelo Congresso Nacional e pendente de sanção ou veto do Presidente da República.

19. BRASIL, Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade nº. 7375/TO**. Relator: Ministro André Mendonça. Brasília, 02 de outubro de 2023. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=15361893146&ext=.pdf>. Acesso em: 15 set. 2025.

Outrossim, na forma do art. 68 da Carta Republicana, é possível que o Poder Executivo, por meio do Presidente da República, edite leis delegadas, a partir de solicitação direcionada ao Congresso Nacional, e observadas as proibições constantes no seu §1º²⁰. Com relação às funções de julgamento, compete ao Poder Executivo apreciar os processos administrativos que lhes são submetidos, possuindo o dever de emitir decisão e motivá-las nas hipóteses previstas no art. 50 da Lei nº. 9.784/99²¹. Essa atribuição, todavia, difere de uma função jurisdicional *stricto sensu*, que, por sua vez, é reservada ao Poder Judiciário.

Ao tratar das distinções, Odete Medauar destaca que a função administrativa não visa precipuamente à atuação da lei, embora deva se nortear pelo princípio da legalidade, bem como inexistir, na função administrativa, o caráter de substitutividade em relação a dois sujeitos em disputa: havendo uma situação de controvérsia em seu âmbito, a própria administração toma a decisão que vai solucionar.²² Pondera, ainda, que o ato de julgamento não é dotado da imutabilidade da coisa julgada, tendo em vista que, em regra, os atos da Administração podem ser revistos por outros atos administrativos ou por atos jurisdicionais.²³

20. Art. 68. (...)§ 1º Não serão objeto de delegação os atos de competência exclusiva do Congresso Nacional, os de competência privativa da Câmara dos Deputados ou do Senado Federal, a matéria reservada à lei complementar, nem a legislação sobre: I - organização do Poder Judiciário e do Ministério Público, a carreira e a garantia de seus membros; II - nacionalidade, cidadania, direitos individuais, políticos e eleitorais; III - planos plurianuais, diretrizes orçamentárias e orçamentos. § 2º A delegação ao Presidente da República terá a forma de resolução do Congresso Nacional, que especificará seu conteúdo e os termos de seu exercício. § 3º Se a resolução determinar a apreciação do projeto pelo Congresso Nacional, este a fará em votação única, vedada qualquer emenda.

21. Art. 50. Os atos administrativos deverão ser motivados, com indicação dos fatos e dos fundamentos jurídicos, quando: I - neguem, limitem ou afetem direitos ou interesses; II - imponham ou agravem deveres, encargos ou sanções; III - decidam processos administrativos de concurso ou seleção pública; IV - dispensem ou declarem a inexigibilidade de processo licitatório; V - decidam recursos administrativos; VI - decorram de reexame de ofício; VII - deixem de aplicar jurisprudência firmada sobre a questão ou discrepem de pareceres, laudos, propostas e relatórios oficiais; VIII - importem anulação, revogação, suspensão ou convalidação de ato administrativo.

22. MEDAUAR, Odete. **A processualidade no direito administrativo**. 3. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2021, p. 62.

23. *Ibidem*.

Isso decorre da inafastabilidade da jurisdição, prevista no art. 5º. XXXV da Constituição Federal, que impede, em regra, que seja excluída do Poder Judiciário a apreciação de lesão ou ameaça a direito.

Elencadas as funções típicas e atípicas do Poder Executivo, deve-se destacar seu papel enquanto limitador dos demais poderes. Nesse particular, registre-se que o Poder Executivo, por meio do Presidente da República, dispõe da possibilidade de vetar, no todo ou em parte, projeto de lei inconstitucional ou contrário ao interesse público, na forma prevista no §1º do art. 66 da Constituição Federal.

Ainda de acordo com o citado dispositivo, o referido veto deve ser realizado no prazo de quinze dias úteis, devendo seus motivos ser comunicado, dentro de quarenta e oito horas, ao Presidente do Senado Federal. Além disso, o Presidente da República também dispõe de iniciativa legislativa, na esteira do previsto no art. 61 da CF/88, podendo deflagrar processo Legislativo no intuito de modificar o arcabouço jurídico então existente.

Essa forma de controle, inclusive, pode ser realizada por meio das já apresentadas medidas provisórias, desde que presentes seus pressupostos autorizadores, quais sejam a relevância e a urgência.

1.2.1.2 Poder Legislativo

Concebido sob a formato bicameral, o Poder Legislativo é composto pela Câmara dos Deputados e pelo Senado Federal, eleitos pelo povo, sendo os primeiros pelo sistema proporcional, com mandato de quatro anos, e os senadores pelo sistema majoritário, possuindo mandato de oito anos, com eleição conjunta de dois suplentes, tudo na forma dos arts. 44, 45 e 46 da Constituição.

Compete ao Poder Legislativo as funções típicas de legislar e fiscalizar. No tocante às atribuições legislativas, estas podem ser extraídas do disposto nos arts. 48 e 49 da Constituição, sendo dispensada a sanção do Presidente da República quando se tratar das competências exclusivas do Congresso Nacional ou privativas da Câmara ou do Senado Federal, elencadas nos arts. 49, 51 e 52 da Carta Republicana. Além disso, o processo Legislativo, em suas mais variadas espécies, é disciplinado nos arts. 59 a 69 da Constituição, dispositivos nos quais são apresentadas os pressupostos, competências e procedimento a ser adotado para aprovação dos diplomas Legislativos.

Quanto à função fiscalizatória, o Poder Legislativo exerce importante papel no controle dos demais poderes. Essa função pode ser observada, por exemplo, a partir da instauração das comissões parlamentares de inquérito,

dispostas no art. 58, §3º, da Constituição, que terão poderes de investigação próprios das autoridades judiciais, além de outros previstos nos regimentos das respectivas casas.

Ainda de acordo com o supracitado dispositivo, as comissões parlamentares de inquérito serão criadas pela Câmara dos Deputados ou pelo Senado Federal, em conjunto ou separadamente, mediante requerimento de um terço de seus membros, para a apuração de fato determinado e prazo certo, sendo suas conclusões, se for o caso, encaminhadas ao Ministério Público para que promova a responsabilidade civil ou criminal dos infratores.

Do mesmo modo, o exercício da função fiscalizatória também pode ser extraído do art. 50 da Constituição, que possibilita à Câmara dos Deputados e ao Senado Federal, ou a qualquer de suas Comissões, a convocar Ministro de Estado, quaisquer titulares de órgãos diretamente subordinados à Presidência da República ou ao Presidente do Comitê Gestor do imposto sobre bens e serviços, para prestarem, pessoalmente, informações sobre assunto previamente determinado, importando em crime de responsabilidade a ausência sem justificação adequada.

Há, ainda, no §2º do referido dispositivo, previsão para que as mesas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal encaminhem pedidos escritos de informações a ministros de Estado ou a qualquer das pessoas acima referidas, importando em crime de responsabilidade a recusa, ou o não atendimento no prazo de trinta dias, bem como a prestação de informações falsas. Essa sistemática de controle do Poder Legislativo sobre o Poder Executivo deve ser aplicada, por simetria, aos estados-membros, consoante decidido pelo Supremo Tribunal Federal, nos autos da Ação Direta de Inconstitucionalidade nº. 6.651/BA, de relatoria do Ministro Edson Fachin.²⁴

Outro exemplo pode ser extraído do papel fiscalizatório exercido pelo Poder Legislativo, auxiliado pelo Tribunal de Contas, acerca das contas apresentadas pelos outros poderes. Nesse particular, o art. 70 da Constituição prescreve que a fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União e das entidades da administração direta e indireta, quanto à legalidade, legitimidade, economicidade, aplicação das subvenções e renúncia de receitas, será exercida pelo Congresso Nacional, mediante controle externo, e pelo sistema de controle interno de cada Poder.

24. BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade nº. 6.651/BA**. Relator: Min. Edson Fachin. Brasília, 21 fev. 2022. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=15350421303&text=.pdf>. Acesso em: 15 ago. 2025.

Além de apreciar as contas prestadas anualmente pelo Presidente da República, mediante parecer prévio que deverá ser elaborado em sessenta dias, a contar de seu recebimento, o Tribunal de Contas da União também poderá realizar inspeções e auditorias de natureza contábil, financeira, orçamentária operacional e patrimonial nas unidades administrativas dos Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário. Esse ato é deflagrado por iniciativa própria ou da Câmara dos Deputados, do Senado Federal, de Comissão técnica ou de inquérito, nos termos previstos no art. 71, incisos I e IV, da Constituição.

Outrossim, compete ao Congresso Nacional julgar as contas anualmente prestadas pelo Presidente da República e apreciar os relatórios sobre a execução dos planos de governo, bem como fiscalizar e controlar, diretamente, ou por qualquer de suas Casas, os atos do Poder Executivo, incluídos os da administração indireta, conforme dispõem os incisos IX e X do art. 49 da CF/88.

Além disso, o art. 48, II, da Carta Republicana preconiza que compete ao Congresso Nacional aprovar as leis orçamentárias, cuja iniciativa é privativa do Presidente da República, na forma dos arts. 84, XXIII, e 165 da Constituição. Registre-se que as leis orçamentárias constituem importante papel no planejamento e execução das políticas públicas a cargo do Poder Executivo, competindo ao Poder Legislativo não só aprová-las, como também autorizar, previamente, eventual transposição, remanejamento ou transferência de recursos de uma categoria para outra, excetuado o âmbito da ciência, tecnologia e inovação, quando o Poder Executivo poderá realizar por ato próprio, sem a necessidade de prévia autorização legislativa, tudo nos termos do art. 167, IV e §5º, da CF/88.

Outrossim, ainda em matéria orçamentária, também se faz necessária a autorização do Poder Legislativo, por maioria absoluta, para que o Poder Executivo possa se utilizar de créditos suplementares ou especiais na esteira do previsto no art. 167, II, da CF/88.

Continuando na seara de controle, e em consonância com o disposto no art. 49, V, da CF/88, é de competência exclusiva do Congresso Nacional sustar os atos normativos do Poder Executivo que exorbitem o poder regulamentar ou os limites de delegação legislativa.

Gilmar Mendes et al. sustentam que, através da sua função fiscalizadora, o Congresso Nacional pode acompanhar de perto o que acontece no governo do País e, além de conhecer de sua realidade, cabe-lhe conferir conformação jurídica, investigando fatos, indagando como as leis que edita estão sendo aplicadas e buscando assenhorar-se do que acontece na área de

sua competência, tudo no intuito de desempenhar, com maior precisão, as suas funções deliberativas.²⁵

Paralelamente às suas funções típicas, o Poder Legislativo também é dotado de atribuições atípicas, estas relacionadas ao exercício de competências administrativas, referentes à organização, funcionamento, criação, transformação ou extinção de cargos e função dos serviços no âmbito da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, na forma elencada nos arts. 51, IV, e 52, XIII, ambos da CF/88.

Assim como o Poder Executivo, o Legislativo também deve aplicar a Lei nº. 9.784/99, conforme expressamente previsto em seu art. 1º, §1º, decidindo os reclames realizados pelos particulares ou servidores públicos relacionados ao exercício de sua atividade administrativa.

Ainda como função atípica, o Poder Legislativo também possui competência judiciária, tendo em vista que compete ao Senado Federal julgar os ministros do Supremo Tribunal Federal, o presidente e o vice-presidente da República, os membros do Conselho Nacional de Justiça e do Conselho Nacional do Ministério Público, o procurador-geral da República e o advogado-geral da União nos crimes de responsabilidade, consoante previsto no art. 52, incisos I e II, da CF/88.

Nesse particular, quando do julgamento das autoridades acima elencadas, o parágrafo único do mencionado art. 52 estabelece que o Presidente do Supremo Tribunal Federal atuará como Presidente do Senado Federal, ficando a condenação, que somente poderá ser proferida pelo voto de dois terços dos membros do Senado Federal, limitada à perda do cargo, com inabilitação, por oito anos, para o exercício de função pública, sem prejuízo das demais sanções judiciais cabíveis.

Delineados os aspectos relativos às atribuições do Poder Legislativo e seus instrumentos para limitar os demais poderes, deve-se analisar o contexto das competências atribuídas ao Poder Judiciário.

1.2.1.3 Poder Judiciário

Composto por diversos órgãos, todos elencados no art. 92 da Constituição Federal, o Poder Judiciário possui como função típica a prestação jurisdicional, interpretando e aplicando as leis para resolução das disputas que lhes são submetidas. A inafastabilidade da jurisdição para resolução dos

25. MENDES, Gilmar Ferreira; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet; COELHO, Inocêncio Mártires. **Curso de Direito Constitucional**. 4. ed. São Paulo: Saraiva, 2009, p. 899.

litígios é um direito e garantia fundamental, estando prescrito no art. 5º, XXXV, da Constituição, que estabelece que “a lei não excluirá da apreciação do Poder Judiciário lesão ou ameaça a direito”.

Monopólio do Poder Judiciário, a jurisdição é exercida a partir dos diplomas legislativos de caráter geral e abstrato aprovados pelo Poder Legislativo, aplicando-os na resolução dos conflitos de interesse.

Nesse sentido, José Afonso da Silva destaca que o juiz, no Brasil, pura e simplesmente aplica os critérios que foram editados pelo legislador.²⁶

No entanto, há muito resta superada a concepção de Montesquieu de que os juízes devem apenas se limitar a afirmar o que havia sido dito pelo Legislativo (*bouche de la loi*), competindo precipuamente ao Poder Judiciário interpretar e enunciar o sentido da lei a ser aplicado no caso concreto, o qual passará a vincular as partes envolvidas.²⁷

Cabe, ainda, ao Poder Judiciário, por meio do Supremo Tribunal Federal, a guarda da Constituição, nos termos do art. 102, *caput*, da CF/88,

26. SILVA, José Afonso da. **Curso de direito constitucional positivo**. 30. ed. São Paulo: Malheiros, 2008, p. p. 554.

27. “Sem dúvida, a organização e subsistência do Estado dependem do exercício organizado do poder legítimo, por meios legítimos. A isso concorre o processo, não agora encarado o resultado do exercício da jurisdição em cada caso concreto, mas na soma de todos os casos trazidos a exame. Decidindo e impondo decisões (não necessariamente em sede jurisdicional), o Estado afirma o seu próprio poder e a autoridade de que instrumentalmente investidos os seus agentes, na busca de fins predeterminados. Além de decidir, ele impõe imperativamente o que decidiu e a imunização das decisões, no sentido de que, soberanamente, não admite revisões do decidido. Havendo decidido, produz efeitos imediatos sobre a situação das pessoas e em certa medida espera que cada um pautar seu comportamento segundo os ditames da decisão imperativa. Quando necessário, impõe por si mesmo a disposição das coisas segundo os parâmetros fixados na decisão. Essa é a síntese da atividade jurisdicional, exercida diuturnamente em número indefinido de caso, com afirmação da autoridade e exercício do poder. E claro que, em cada caso, o ordenamento jurídico-substancial fica realizado concretamente; mas é inegável que na continuidade do exercício do poder o próprio Estado sai reafirmado em sua condição de entidade responsável pela organização da vida social e sai reafirmada a autoridade do seu ordenamento jurídico. Se o Estado deixasse cada um à sua própria sorte, talvez no caos da autotutela e sem o amparo da jurisdição pacificadora, por certo que de nada valeria o melhor dos sistemas jurídicos substanciais: seria a renúncia à própria subsistência da organização política da sociedade, sendo inconcebível a sociedade política sem o processo e a jurisdição. A confiança no Estado pacificador e respeitoso do valor liberdade e indispensável fator legitimante do poder, do ordenamento e do Estado mesmo”. DINAMARCO, Cândido Rangel. **A instrumentalidade do processo**. 14. ed. São Paulo: Malheiros, 2009, p. 200-201.

competindo-lhe exercer o controle de constitucionalidade, por meio do julgamento, por exemplo, da ação direta de inconstitucionalidade e a ação declaratória de constitucionalidade. Sobre o controle de constitucionalidade, em especial sobre as ações pertinentes ao exercício dessa competência, serão reservadas algumas linhas mais adiante para tratar especificamente sobre o tema.

Inobstante sua função jurisdicional precípua, o Poder Judiciário também possui funções atípicas devidamente discriminadas na Constituição. Assim como os demais poderes acima estudados, o Poder Judiciário também exerce, atipicamente, a função administrativa, cabendo-lhe, em síntese, organizar seus serviços internos, na forma prevista no art. 96, inciso I, alíneas “b”, “c”, “d”, “e” e “f” da CF/88, a saber: b) organizar suas secretarias e serviços auxiliares e os dos juízos que lhes forem vinculados, velando pelo exercício da atividade correicional respectiva; c) prover, na forma prevista nesta Constituição, os cargos de juiz de carreira da respectiva jurisdição; d) propor a criação de novas varas judiciárias; e) prover, por concurso público de provas, ou de provas e títulos, obedecido o disposto no art. 169, parágrafo único, os cargos necessários à administração da Justiça, exceto os de confiança assim definidos em lei; f) conceder licença, férias e outros afastamentos a seus membros e aos juízes e servidores que lhes forem imediatamente vinculados.

Do mesmo modo, o Judiciário também deve aplicar a Lei nº. 9.784/99, conforme expressamente previsto em seu art. 1º, §1º, decidindo os reclames realizados pelos particulares ou servidores públicos relacionados ao exercício de sua atividade administrativa. Além disso, possui também função legislativa, a partir da elaboração de seus regimentos internos, com observância das normas de processo e das garantias processuais das partes, dispondo sobre a competência e o funcionamento dos respectivos órgãos jurisdicionais e administrativos.

Registre-se que o regimento interno dos tribunais tem força de lei, consoante recentemente reafirmado pelo Supremo Tribunal Federal, quando do julgamento do Agravo Interno no Habeas Corpus nº. 233147/SP, de relatoria do Ministro Alexandre de Moraes.²⁸

Quanto aos mecanismos de controle disponíveis ao Poder Judiciário, destaca-se o controle de constitucionalidade exercido por este, na forma do

28. BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Habeas Corpus* nº. 233.147/SP. Relator: Ministro Alexandre de Moraes. Brasília, 07 de novembro de 2023. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=15364626230&ext=.pdf>. Acesso em: 20 set. 2025.

art. 103 da CF/88, por meio do qual poderá anular atos normativos ou dispositivo de lei elaborado em desacordo com a Constituição Federal. Assim como o controle de constitucionalidade, o Poder Judiciário tem, de certa forma, exercido o controle sobre os demais poderes, sobretudo no tocante à concretização de direitos fundamentais.

1.3 A RELAÇÃO DO PODER JUDICIÁRIO COM OS DEMAIS PODERES: DO ATIVISMO À AUTOCONTENÇÃO

Na dinâmica da tripartição elaborada pela Constituição Federal de 1988, observou-se certas imbricações entre as atuações poderes Executivo, Legislativo e Judiciário. Todavia, destacou-se nas linhas anteriores a necessidade do estabelecimento de mecanismos de controle acerca do exercício das competências constitucionais atribuídas a cada poder.

Nesse sentido, embora, historicamente, o Poder Judiciário sequer existisse na concepção inicial da separação dos poderes ou, até mesmo, fosse posteriormente alcunhado de “poder nulo” por Montesquieu, a dinâmica hodierna o tem erigido a um importante papel no cenário sociopolítico. Não se pode desconsiderar, por oportuno, a maior concentração de atribuições perante o Poder Executivo, em virtude da sua função eminentemente administrativa, de planejamento e execução de políticas públicas, no intuito de concretizar os direitos fundamentais previstos na Constituição.

O caráter programático da Constituição Cidadã elenca um extenso rol de direitos fundamentais que exige do poder público atuação efetiva no intuito de efetivá-los, por meio de políticas públicas elaboradas e planejadas, e de alcançar as finalidades constitucionais. Ensina Peter Häberle que o Estado prestacional é, sobretudo, o Estado das tarefas crescentes, sendo um Estado que exige e distribui prestações e, assim, efetiva os direitos fundamentais.²⁹

Todavia, a dificuldade do poder público em executar determinadas políticas públicas, seja pela lentidão do processo legiferante ou, até mesmo, pela ineficiência ou omissão do aparato estatal, tem ocasionado uma busca ao Poder Judiciário no intuito de que este intervenha e auxilie na concretização desses direitos. É nesse sentido que Luiz Werneck Vianna *et al.*, citados por Sérgio Pompeu de Freitas Campos, destacam que agora o Judiciário, um Poder antes periférico, mostra-se como instituição central à democracia

29. HABERLE, Peter. **Direitos fundamentais no estado prestacional**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2019, p. 27-30.