

Organização do poder. A institucionalização do Estado

JOSÉ ALFREDO DE OLIVEIRA BARACHO

Professor Titular da UFMG — Livre
Docente. Doutor em Direito

SUMÁRIO

1. *Formas de governo: República e Monarquia*
2. *Formas de Estado: Estado unitário, Estado federal. A Federação. Estados-Membros. Municípios. Poder regional. Distrito Federal e Territórios. Regiões Metropolitanas*
3. *Divisão de Poderes:*
 - A) *Poder Legislativo: composição, competência e garantias*
 - B) *Poder Executivo*
 - C) *Poder Judiciário: composição e competência*
4. *Sistemas de governo: parlamentarismo e presidencialismo. O sistema de governo semipresidencial*

Introdução

As diversas maneiras de organização do Poder e do Estado, conforme a maioria dos expositores, apresentam tipologias diferenciadas.

Dentre as distinções mais comuns, encontramos expressões que procuram determinar alguns aspectos referentes aos órgãos do governo, à distribuição política e administrativa do poder, às relações entre os órgãos de governo ou a ideologia política do sistema: sistemas ou regimes políticos, formas de Estado, formas de governo e sistemas de governo (JOSÉ ALFREDO DE OLIVEIRA BARACHO, *Regimes Políticos*, São Paulo, Editora Resenha Universitária, 1977).

1. *Formas de governo: República e Monarquia*

O dualismo Monarquia e República aparece em diversas classificações das formas políticas, sendo que, como critério básico para distingui-las, toma-se a temporalidade do exercício do poder. Os sistemas monárquicos que surgiram em formas absolutistas,

em diversas oportunidades, transformaram-se em monarquias parlamentaristas. Outra maneira para discriminar estes dois modelos está no processo de escolha (*conquista, herança, cooptação, sorteio, eleição*). (JOSÉ ALFREDO DE OLIVEIRA BARACHO, *Teoria Geral das Formas Políticas*, Revista da Faculdade de Direito, B. H., Universidade Federal de Minas Gerais, v. 29, n.os 26/27, 1983/1984, pp. 56 e ss.).

A República é a forma de governo em que as funções executivas e legislativas são exercidas pelo povo que decide em seu nome. São constituídas eletivamente, por meio de mandatos, periodicamente renováveis. Como características fundamentais da República são destacadas: a *eletividade, temporariedade, periodicidade* e a *responsabilidade*. A alternância no poder é outro aspecto que particulariza esta forma de governo. O princípio republicano é essencial à caracterização da democracia. Ele garante a estrutura constitucional democrática, através de regras e instituições que preservam o ideal republicano. Como forma de governo pura, a República efetiva o governo do povo, por meio de seus representantes. A República democrática organiza-se, normalmente, através do sistema consagrado nos Estados Unidos (presidencial ou executivo) ou pelo sistema predominante na Europa, originário do modelo inglês (parlamentar ou de gabinete). Muitos Estados europeus (Inglaterra, Bélgica, Holanda, Dinamarca, Suécia, Noruega) conservam a monarquia, seguindo o preceito de que o rei reina, mas não governa.

O princípio republicano foi adotado no Brasil pelo Decreto nº 1, de 15 de novembro de 1889, ocasião em que foi proclamada provisoriamente e decretada como forma de governo da nação brasileira: a República Federativa. O País passou a ser dirigido por um Governo Provisório, até que se procedesse à eleição do *Congresso Constituinte do Brasil* (arts. 1 e 4). O Decreto nº 510, de 22 de junho de 1890, convocou para 15 de novembro os representantes do povo brasileiro: "Considerando a suprema urgência de acelerar a organização definitiva da República e entregar no mais breve prazo possível à Nação o governo de si mesma, resolveu formular sob as mais amplas bases democráticas e liberais, de acordo com as lições da experiência, as nossas necessidades e os princípios que inspiram a revolução de 15 de novembro, origem atual de todo o nosso direito público, a Constituição dos Estados Unidos do Brasil, que com este ato se publica, no intuito de ser submetida à representação do País, em sua próxima reunião..."

BARBALHO, em seus *Comentários*, ao tratar do assunto, esclareceu: "São os congressos constituintes assembléias especiais e extraordinárias destinadas a realizar ou reformar a organização política da nação que os elege. Seus poderes constam, em geral,

do ato de sua convocação e interpretam-se em vista dele e dos fins para que elas se reúnem. Esta noção implica a solução da importante questão dos limites dos poderes das assembléias constituintes. A natureza delas, sua razão de ser, sua missão, a origem de seu poder e autoridade, fundamentam solução contrária à extensão ilimitada de tais poderes" (João BARBALHO U.C., *Constituição Federal Brasileira*, Rio de Janeiro, F. Briguiet e Cia. Editores, 1924, p. 4).

Referindo-se às restrições prefixadas à tarefa dos constituintes, lembra, ainda, o nosso constitucionalismo clássico: "O decreto de 3 de janeiro de 1822, do príncipe regente D. Pedro, com *referenda* de José Bonifácio de Andrada e Silva, mandou convocar uma *Assembléia Constituinte e Legislativa* (ob. cit., p. 4).

2. *Formas de Estado: Estado Unitário. Estado Federal. A Federação. Estados-Membros. Municípios. Poder Regional. Distrito Federal e Territórios. Regiões Metropolitanas*

Os Estados, no que diz respeito à forma que apresentam, são conhecidos como Estados simples (Estado unitário) e Estados compostos denominados como coletividades estatais de estrutura complexa (Federações; Uniões de Estado: pessoal e real; Confederações).

O Estado unitário, na sua expressão clássica, é a mais comum das formas típicas de organização política. É entendido como um ente que mantém: apenas uma autoridade de governo, uma única fonte de legislação, apenas uma organização administrativa, com poderes extensivos a todo um determinado território, em toda a comunidade nacional. Durante muito tempo passou a ser modelo-padrão. A própria noção clássica de soberania parece configurar esta espécie de organização estatal: unidade, indivisibilidade, imprescritibilidade e inalienabilidade, aplicáveis, de maneira completa, ao Estado unitário. Apesar de serem denominados de simples, são várias as diferenciações em suas estruturas, sendo que em muitos existem um governo nacional e um governo local.

Nos últimos anos, mesmo os Estados de tradição unitária estão passando por experiências de descentralização: o Estado regional, na Itália; o Estado autônomo, na Espanha. O mesmo vem ocorrendo com a França e a Bélgica.

Apesar da idéia federal ser apontada em sociedades políticas antigas, foi com a Constituição americana de 1787 que ela institucionalizou-se, através de um diploma constitucional.

O federalismo, devido a sua flexibilidade, aponta diversas experiências, em regimes políticos bem diferentes. LE FUR, ao indicar em que o Estado federativo difere do Estado unitário,

começa por distinguir as duas formas que consagra sob a denominação do Estado federativo *lato sensu*, a Confederação de Estados e o Estado federal propriamente dito (LOUIS LE FUR, *État Fédéral et Confédération d'États*, Paris, Machal et Billard, 1896).

A construção de uma *teoria do Estado federativo*, para muitos, está assentada na noção de soberania, conforme ressalta MOUSKHELI (*La Théorie Juridique de l'État Fédéral*, Paris, A. Pedone, Éditeur, 1931).

Várias teorias procuram explicar a natureza do Estado federal. Entretanto, convém destacar alguns pontos:

— princípio federal que consiste no método de dividir os poderes, de modo que os governos central e regionais ou locais sejam cada um, dentro de sua esfera, coordenados e independentes;

— equilibrar a pluralidade com a unidade;

— manutenção da unidade do Estado, para que a descentralização não leve à dissolução da comunidade jurídica;

— o ato constituinte do Estado federal é um ato político que integra uma unidade conjunta com coletividades particulares;

— é um Estado soberano conjunto de vários Estados;

— não há tratado nem pacto que dão origem contratual a essa unidade das partes, mas uma Constituição surge como norma principal que tem eficácia e validade para dar suporte, também, aos ordenamentos locais;

— esta preeminência da Constituição federal não retira a atribuição dos Estados particulares em elaborar a própria organização constitucional;

— a Constituição federal ordena uma distribuição de competência que determina as relações entre a Federação e os Estados-Membros;

— a participação consiste no direito que têm os Estados-Membros de colaborar na formação e decisão dos órgãos federais (JOSÉ ALFREDO DE OLIVEIRA BARACHO, *Teoria Geral do Federalismo*, Belo Horizonte, FUMARC/UCMG, 1982, p. 24).

A repartição de competência é essencial na definição da Federação, desde que cada um de seus componentes tem sua órbita de ação. A distribuição de competências pode adotar critérios como: atribuição ao Estado federal de faculdades taxativas ou detalhadas, de modo que as não enumeradas ficam reservadas com entes locais; atribuindo-se em forma taxativa ou detalhada as faculdades dos Estados-Membros, sendo que os remanescentes ficam com a Federação: enumeração das competências pertinentes a cada um dos entes da Federação.

Na Federação existe uma duplicidade de ordens jurídicas, desde que ao lado da União sobrevêm as Constituições dos Estados federados. Ocorre, também, uma divisão de poderes entre a União e os Estados-Membros, através de uma divisão funcional e territorial.

A origem e a formação do Estado federal determinaram o surgimento de diversas doutrinas que examinam os fundamentos teóricos do federalismo (Teorias de TOCQUEVILLE, de CALHOUN, de JELLINEK, da Escola Vienense etc.).

A noção de descentralização é essencial à formulação das fontes principais da teoria federativa. O Estado federal reúne coletividades públicas diferentes, sendo que a *autonomia* do Estado-Membro é um dos pontos essenciais para a sua estruturação. Um dos temas inerentes à descentralização é o seu relacionamento com a teoria democrática, desde que ela constitui um excelente fator para o atendimento de todas as formas de pluralismo. A descentralização é uma repartição de poderes de decisão. De um lado está o governo central, de outro os agentes locais, com relativa independência do poder central, pelo que toma livremente suas decisões. Esse comportamento, além de demandar independência política, implica em autonomia administrativa e financeira. Para muitas exposições federalismo e descentralização são temas sinônimos.

O Estado federal introduziu modificações profundas nas relações jurídicas entre os seus componentes, devido ao surgimento do outro ente que é o Estado-Membro. Desde as primeiras incursões doutrinárias, acerca do federalismo clássico e suas alterações, surgiram as afirmativas de que no fundo a sua realização efetiva-se através de uma descentralização elevada ao máximo.

A importância do poder federal e dos poderes federalistas é variável, à proporção que a Constituição enumera as confluências.

O ideal federativo, no Brasil, desenvolveu-se desde o Império. A prioridade dada à Federação, na evolução das instituições políticas brasileiras, é apresentada por vários publicistas. O federalismo é, desde 1831, a mais ardente aspiração do Brasil.

O unitarismo do Estado brasileiro, no período imperial, levou às concessões às idéias federativas. O Manifesto Republicano de 1870 foi pioneiro na conceituação da proposta federativa. No desenvolvimento do processo democrático brasileiro, dois temas têm profunda significação: República e Federação. ASSIS BRASIL afirma que a Federação foi a verdadeira causa de República.

Na evolução do constitucionalismo brasileiro, destaca-se, também, a autonomia concedida aos Municípios. A Federação, mesmo no Congresso Imperial, teve defensores, mencionando-se até a

monarquia federativa. No Projeto que o Partido Liberal enviou ao Senado, em 1831, estava inscrito: O Governo do Império do Brasil será a monarquia federativa.

As Constituições republicanas adotaram o sistema federativo. Mesmo assim notam-se, constantemente, tendências para a centralização excessiva, com influências negativas para a vida política e administrativa dos Estados-Membros. Já TAVARES BASTOS, em *A Província* (São Paulo, Brasiliense, Editora Nacional, 1937, 2ª ed.), atacava o centralismo. A Federação, envolta com a República, preparou o país para profundas transformações de ordem política e jurídica. A Federação apareceu associada à democracia. Desde o início, nos debates constitucionais, a lição norte-americana era constantemente invocada, para lembrar aspectos democráticos e autonomistas daquele sistema federativo: federação, ampla autonomia, descentralização política e administrativa. A inclinação para a Federação não evitou que ela surgisse fraca, nem que ocorressem abusos centralistas. Sua consagração constitucional não evitou certas dificuldades para sua execução e aprimoramento. Desde o Congresso Constituinte de 1890-1891 as preocupações em torno das premissas da Federação foram constantes. Naquele período, três das onze emendas aprovadas pelos constituintes, alterando o Projeto do Executivo, tratavam da autonomia estadual e da discriminação de rendas, desde que, durante a Monarquia, as antigas Províncias viveram asfixiadas pela centralização. ARISTIDES MILTON, ao ressaltar o valor do Estado federal, afirmou de sua importância, tendo em vista a criação de dois organismos distintos e autônomos, um representado pelo Governo Federal (União) e outro pelo Governo dos Estados (ARISTIDES A. MILTON, *A Constituição do Brasil. Notícia Histórica. Texto e Comentário*. Rio, Imprensa Oficial, 1898, 2ª ed., p. 10).

Vários comentaristas apontam defeitos do federalismo brasileiro, já no início de sua prática (AMARO CAVALCANTI, *Regime Federativo e a República Brasileira*. Coleção Temas Brasileiros, vol. 48, Editora Universidade de Brasília, Brasília, 1983).

As críticas à Primeira República, com referência ao federalismo, são constantes, a própria política dos governadores destruturava e negava a Federação. Os excessos e desacertos da República Velha contribuíram para manifestações antifederativas.

A Revolução de 1930, que teve a sua constitucionalização em 1934, de certa maneira foi uma reação contra as práticas políticas e institucionais da fase anterior do republicanismo. A alternância no poder efetiva-se pela política do "café com leite", desde 1894, com a predominância do Partido Republicano Mineiro.

A Constituição de 1934 adotou o estilo de 1891, epigrafando o seu Título I, com a denominação Organização Federal: "Toda orga-

nização política, em regime federativo-presidencial, está sujeita, exclusivamente, às normas federais, e não centralizadoras, em maneira que os componentes da Federação ou União Nacional, Estados e Municípios, dessas regras se não possam afastar . . .” (LOPES GONÇALVES, *A Constituição do Brasil*, Rio de Janeiro, F. F. Editora, 1935, p. 69).

A brevidade do constitucionalismo de 1934 desencadeia-se no autoritarismo centralizador de 1937. Período obscuro e de retrocesso, nos diversos segmentos da evolução constitucional do País. Efetiva-se a concentração total de poderes na União, com a supressão da autonomia dos Estados. Era a época dos interventores nomeados. Nesse período, os Estados viveram, praticamente, sob o regime de intervenção. A progressiva concentração de poderes da União foi uma constante dessa fase do sistema político nacional.

A ordem constitucional de 1946, apesar da tentativa de revitalização da Federação, não foi suficiente para estruturar o federalismo, que permaneceu débil. MÁRIO MARZAGÃO e ATALIBA NOGUEIRA, membros da Comissão de Constituição, em 1946, apontam as tendências unitaristas: “Caminhamos, infelizmente, para uma centralização administrativa tão categórica que, nessa marcha, dentro de pouco tempo, os últimos resquícios da Federação estarão extintos” (*Anais da Comissão de Constituição*. Publicação da Imprensa Nacional, 1948 — 1º vol., p. 242).

O federalismo consagrado na Constituição de 1946, apesar das críticas que lhe são endereçadas, introduziu certas novidades, inclusive no que diz respeito ao percentual de receitas tributárias da União, em favor de uma Região, o Nordeste.

Para doutrinadores brasileiros, com a Constituição promulgada em 1946, houve o restabelecimento, pela Constituinte, da Federação.

Com o movimento de 1964, surgiu um regime autocrático, com a União ampliando os seus poderes, perpetração de novas maneiras intervencionistas, com a nomeação de governadores pelo poder central, numa quase recriação dos antigos interventores do Estado Novo. O fortalecimento do papel exercido pela União, no contexto federativo, transborda-se no detrimento dos Estados e Municípios:

“Acentuada tendência centralizadora se verifica a partir do movimento político-militar de 31 de março de 1964.

O Ato Institucional de 9 de abril daquele ano, depois numerado, manteve a Constituição de 1946 com as modificações por ele introduzidas. Essas alterações já indicavam o fortalecimento da União em detrimento das autonomias estaduais. Centralizava-se o poder naquela pessoa de capa-

cidade política ao mesmo tempo que se entregava ao Presidente da República a maior parte de seu exercício.

Seguiram-se, cada vez mais concentrantes, os Atos Institucionais de n.ºs 2, 3 e 4, cujo teor foi, afinal, incorporado à nova Constituição, a de 1967. Havendo albergado a filosofia inspiradora do constituinte revolucionário, esta Constituição reduziu sensivelmente a autonomia estadual e, concomitantemente, diminuiu a independência do Poder Legislativo. Pode-se dizer que a fisionomia federal do Estado brasileiro se alterou (comparando-se o regime de 1946 com o de 1967).

Mas o grau elevado de centralização se operou com a edição do Ato Institucional nº 5, de 13 de dezembro de 1968, que, juntamente com outros Atos posteriormente editados, passaram a conviver com nova Constituição que veio a lume em 17 de outubro de 1969" (MICHEL TEMER, *Elementos de Direito Constitucional*. São Paulo, Editora Revista dos Tribunais, 1982, pp. 62/63).

A limitação de atuação dos Estados-Membros, agravada, no Brasil, durante os últimos anos, mostra a importância da repartição de poderes na configuração do tipo de Federação. Em certos modelos a descentralização é mais acentuada, daí que os Estados-Membros têm competências mais amplas. Referindo-se a essas relações, afirma JOSÉ AFFONSO DA SILVA: "Sob esse aspecto, podemos concluir que a Constituição vigente, desde a redação de 1967, modificou substancialmente as relações entre União e Estados-Membros, importando: a) aumento da competência da União, às expensas, naturalmente, da autonomia dos Estados; b) ampliação dos princípios de organização político-constitucional que devem ser observados pelos Estados; c) supremacia da União em matéria econômico-financeira; d) ampliação dos casos de intervenção federal nos Estados, relacionadas as novas hipóteses a questões de segurança nacional ou econômico-financeiras" (*Curso de Direito Constitucional Brasileiro*, São Paulo, Editora Revista dos Tribunais, 1984, 2ª ed., p. 51).

Com o surgimento do período de abertura política, em fase de estruturação e de definição ainda não completada, apareceram novas perspectivas para o aperfeiçoamento de autênticas instituições democráticas. Elas poderão, ainda, ocasionar uma melhor definição da Federação. Esta demanda a restauração da plenitude dos direitos políticos do povo brasileiro, com a universalização do voto, pela eleição direta, em todos os níveis da Federação.

Apesar das características formais do Estado federal, acolhidas pela Constituição, o federalismo brasileiro está esmagado pela

exacerbação centralizadora de poderes e de competências da União, circunstâncias que converteram o federalismo constitucional em puramente nominal e aparente.

A Federação, desfigurada pela centralização autoritária e absorvente dos poderes federais, deve, imediatamente, levar-nos a uma reconstrução federativa:

“A estrutura federal que a Constituição emendada em 1969 concebeu e projetou no plano constitucional afastou-se da concepção brasileira do federalismo republicano. O caráter conjuntural e episódico das soluções adotadas demonstram a precariedade e evidenciam a fragilidade da estrutura que se erigiu no terreno movediço das conveniências políticas. A União tornou-se absolutista na sua ambição de poder e, para servir ao autoritarismo do Governo Central, a Constituição cancelou a autonomia do Estado-Membro” (“Reconstrução do Federalismo Brasileiro”, *Revista Brasileira de Estudos Políticos*, Belo Horizonte, Universidade Federal de Minas Gerais, nº 54, janeiro, 1982, p. 80).

Com as perspectivas da adoção de um federalismo autêntico, várias questões passaram a ser ventiladas. As referências a uma reforma tributária, com o objetivo de revitalizar os Estados e a própria Federação, é uma constante. Os Estados encontram-se depauperados financeiramente. A própria Federação não corresponde ao seu conceito essencial e real, trata-se de uma proclamação mais nominal.

O desenvolvimento de uma economia, que é cada vez mais nacional, gera, normalmente, o crescimento dos poderes federais. Muitos serviços, considerados locais, foram transferidos para a União.

Os ideais federativos, em toda a evolução das diversas fases do constitucionalismo brasileiro, estão ligados às liberdades públicas. Com as novas perspectivas do *discurso intervencionista* nas Constituições brasileiras, o tema da Federação toma novas e profundas implicações, pelo que qualquer projeto de sua reforma não pode contentar-se na reforma tributária (WASHINGTON PELUSO ALBINO DE SOUZA, “O Discurso Intervencionista nas Constituições Brasileiras”, *Revista de Informação Legislativa*, Senado Federal, Subsecretaria de Edições Técnicas, jan./mar. 1984, a. 21, n. 81, pp. 323 e ss.).

Nos últimos anos, a Federação foi duramente atingida. É recente a modificação na escolha dos Governadores que vinham sendo impostos, segundo critérios adotados pelos regimes unitários. A projeção na teoria e na prática do ideal federativo vem sofrendo

desvios que dificultam sua autêntica elaboração. A necessidade de preservar a Federação, desrespeitada pelo Poder Central e enfraquecida pela desigual distribuição das rendas nacionais, mostra a importância de seu reexame.

Em vários estudos que examinaram a importância e a perspectiva do Estado federal, vêm surgindo novas indagações no que diz respeito ao relacionamento do federalismo com a dimensão regional. Os estudos de PAULO BONAVIDES levam à proposta do *federalismo regional*. Pretende a criação da autonomia regional, como um meio capaz de cicatrizar a ferida centralizadora e estatizante. Menciona as Regiões Metropolitanas de São Paulo, Belo Horizonte, Porto Alegre, Recife, Salvador, Curitiba, Belém e Fortaleza, criadas pela Lei Complementar nº 14, de 8 de junho de 1973, bem como os *entes regionais* estabelecidos, nos últimos anos, principalmente a SUDENE, SUDAM, SUFRAMA, SUDECO e SUDESUL, superintendências do desenvolvimento planejado, como manifestações próprias para fixação do federalismo regional. Para elas propõe a institucionalização de nova autonomia no horizonte constitucional. A adoção de Estatuto de Autonomia das Regiões seria a base para o surgimento de um federalismo de bases regionais.

O *federalismo das Regiões* é tido como um remédio para as tensões regionais e intra-regionais, por intermédio de uma representatividade regional institucionalmente formulada. Esse modelo federativo é proposto tendo em vista o quadro político econômico. Critica-se a teoria federativa clássica, frente às novas fórmulas de planejamento econômico. Pensa-se conciliar o equilíbrio, coordenação, harmonia, consentimento, pluralismo do federalismo das autonomias com as regiões. Na sua defesa pela criação de um quarto nível de governo, PAULO BONAVIDES critica a sistemática atual do ICM, no que a sua sistemática acentua o desnível econômico entre os Estados produtores e os Estados consumidores, devido a transferência de maior soma de recursos dos últimos para os primeiros.

Esta indicação de reforma federativa em bases regionais levanta a possibilidade do surgimento de três entes a compor politicamente uma Federação tridimensional, para substituir o esquema clássico do federalismo dual: *Estado-Membro*, *Estado regional* e o *Estado federal propriamente dito*. Com a elaboração da teoria desse federalismo regional, as *Regiões* se converteriam em Estados regionais, terceiro nível de estatalidade da comunhão federativa. A referencialização do Estado brasileiro teria, como primeiro passo político e jurídico para um federalismo das Regiões, a aceitação do Estatuto de Autonomia para o Nordeste, que para esse autor é tão importante quanto a redemocratização plena da sociedade brasileira (PAULO BONAVIDES, "O Planejamento e os Organismos Regio-

nais como Preparação a um Federalismo das Regiões”, em *Reflexões: Política e Direito*. Rio de Janeiro, Forense, 1978, 2ª ed., pp. 78 e ss.).

A reformulação da Federação demandará maior participação dos Estados-Membros e dos Municípios. As questões de índole regional, para maior equilíbrio do todo nacional, dão particularidades ao mesmo problema, em razão da existência de espaços com diferentes estágios de desenvolvimento, que apontam a necessidade de descentralização das decisões, sem prejuízo de um desenvolvimento integrado, devido as desigualdades inter-regionais. O federalismo, que deverá surgir dentro de um clima de plenitude democrática, terá que reduzir as disparidades inter-regionais, através da instituição de adequada discriminação de rendas públicas.

A centralização implantada pelo autoritarismo, no Brasil, nos últimos anos, sem atingir os objetivos de um planejamento que pudesse indicar alguns aspectos das diferenciações entre as diversas regiões, fez com que os Estados-Membros e Municípios vissem agravados os seus problemas, sem possibilidade de resolvê-los.

A democratização da sociedade brasileira depende de importantes transformações que erradiquem o autoritarismo dominante. A estruturação do *novo federalismo brasileiro* exige sua definição por Assembleias Constituintes a nível federal e estadual, com determinação precisa do tipo escolhido. Como fórmula de relacionamento intra-estatal, deverá corrigir o altíssimo grau de centralização atingido pelo Estado brasileiro, para formalizar mecanismos adequados de descentralização. Competência do centro e competências das coletividades-membros deverão ter uma definição constitucional exata. A participação das coletividades menores na revisão da Constituição será um dos elementos fundamentais para a efetivação da Federação.

Torna-se necessária uma interpretação dinâmica do federalismo, através de um processo democrático estável, eficiente e moderno. A organização e estabilidade da República brasileira, sob a forma de Federação, depende da repartição de competências, da harmonia de poderes entre os entes que a compõem, através de um jogo coordenado e normal dessas entidades. A pluralidade que concorre para o estabelecimento de um poder estatal federal congrega certas matérias constitucionais, com o reconhecimento das coletividades particulares. Sua base está nas relações fixadas entre o Estado federal e os Estados-Membros. Baseado em uma Constituição e não em um Tratado, deve levar em conta as diferenças específicas de seus componentes. A unidade e a diversidade supõem a sua efetivação.

Como princípio básico da estrutura constitucional do Estado brasileiro, a forma federativa está ligada ao sistema republicano e

ao representativo. A Federação deve partir para a definitiva conciliação com a multiplicidade de interesses que têm as unidades territoriais que gozam de autonomia política e administrativa, através da efetiva capacidade de auto-organização, autogoverno e auto-administração. As particularidades inerentes ao atual processo político brasileiro, ao pretender sair de um longo período centralizador, encontra diversas facetas no que diz respeito às transformações do federalismo, particularidades que devem ser observadas na definição do modelo de Federação, própria ao nosso meio: "Nos principais Estados federais do mundo contemporâneo, nota-se a tendência para a concentração de poderes na União. É consequência de muitas causas políticas e econômicas, sobressaindo ora estas, ora aquelas, conforme o Estado examinado, mas a linha constante é a do crescimento do governo central. Paralelamente a essa tendência, pode afirmar-se que nunca tivemos tanto governo como agora, em quaisquer níveis federal, estadual e municipal" (ORLANDO M. CARVALHO, *Relações Financeiras da União com Outras Órbitas de Governo*, em obra coletiva, *Perspectivas de Federalismo Brasileiro*. Estudos Sociais e Políticos, Belo Horizonte, Edições da Revista Brasileira de Estudos Políticos, Universidade Federal de Minas Gerais, nº 2, p. 79).

Na evolução do processo centralizador dos últimos anos, no Brasil, convém destacar que a prática indiscriminada dos decretos-leis tem sido, também, forma abundante de usurpação de competências estaduais, pela União.

Estados-Membros — Na estruturação do Estado federal, os Estados-Membros têm lugar de relevo. Sendo que a autonomia legislativa e a autonomia constitucional, situadas além do Poder Central (União), são novidades que esta forma de Estado consagrou. A soberania exerceu considerável influência na elaboração inicial da teoria do Estado federal. Ele fez surgir o Estado não soberano. O Estado-Membro é um Estado não soberano, dispõe de autonomia e não de soberania. Os Estados federados, além de contarem com administração própria, estabelecem as regras jurídicas, mediante legislação autônoma, inserida no padrão federal. A autonomia demanda repartição constitucional de competências:

- a) repartição exaustiva da competência de cada ordenamento;
- b) enumeração da competência da União e atribuição aos Estados dos poderes reservados e não enumerados;
- c) enumeração da competência dos Estados-Membros e atribuição à União de poderes reservados.

Municípios — A liberdade e autonomia municipais são condições essenciais para a efetivação do processo democrático descentralizado.

ATALIBA NOGUEIRA, após examinar a origem natural do Município, afirma que, para termos bom conhecimento de certo instituto jurídico, devemos partir de sua fase inicial, quando se apresenta ainda mais simples, em suas linhas realmente fundamentais. Estudando o Município no Brasil, entende que o “direito consuetudinário e o dimanado das câmaras municipais constituem o ponto de partida de toda a evolução do direito brasileiro”. Eis aí o marco inicial da história de vários casos do direito pátrio. Não nasceram com o Município apenas a sua ordenação jurídica, o poder municipal, o governo local, mas também a disciplina da democracia, o direito administrativo brasileiro, o penal, o processual, o trabalhista, o tributário e até o “nosso direito internacional, sem esquecer várias disposições de direito civil e comercial” (ATALIBA NOGUEIRA, *Teoria do Município*, Editora Revista dos Tribunais, outubro/dezembro, 1968, vol. 6, pp. 7 e 65).

A autonomia política do Município efetiva-se através dos seguintes procedimentos:

- a) poder de eleger o seu chefe do Executivo ou Prefeito;
- b) poder de eleger os representantes do Poder Legislativo local, chamados de Vereadores;
- c) administração própria, no que diz respeito ao seu peculiar interesse.

MACHADO PAUPÉRIO destaca que o controle do Município deve ser feito pelo povo, através de eleições freqüentes e práticas da democracia semidireta, bem como através da fiscalização financeira e pelo exame de suas decisões, no que diz respeito à legalidade, pelo Judiciário.

O Estado-Membro defere ao Município não só a legitimidade de sua existência, mas deve evitar interferir em sua atividade peculiar, para que este permaneça suficientemente autônomo, no que diz respeito aos seus fins específicos.

Distrito Federal — É uma figura relacionada com o federalismo, apesar das dificuldades que surgem quanto a sua definição. A organização do Distrito Federal mantém certas características, como uma circunscrição política de um gênero singular, sendo que em certo período manteve a representação no Senado e na Câmara, readquirida agora, bem como o direito de se administrar por si mesmo.

Considerado como território neutro, subordinado ao Poder federal, não é um Estado-Membro, nem um Município. Mesmo assim, é de grande importância no federalismo. A Constituição dos Estados Unidos estabeleceu competência exclusiva ao Congresso

para legislar sobre todas as matérias concernentes ao Distrito. No Brasil, a gênese do Distrito Federal está no Decreto nº 510, de 22 de junho de 1890, que dispunha, no artigo 2º: "O antigo Município Neutro constituirá o Distrito Federal, continuando a ser Capital da União, enquanto outra coisa não deliberar o Congresso." A Constituição de 1891 estabeleceu que cada uma das províncias formaria um Estado e o antigo Município Neutro constituiria o Distrito Federal.

Várias discussões surgiram, no que diz respeito à configuração jurídica do Distrito Federal. O unitarismo da Constituição de 1937 refletiu na organização do Município.

O Decreto-Lei nº 96, de 28 de dezembro de 1937, ao dispor sobre sua administração, confiou-a a um Prefeito nomeado pelo Presidente da República, com aprovação do Conselho Federal, demissível *ad nutum*, como ocorria na Constituição de 1934.

O processo de centralização, desenvolvido no Brasil, nos últimos anos, não poderia deixar de ter influência no federalismo, recaindo sobre os Estados-Membros, o Distrito Federal e os Territórios.

Territórios — O relacionamento entre o Território e o Federalismo mereceu detalhada análise de MICHEL TEMER:

"Indagou-se se algumas unidades territoriais, por não apresentarem condições econômicas e existências favoráveis satisfatórias, poderiam ser erigidas à condição de Província, que era um "plus" em relação à antiga divisão territorial. Tal colocação provocou acesos debates, não sendo poucos os que sustentaram que as regiões menos prósperas deveriam transformar-se em territórios, com organização especial preparando-se para, evoluindo econômica e culturalmente, atingirem a condição de Província" (MICHEL TEMER, *Território Federal na Constituição Brasileira*, São Paulo, Editora Revista dos Tribunais, 1975, pp. 13/14).

No modelo federativo brasileiro, que se institucionalizou através da Constituição de 1946, com as novas tendências descentralizadoras, ocorreu substancial mudança no que diz respeito aos Territórios nacionais. O preceito maior determinava que os Territórios poderiam, mediante lei especial, constituir-se em Estados, subdividir-se em novos Territórios ou volver à participação dos Estados de que tinham sido desmembrados. Por ocasião da Assembléia Constituinte de 1946, muitos constituintes foram contra a manutenção dos Territórios, defendendo a retirada da permissão constitucional de criá-los. Chegou-se a dizer que o Território colocava em risco a própria continuidade da Federação.

Regiões e Áreas Metropolitanas

A Federação é considerada como a forma mais avançada de descentralização, que, no entender de certos autores, caracteriza-se pela competência de auto-organização e de autogoverno. Essa configuração que podemos denominar de descentralização clássica passa por vários questionamentos, quando são estudados os aspectos do *regionalismo*, na *Federação*, chegando-se a serem defendidas novas formas:

- União;
- Região;
- Estado-Membro;
- Municípios;
- Regiões Metropolitanas.

DALMO DE ABREU DALLARI, referindo-se ao federalismo contemporâneo e ao tradicional, menciona:

- Federação tridimensional
- centralização e desconcentração
- regionalização federal
- regionalização estadual
- Estados e regiões sócio-econômicas.

Nos dias de hoje, o *planejamento* é outro tema que passa a ser permanentemente visto ao lado das questões sobre o federalismo.

A ordenação jurídica das Áreas Metropolitanas decorre da estruturação do federalismo contemporâneo. Diversos fatores contribuem para o aparecimento de novas formas de estruturação política e administrativa. Com o crescimento dos Municípios, surgiram as Regiões Metropolitanas, cuja institucionalização é de grande importância, quando são apontados os seguintes critérios:

a) associação, o sindicato dos Municípios, ou de sociedade de economia mista;

b) fusão de Municípios;

c) sistema da federação e da comunidade urbana.

O fenômeno metropolitano sofre pressões de várias espécies:

a) a alta densidade demográfica;

b) prevalência da superfície edificada sobre a não edificada, no interior da área;

c) alto coeficiente de densidade das relações sociais;

d) no contexto do sistema econômico nacional, ocorrem unidades especialmente diferenciadas.

Constitui indagação permanente a institucionalização da área metropolitana, tendo em vista uma estrutura administrativa unitária.

A Constituição de 1946 permitiu a criação, pelo Estado, de órgão de assistência técnica aos Municípios. A possibilidade de criação de "Regiões Metropolitanas", por meio de lei complementar, é inovação da Constituição de 1967.

Expressões como *Estado regional* ou mesmo *Poder regional* têm surgido, com o aparecimento de novas fórmulas de descentralização vinculadas a temas econômicos e de planejamento (*nacional, regional e local*). Vem daí a importância dada às regiões e ao regionalismo.

No Brasil, as preocupações com federalismo e região, economia regional, federalismo das regiões, organismos regionais, tomam ênfase, tendo em vista as afirmativas sobre a extinção, decadência do federalismo.

O desenvolvimento regional foi aceito pela Constituição de 1946. Procura-se definir a região como forma intermediária de descentralização, ou até como figura constitucional politicamente autônoma.

Planejamento, federalismo e região procuram resolver as questões das contradições entre diversidade e unidade. Nesse sentido, o planejamento regional tem importante papel na Federação.

Divisão de poderes — A teoria da separação de poderes de Montesquieu — Funções jurídicas do Estado

O princípio político-constitucional da separação de poderes, tido como fundamental para o Estado constitucional democrático, sofreu diversas interpretações que influenciaram o seu significado, tendo em vista as relações que decorreram das funções atribuídas aos diversos órgãos estatais (JOSÉ ALFREDO DE OLIVEIRA BARACHO, *Processo Constitucional*, Rio, Forense, 1984).

A natureza do "poder" e o vocábulo "poderes", vistos como uma divisão artificial das funções ou diferenciação natural de atividades, que levavam a uma fragmentação do poder e ao equilíbrio no papel do Executivo, do Legislativo e do Judiciário, conduzem a indagações sobre os mecanismos dos pesos e contrapesos e à edificação de um sistema que, partindo de forças existentes, leva a um verdadeiro equilíbrio, através da separação formal dos poderes.

A doutrina da limitação do poder, conforme assinala BERTRAND DE JOUVENEL, ao demonstrar, baseando-se em MONTESQUIEU, a necessidade de contrapoderes, não deve esquecer que é uma experiência permanente, que todo homem que tem poder é impulsionado a abusar do mesmo, chegando até onde encontra barreira.

A separação de poderes, expressão considerada como equívoca para muitos, tem gerado mal entendidos na ciência constitucional moderna, principalmente quando se tem em mente defini-la.

A teoria rígida e inflexível não está no próprio MONTESQUIEU, mas em muitos de seus intérpretes que lhe deram contornos rigorosos. Tendência mais aceita é aquela que ensaia preservar a teoria, graças a uma interpretação renovada da fórmula de MONTESQUIEU, não como separação impossível, mas distinção funcional entre os órgãos do Estado.

A separação de poderes é tida, de conformidade com certos intérpretes, como uma garantia concreta da liberdade. Examinada em muitos autores modernos sob a denominação de funções do Estado, como as diferentes formas jurídicas de que se reverte sua atividade, a teoria de MONTESQUIEU constitui tema fundamental da estrutura do Estado democrático.

Diversas denominações são utilizadas para designar o princípio teorizado por MONTESQUIEU: divisão de poderes, repartição de poderes ou distinção de funções. A teoria da separação de poderes, apesar de opiniões de que a versão clássica está superada, passou a ser patrimônio da juspublicística moderna.

A separação de poderes, de princípio político, na forma entendida por MONTESQUIEU e que serviu de base para garantia da liberdade individual, transformou-se, na dogmática moderna, em critério jurídico de organização do Estado, através de seus órgãos com a respectiva competência.

Denomina-se função jurisdicional aquela atividade do Estado destinada a tutelar a ordem jurídica, obtendo em casos concretos a declaração do direito e a observância das normas jurídicas preconstituídas, mediante a resolução das controvérsias que, como conflitos de interesses, surgem tanto entre particulares, quanto entre particulares e entes públicos, mediante a atuação coativa das sentenças. A declaração do direito e a observância da lei são obtidas por meio do *processo*, que constitui o complexo de atos coordenados, visando a provocar a atuação da vontade concreta da lei, por intermédio dos órgãos da jurisdição, relativamente a um bem que o autor pretende seja garantido por lei.

As funções podem ser classificadas quanto às formas em que se revestem seus atos. A legislação compreende a criação das nor-

mas jurídicas gerais. As Constituições que consagram o princípio da separação de poderes autorizam o chefe do Executivo a expedir normas gerais em lugar dos órgãos legislativos, muitas vezes sem autorização especial do mesmo órgão, em ocasiões diferenciadas. Os tribunais realizam função legislativa quando estão autorizados a declarar leis inconstitucionais.

A separação de poderes é o reconhecimento de que uma parte do Estado tem que cumprir determinadas funções, decorrentes do problema técnico da divisão de trabalho. É uma forma clássica de expressar a necessidade de distribuir e controlar o exercício do poder público. A teoria da distinção de poderes é concebida como instrumento jurídico racional, que torna possível exercício dos direitos e liberdades reconhecidos na "parte dogmática" da Constituição. Trata-se de técnica de limitação do poder, para tornar viável o exercício da liberdade em sua múltipla manifestação. A doutrina vincula-a a dois princípios fundamentais:

— cada função importante do Estado deve corresponder a um titular distinto;

— os titulares dessas funções precisam estar vinculados mediante um sistema de corretivos.

A separação de poderes, como foi teoricamente enunciada, não responde, senão imperfeitamente, a uma divisão lógica das funções governamentais. Por mais que se fale em provável abandono da separação de poderes, os publicistas ainda não deixaram de examiná-la. Nem conseguem um substitutivo que possa servir de base para o exercício das diversas formas de poderes, através de órgãos, no desempenho de suas funções.

O exame da teoria das funções do Estado vem, geralmente, precedido do conhecimento da teoria da separação de poderes, da qual deriva a primeira. A divisão de poderes, vista como uma teoria política necessária para combater o absolutismo e estabelecer um governo de garantias, conforme ficou visto, tornou-se princípio básico da organização dos Estados constitucionais democráticos.

Classificam-se as funções do Estado em duas categorias:

a) do ponto de vista do órgão que as realiza, aceitando-se o critério formal, subjetivo ou orgânico, que preside a natureza intrínseca da atividade, as funções são formalmente legislativas, administrativas e judiciais;

b) de acordo com a natureza intrínseca das funções, isto é, partindo de um critério objetivo, material, que prescinde do órgão ao qual são atribuídas, as funções são materialmente legislativas, administrativas ou judiciais, segundo tenha os caracteres que a teoria jurídica atribui a cada um desses grupos.

De maneira geral, ocorre a coincidência do caráter formal com o caráter material das funções. As funções que materialmente têm a natureza legislativa, administrativa e judicial correspondem aos Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário.

A distinção entre a função jurisdicional e a função administrativa tem provocado vários debates doutrinários. Cada um dos órgãos não exerce, apenas, de maneira exclusiva, a função que nominalmente lhe é indicada.

A jurisdição é a função de declarar o direito aplicável aos fatos, bem como a causa final e específica da atividade do Judiciário. A jurisdição está assentada no ato jurisdicional, que se efetiva pela realização da norma e sua aplicação ao caso concreto. A atividade jurisdicional ocorre quando um órgão do Estado aplica normas jurídicas em casos contraditórios substituindo sua vontade e de outras pessoas ou órgãos.

A função jurisdicional apresenta exigências tão numerosas e diversas que, para sua efetivação, torna-se necessária a utilização de muitos órgãos, cada um dos quais com um elenco de atribuições que dependem de uma organização judicial eficiente. Essa variedade leva à pluralidade de órgãos destinados ao exercício da função jurisdicional:

- a) pluralidade de graus de jurisdição;
- b) variedade dos tipos de tribunais de primeiro e segundo grau;
- c) multiplicidade de tribunais de cada tipo;
- d) existência dos tribunais especiais.

O princípio da separação de poderes ainda hoje é considerado como a pedra angular da organização do Estado moderno, trazendo duas conseqüências significativas:

- a) a distinção material das funções;
- b) a distribuição, por via normal permanente, de uma dada função e um certo grupo de órgãos.

A teoria da separação de poderes consagra a subdivisão das funções estatais de conformidade com o conteúdo material:

- a) *formal* — tendo em vista a qualidade do órgão do qual emana o ato. Um ato é definido como *legislativo* se emana do Parlamento ou do Congresso. *Jurisdicional*, quando decorre de um órgão do ordenamento judiciário. *Administrativo*, quando é emitido por um órgão pertencente ao Executivo;
- b) *material* — quando considerarmos o conteúdo do ato, independente do órgão do qual emana e da forma que reveste.

A doutrina moderna reconhece quatro funções:

- a) função legislativa;
- b) função administrativa;
- c) função jurisdicional;
- d) função de governo.

A função legislativa constitui-se mediante a criação de uma norma do ordenamento jurídico, como regra geral, abstrata e nova. Como regra geral, a norma dirige-se a uma multiplicidade de destinatários. Tem vigência *erga omnes* (generalidade subjetiva). Refere-se a um número indeterminado de fatos e relações. Abstrata, desde que a mesma obriga de maneira indeterminada. Nova, quando, normalmente, coloca um direito novo.

A função administrativa, que visa a tutela e segurança da ordem pública, deve ser aplicada pelo Estado, tendo em vista o interesse público. A função jurisdicional opera-se pela aplicação do direito no caso concreto.

O Poder Legislativo pode consagrar o sistema *monocameral* ou *bicameral*. O bicameralismo, para muitos doutrinadores, é uma exigência do Estado que tem a estrutura federal. O bicameralismo apresenta certas indagações como:

- a diferenciação e a competência das duas Câmaras;
- as relações entre as duas Câmaras;
- a resolução dos conflitos.

O funcionamento das Câmaras, durante certo período, recebe a denominação de Legislatura. Para garantir a independência do Legislativo existem certas *prerrogativas* das Câmaras:

- a) independência para seu funcionamento, com a definição constitucional de sua competência e atribuições;
- b) autonomia regulamentar. Cada um dos órgãos do Legislativo tem o poder de disciplinar-se através de regulamento próprio que define os tratados parlamentares, de conformidade com o que a Constituição determina;
- c) imunidade.

O funcionamento das Câmaras, de conformidade com as regras inerentes ao seu funcionamento, segue certos ditames:

- a) publicidade;
- b) *quorum*;
- c) sistema de votação (escrutínio secreto, apelo nominal, mediante voto eletrônico).

Examinando-se a natureza jurídica do Parlamento ou do Congresso (Câmara dos Deputados e Senado), entende-se que ele é o órgão representativo do povo. (JOSÉ ALFREDO DE OLIVEIRA BARA-CHO. "Teoria geral dos atos parlamentares", *Revista de Informação Legislativa*, Senado Federal, Subsecretaria de Edições Técnicas, Número comemorativo do 20º Aniversário, a. 21 n. 81, Brasília, jan./mar., 1984, pp. 259 e ss.; *idem*, "Imunidades parlamentares", n. 68, pp. 33 e ss.).

A relação entre o eleitor e o representante, seu mandatário, gera diversas discussões, no que diz respeito ao mandato imperativo, mandato representativo, ou a vinculação entre o Deputado e o Partido.

No exercício das atividades parlamentares, a *imunidade* assenta-se sobre o fundamento da exigência de se garantir a independência do parlamentar no exercício de suas atribuições.

A função legislativa é a mais importante dos membros desse poder, sendo que as Constituições definem as suas competências. Nessa sua competência genérica, convém lembrar a importância das *Comissões Permanentes* e das *Comissões Parlamentares de Inquérito*.

O Processo Legislativo é um dos pontos fundamentais no funcionamento desse poder, desde que ele define o elenco das figuras normativas, bem como as respectivas competências e tramitação.

O exercício do Poder Legislativo está assim determinado por certos pressupostos que definem a sua composição, competência e garantias.

Os sistemas eleitorais (majoritário, proporcional ou distrital) têm grande importância na definição do corpo legislativo, no que diz respeito às formas de recrutamento que definem a sua composição. Sendo que a competência e garantias são essenciais para definir a importância do Legislativo e a sua possibilidade como órgão independente.

Os sistemas de governo, no que diz respeito à estrutura e competência do *Executivo*, têm profunda significação. Convém destacar que o processo de sua escolha é essencial. Certas Constituições adotam o sistema de eleição direta, pelo corpo eleitoral, sendo que outras adotam a forma indireta da escolha, através do órgão legislativo. Os sistemas de governo, conforme veremos, definem melhor as relações entre o Poder Legislativo e o Executivo: "O Presidencialismo adotado na Convenção de Filadélfia nasceu com a Constituição de 17 de setembro de 1787. Teve origem empírica e sua formação científica e doutrinária deu-se no correr da evolução do fato político.

Debateu-se na Convenção se o Executivo deveria ser singular ou plural. Os convencionais divergiam em três correntes: a primeira queria um só presidente, a segunda propugnava por dois e a terceira em três" (ÍVAIR NOGUEIRA ITAGIBA, *Anteprojeto de Constituição para o Brasil e Exposição de Motivos*).

O Poder Judiciário, como órgão e pelas suas funções, tem grande relevância. Sua função é denominada de jurisdicional. Tem o poder de declarar o direito e aplicar a lei. Através da função jurisdicional são solucionados os conflitos, os litígios.

A Constituição imperial de 1824 adotou o princípio da divisão e harmonia dos Poderes políticos, assim relacionados: Poder Legislativo, Poder Moderador, Poder Executivo e Poder Judicial.

Desde o primeiro texto constitucional são definidas as atribuições desses órgãos, sendo que o Poder Judicial seria proclamado independente e composto de juizes e jurados. Além do Tribunal local, da Relação, havia também o Supremo Tribunal de Justiça. O sistema permaneceu assim, durante o Governo Imperial, apesar das reformas constitucionais realizadas em 1834 (Ato Adicional) e a de 1840 (Lei de Interpretação).

Com o período republicano extinguiu-se o organismo da Justiça única, substituindo-a pelo sistema dualista: a federal e a estadual.

Por decreto de 1890 criou-se a Justiça federal e a estadual. O Projeto elaborado pela Comissão da Constituinte ampliou a competência da justiça federal. A Comissão constitucional, de 1933/1934, iniciou os trabalhos com o objetivo de elaborar um Projeto de Constituição. Nos debates da Comissão do Itamaraty, pelo anteprojeto apresentado por CARLOS MAXIMILIANO, relator-geral, opinou-se pelo princípio da unidade da Justiça.

As Constituições vêm definindo a composição, competência e garantias do Judiciário, com o reconhecimento do Supremo Tribunal Federal, tribunais e juizes da Justiça Especial e as Justičas dos Estados.

As garantias da Magistratura têm sido determinadas pelos sistemas constitucionais que fixam os vencimentos (remuneração da magistratura), com outras definições:

- vitaliciedade;
- inamovibilidade;
- irredutibilidade de vencimentos.

Princípio que vem sendo colocado normalmente, na organização do Poder Judiciário, é o da dualidade de instâncias ou duplicidade de jurisdição.

O Supremo Tribunal Federal é considerado como a cúpula do Poder Judiciário. Tem grande importância no sistema federal, pelo que é denominado Tribunal da Federação.

4. *Sistemas de governo: parlamentarismo e presidencialismo. Conselho. O sistema de governo semipresidencial*

Quando examinamos os sistemas de governo, pelas suas particularidades, lembramos da Suíça, que é uma organização federal, com *Executivo colegiado*, uma Assembléia bicameral e um Tribunal federal.

Esse tipo de governo, denominado de governo *diretorial*, *convencional* ou *conselho*, tem um Poder Executivo exercido por um *Conselho Federal* que é um órgão colegiado, que atua conjuntamente, sendo que suas decisões são dele todo. O governo suíço é exercido por um *órgão coletivo*, um *diretório*, pelo que é designado, também, como governo *diretorial*. A estrutura e funcionamento desse órgão apresentam peculiaridades.

O Conselho Federal, diferentemente da Assembléia, que é o órgão supremo, é designado pelo art. 95 da Constituição, como "autoridade executiva e diretorial suprema da Confederação". A Constituição apresenta-o como agente subordinado do Parlamento, mas não podemos confundir-lo com o sistema parlamentar. O Comitê é uma coligação dos mais importantes Partidos, sendo que os seus membros não se vinculam excessivamente ao Partido. As decisões políticas fundamentais partem do Conselho Federal. O aumento de poder é permanentemente controlado, desde que o eleitorado pode exercer, mesmo após as eleições, outros tipos de controle, através de: *referendum* e *iniciativa legislativa*.

O Conselho é composto de 7 (sete) membros designados por quatro anos, pelos Conselhos reunidos em sessão conjunta. O Conselho renova-se ao mesmo tempo da Assembléia Nacional. Pelo artigo 98 da Constituição, o Conselho Federal é presidido pelo Presidente da Confederação; ele e o Vice-Presidente são nomeados por um ano pela Assembléia Federal entre os membros do próprio Conselho. Não pode ser considerado como Chefe de Estado. As competências do Conselho Federal são de caráter legislativo, executivo, administrativo e judiciais.

A Confederação suíça comporta três órgãos constitucionais: Assembléia Nacional, Conselho Federal e o Tribunal Federal.

Os sistemas presidenciais e parlamentarista, pela variedade de suas escolhas, têm merecido um maior número de estudos.

O sistema presidencial, para MACHADO PAUPÉRIO, "pode ser encarado como adaptação da Monarquia ao Governo republicano, desde

que dá indiscutível prestígio e poder ao Presidente da República". (A. MACHADO PAUPÉRIO. *Presidencialismo. Parlamentarismo e Governo Colegial*, Rio de Janeiro, Forense, 1956, p. 11).

É originário da prática política dos Estados Unidos, idealizado na Convenção de Filadélfia, institucionalizado na Constituição americana de 17 de setembro de 1787. Ao apontar algumas de suas características, podemos destacar:

- a) o Presidente pode constituir o Ministério e convocar o Congresso;
- b) pode colaborar na legislação, através da iniciativa, cabendo-lhe, em certas ocasiões, a iniciativa originária e exclusiva;
- c) pode usar o direito de veto, total ou parcial.

O elemento de equilíbrio no sistema presidencial está, principalmente, na *periodicidade do mandato presidencial, sendo que a menor duração do mandato é uma garantia contra o autoritarismo*, bem como o fortalecimento excessivo do poder. HAMILTON procurou encurtar o *mandato presidencial* para diminuir as consequências de seus erros e permanência.

O constitucionalismo americano, consagrado no presidencialismo, repercutiu em diversos Estados da América Latina. Várias são as preocupações com o presidencialismo, principalmente no que diz respeito às soluções extraconstitucionais. Dois mecanismos são considerados essenciais ao presidencialismo: *eletividade do Presidente da República e a teoria da separação de poderes*.

A questão da *responsabilidade* do Presidente é de grande importância, daí o surgimento do *processo de impeachment*.

O sistema de "freios e contrapesos" é relevante em seu funcionamento.

O sistema presidencial, mesmo nos Estados Unidos, tem passado por crises. Na América Latina o presidencialismo levou à hipertrofia do Executivo. Os abusos do presidencialismo têm gerado reflexões sobre o que se denomina *presidência imperial* (ARTHUR M. SCHLEESINGER, Jr. *The Imperial Presidency*, Boston, Houghton Mifflin, 1973). Entre os inúmeros livros publicados, nos últimos anos, sobre a presidência americana, esse merece destaque.

No sistema presidencial, o Presidente da República é a figura central de toda atividade política, peça fundamental dos mecanismos institucionais. Pelo exame de suas atribuições reconhece-se a sua força. É o chefe do Estado e o Chefe do Governo, sendo que o mesmo órgão unipessoal acumula múltiplas atribuições. Apesar

das críticas que o sistema merece, convém lembrar alguns de seus defensores:

“O mal não é intrínseco ao regime, e a experiência tem ensinado, de maneira concludente, que a coordenação dos poderes, tal como a instituiu, previdente e sabiamente, a Constituição federal, é fácil de ser executada e cumprida, com as limitações e equilíbrios sugeridos para a eficiência do sistema.

Não há meio, pela exata aplicação dos textos constitucionais, de se estabelecer a supremacia de um poder sobre outro. É inevitável a tendência, nos governos representativos, que se baseiam na expressão da vontade nacional pelo sufrágio, de fazer Legislaturas, o ponto convergente das aspirações gerais” (ANNIBAL FREIRE DA FONSECA. *O Poder Executivo na República Brasileira*, Biblioteca do Pensamento Político Republicano, Câmara dos Deputados, Editora de Brasília, vol. 7, Brasília, 1981, p. 25).

Na apresentação das características do sistema presidencialista são elencadas:

- confusão das funções de chefia de Estado com chefia de Governo;
- eleição direta do Presidente da República, pelo povo;
- irresponsabilidade política do Presidente e de seu Ministério;
- impossibilidade de dissolução do Parlamento;
- preponderância do Parlamento em matéria legislativa.

Várias ponderações contra o presidencialismo são apontadas, principalmente no que diz respeito ao fortalecimento do Executivo.

O regime parlamentar, para BURDEAU (*Droit Constitutionnel et Institutions Politiques*, Paris, 1957), é aquele no qual a direção dos assuntos públicos é exercida pelo Parlamento e pelo Chefe de Estado, conduzida por um Gabinete responsável perante o Parlamento. Essa definição apresenta alguns reparos. O regime parlamentar é aquele no qual um Gabinete ministerial, responsável perante a representação nacional, dirige a política do país.

O termo Parlamento, como instituição suprema do Estado, é empregado para definir a instituição que é encarregada de legislar e controlar o Executivo. Para a doutrina o regime parlamentar está assentado em três princípios fundamentais:

- a igualdade entre Executivo e Legislativo;
- a colaboração entre os dois Poderes;
- a existência de meios de ação recíproca entre os dois Poderes.

As críticas ao presidencialismo no Brasil têm levado à procura do parlamentarismo, como solução viável do processo político de democratização.

O sistema parlamentar no Brasil

A idéia parlamentarista, que volta a ser discutida no Brasil, como solução para corrigir os impasses institucionais, não é nova na história política nacional. O sistema foi praticado no segundo reinado, embora não previsto na Constituição imperial.

Na Monarquia vigorou durante 60 anos e deu certo, sendo escola de grandes estadistas como Nabuco, Ouro Preto, Paraná, Bernardo Pereira de Vasconcelos, Salles Torres Homem e outros.

O primeiro presidente do Conselho de Ministros de D. Pedro II foi o baiano e grande financista Manuel Alves Branco, segundo Visconde de Caravelas. Outras figuras destacaram-se no regime parlamentar: Rio Branco, Saraiva, Cotegipe, Zacarias de Góes e Vasconcelos.

O parlamentarismo foi derrubado por uma revolta militar, em 15 de novembro. Não havia presidencialistas no Brasil, a não ser os positivistas, que eram partidários de um regime forte, muitos estavam entusiasmados pelo modelo presidencialista americano.

Os republicanos, como demonstrou o manifesto de 1870, pensavam numa *República parlamentar*. Gaspar Silveira Martins, fundador do Partido Federalista, lutou pela execução de uma *República federativa e parlamentar*, idéia que orientou a revolução de 1893. Desde essa época, o sistema parlamentar vem sempre à baila, quando surgem dúvidas quanto ao funcionamento do nosso regime. RUI BARBOSA foi um dos autores que fez diversos comentários sobre as possibilidades de sua aplicação no País.

Em 1934, na *segunda Assembléia Constituinte da República*, capitaneado por Agamenon Magalhães, um grupo de parlamentaristas conseguiu atenuar o rígido presidencialismo clássico da Constituição de 1891, enxertando-lhe alguns institutos próprios do parlamentarismo.

Na última Assembléia Constituinte, em 1946, os parlamentaristas chegaram a oitenta.

Ocorreu, também, a experiência parlamentarista na República. Muitos seguidores do parlamentarismo vêem como um sistema capaz de atenuar certas influências que perturbam o funcionamento das instituições republicanas, principalmente evitando a tendência de fortalecimento do Executivo.

Dentre as vantagens apresentadas pelos defensores do parlamentarismo situam-se aquelas que afirmam que seria uma barreira

às constantes intervenções militares e propiciaria melhor formação de lideranças, diminuindo o aventureirismo político.

Desde Epitácio Pessoa que o Brasil vem marchando entre as críticas à idoneidade dos políticos e a participação dos militares. Bernardes governou em "estado de sítio". Washington Luiz foi deposto. Getúlio Vargas, Café Filho e Carlos Luz não tiveram melhor destino político. Jânio Quadros renunciou. Esses episódios, para muitos, retratam a falência do presidencialismo no Brasil.

O processo democrático inaugurado pela Constituição de 1946 acabou desaguando no movimento autoritário de 1964, com mudanças que reforçaram o Executivo, principalmente nos textos de 1967 e 1969. Convém recordar, também, a hipertrofia do Executivo em 1937.

O Parlamento brasileiro, órgão verdadeiramente representativo no Estado, reconquistaria, para os adeptos do parlamentarismo, o papel que lhe fora usurpado em 1889, passando a ser o órgão diretor da política.

Vive-se sob um regime que permanentemente caminha para o fortalecimento do Executivo, possibilitando a ampliação do poder pessoal.

No regime parlamentar, desde que o Chefe de Estado transforme-se em uma figura mais neutra, colocando-se acima dos partidos, decorre um parlamentarismo bem sedimentado, circunstância que deve gerar novas condições para o processo democrático, em Estados que pendem para formação autoritária.

Outra tentativa parlamentar foi a emenda Raul Pila, que não passou, no começo do governo Juscelino Kubitschek, devido à intervenção do Marechal Lott, tendo apenas 100 votos a favor e cinquenta contra.

As tentativas ocorriam em ambiente não preparado para recebê-las.

A adoção do parlamentarismo na República veio acompanhada de muitas dúvidas, até no que diz respeito à sua legalidade e legitimidade, sendo que anunciou-se até o propósito de submetê-lo ao Poder Judiciário pela inconstitucionalidade da reforma, que se operou em condições políticas anormais. Forças ponderáveis aglutinaram-se na campanha antiparlamentarista. O pronunciamento militar, de 1961, teve grande peso. Os chefes militares desejaram o rígido parlamentarismo alemão, mas o Congresso adotou um tipo mais flexível do clássico, da solução britânica e do estilo do Império brasileiro. Algumas soluções e sugestões do sistema germânico foram aproveitadas, com o objetivo de impedir-se a instabilidade de gabinete, embora vivêssemos em clima de instabilidade presidencial, que deixou longe a maioria dos regimes parlamentares.

O Presidente da República encaminhou as conversações entre os líderes políticos, para concretização de seus objetivos. Pensou-se na escolha de um nome para melhor vencer a crise política. O Presidente do Conselho de Ministros deveria dirigir a política do Brasil. Os Atos do Presidente da República só teriam validade, se referendados pelo Presidente do Conselho de Ministros, que seria o Chefe de Governo. O Chefe de Governo indicaria ao Presidente da República os demais componentes do Conselho de Ministros, sendo que o Governo apresentaria, perante a Câmara de Deputados, o pedido de sua confirmação. Se a aprovação fosse negada, o Chefe de Estado faria mais duas tentativas sucessivas. Se de novo malograsse, solicitaria ao Senado que escolhesse o Primeiro-Ministro por maioria absoluta. Em compensação, o Senado poderia, pelo voto de dois terços, recusar o nome ao Conselho de Ministros.

O processo era aparentemente complicado, mas visava evitar situações comuns nas repúblicas parlamentares. Os costumes e precedentes certamente fixariam normas futuras para simplificar os mecanismos institucionais adotados.

O governo terminaria quando a Câmara lhe recusasse a *confiança*, o que poderia originar-se de uma moção apresentada por cinquenta deputados e aprovada pela maioria absoluta deles. Admitiram alguns comentaristas que provavelmente surgisse uma forma indireta de moção de desconfiança: a rejeição de projeto do Governo ou a aprovação de projeto, contra o qual se manifestaria previamente o presidente do Conselho.

Caso não se conseguisse formar um Gabinete duradouro, o que se verificaria em três moções de desconfiança sucessivas, far-se-ia a consulta à Nação, isto é, haveria eleições legislativas. Segundo previa o texto do Ato Adicional, seriam raras as quedas de Gabinete, mas o País poderia mudar de governo a qualquer momento em que fosse necessário.

Passou-se do sistema presidencialista ao parlamentarista após uma crise, que inquietou todo o povo brasileiro. A fórmula encontrada pelo Congresso era a única que poderia evitar a guerra civil. O parlamentarismo deveria opor barreiras a dois males: aventureirismo político e pressão militar. Com o parlamentarismo evitaríamos os dois vícios. Aventureiro político não deveria chegar à Presidência da República, porque o Congresso, tendo o direito de escolha, optaria sempre por um elemento de tradição na vida pública, caso fosse feita a opção pelas eleições indiretas.

Apenas instaurado o regime parlamentar, começaram a articular-se as forças que pretendiam o imediato restabelecimento do

presidencialismo. Não era difícil identificar os principais interessados na volta à situação anterior ao Ato Adicional nº 4. Estavam no próprio seio das correntes políticas que constituíam a base do novo Governo. Foi notória e confessada a indisposição de Juscelino Kubitschek contra o regime de gabinete, como declarou o candidato a Presidente, em 65. O Presidente João Goulart, por sua vez, no mesmo ato em que prestou o compromisso de “manter, defender e respeitar a Constituição”, emendada para a adoção do parlamentarismo, lançou a suspeita sobre a legitimidade da deliberação do Congresso, ao declarar: “Cumpre-nos agora, mandatários do povo, fiéis ao preceito básico de que todo o poder dele emana, devolver a palavra e a decisão à vontade popular, que nos manda e que nos julga, para que ela própria dê seu *referendum* supremo às decisões políticas que em seu nome estamos solenemente assumindo neste instante”.

Entretanto, mesmo alguns modelos parlamentaristas são objeto de crítica, no que diz respeito à sua pureza institucional. Os sistemas da França e de Portugal vêm merecendo considerações sobre os seus respectivos funcionamentos. Nesse sentido, o quadro institucional comparado da Presidência da República tem permitido a qualificação de *Sistema semipresidencial*, graças ao conjunto de poderes efetivos detidos pelo Chefe de Estado. “A legitimação popular do Presidente nos regimes semipresidenciais, aliada à regra da sua irresponsabilidade política, fazem do Chefe de Estado senão o motor da vida política no âmbito do regime, pelo menos uma peça essencial do aparelho do Estado, conquanto uma observação conjunta dos vários sistemas de governo em referência faça sobressair o seu papel de árbitro institucional” (ISALTINO DE A. MORAIS. JOSÉ MÁRIO FERREIRA DE ALMEIDA. RICARDO LEITE PINTO. *O Sistema de Governo Semipresidencial. O Caso Português*, Lisboa, Editorial Notícias, 1984, p. 61; MARCELO REBELO DE SOUSA. *O Sistema de Governo Português, Antes e Depois da Revisão Constitucional*, Lisboa, Cognition, 1984, 3ª edição revista e atualizada).

JORGE MIRANDA, afirmando que a melhor qualificação era a de *sistema de governo semipresidencial*, mostra as particularidades daquele modelo, ao apontar as seguintes diferenciações:

- a) não é uma reprodução do *sistema de governo parlamentar*, em virtude do estatuto do Presidente da República;
- b) não é uma cópia do *sistema presidencial clássico*, desde que o Governo é órgão autônomo, responsável perante o Congresso, que pode ser dissolvido pelo Presidente da República;
- c) não é um *sistema de “tipo gaullista”*, pois o Presidente da República não pode presidir, por iniciativa própria, o Conselho de Ministros, além de não ter iniciativa de referendo, nem poder assumir poderes extraordinários;

- d) distingue-se do sistema de governo representativo simples, da Constituição portuguesa de 1933, desde que a ação do Presidente era coordenada com a do Conselho da Revolução e da Assembléia da República;
- e) não entende, também, que se possa falar de “parlamentarismo racionalizado” (JORGE MIRANDA. *Manual de Direito Constitucional. Preliminares. A Experiência Constitucional*, Coimbra Editora Limitada, 1982, 2ª edição, revista, p. 323).

GOMES CANOTILHO utiliza a expressão *o regime misto parlamentar-presidencial português*, tendo em vista as diversas relações entre os vários órgãos estabelecidos pela Constituição, onde ocorrem elementos típicos do presidencialismo e do parlamentarismo:

- a) Elementos do sistema parlamentar:
- existência de um “Gabinete” e de um “Primeiro-Ministro”;
 - responsabilidade ministerial;
 - referenda ministerial.
- b) Elementos do sistema presidencial:
- a instituição de um Presidente da República, eleito através do sufrágio direto;
 - o direito de veto político e legislativo;
 - a existência de poderes de direção política.
- c) Contribuição do regime parlamentar dualista:
- dupla responsabilidade do Governo;
 - direito de dissolução da Assembléia da República.

Esse autor compara o tipo institucional de Portugal com as experiências dos sistemas que vigoram em outros Estados: Áustria, Finlândia, Irlanda, Islândia, Sri Lanka e França. Apesar das semelhanças, reconhece as dificuldades de uma classificação capaz de abrangê-las em uma única categoria. A natureza mista parlamentar-presidencial realiza-se através de certa interdependência institucional, com reflexos nos seguintes mecanismos:

- Presidente da República e Primeiro-Ministro;
- Presidente da República e Assembléia da República;
- Assembléia da República e Governo (JOSÉ JOAQUIM GOMES CANOTILHO. *Direito Constitucional*, Coimbra, Livraria Almedina, 1983, 3ª ed., pp. 586 e ss.); MOULIN, R. *Le Présidentialisme et la Classification des Régimes Politiques*, Paris, 1978; MARTINS, Ives Gandra da Silva. *A Separação de Poderes no Brasil*, Curso Modelo Político Brasileiro, vol. IV, Programa Nacional de Desburocratização — PRND, Instituto dos Advogados de São Paulo, Brasília - DF, 1985, pp. 45 e ss.).