



# DIREITO CONSTITUCIONAL

VERBO.APOSTILA

## ***SUMÁRIO***

|                                                           |     |
|-----------------------------------------------------------|-----|
| 1. CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA .....                        | 04  |
| 2. NORMAS CONSTITUCIONAIS.....                            | 17  |
| 3. PODER CONSTITUINTE.....                                | 24  |
| 4. DIREITOS E GARANTIAS FUNDAMENTAIS.....                 | 26  |
| 5. PARTIDOS POLÍTICOS .....                               | 145 |
| 6. ORGANIZAÇÃO DO ESTADO .....                            | 163 |
| 7. PODER EXECUTIVO .....                                  | 175 |
| 8. PODER LEGISLATIVO .....                                | 180 |
| 9. PROCESSO LEGISLATIVO .....                             | 191 |
| 10. PODER JUDICIÁRIO .....                                | 237 |
| 11. FUNÇÕES ESSENCIAIS À JUSTIÇA.....                     | 263 |
| 12. CONTROLE DE CONSTITUCIONALIDADE .....                 | 269 |
| 13. DEFESA DO ESTADO E DAS INSTITUIÇÕES DEMOCRÁTICAS..... | 287 |
| 14. ORDEM ECONÔMICA E FINANCEIRA.....                     | 292 |
| 15. ORDEM SOCIAL.....                                     | 298 |

**LEIA E ASSISTA ÀS VIDEOAULAS  
NO SEU CELULAR****1º PASSO**

Baixe nosso APP leitor de códigos  
na Google Play ou AppStore: **QR BOOK**

**2º PASSO**

Encontre dentro do livro, os  
códigos QR dentro das  
disciplinas e temas abordados.

**3º PASSO**

Abra o APP **QR BOOK** e clique  
em "**LER O CÓDIGO**"

**4º PASSO**

Aguarde o leitor fazer o **SCAN**,  
na sequência se abrirá uma  
videoaula específica.

**5º PASSO**

Pronto, aproveite a qualidade das nossas videoaulas,  
com os melhores professores.





# CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL

Os princípios constitucionais, longe de ter feição meramente programática, detêm intensa força normativa e apresentam-se como bases de aplicação/conformação de todo o ordenamento jurídico e, de acordo com Humberto Ávila, “os princípios não apenas explicitam valores, mas, indiretamente, estabelecem espécies de premissas de comportamentos”.<sup>1</sup>

Segundo Paulo Bonavides, “o princípio imprime força, respeito e consistência ética e jurídica às regras da Lei Maior, por ser, em sede de legitimidade, a norma das normas, a proposição das proposições, alicerçando o sistema, cimentando o regime e compondo o laço de unidade na hermenêutica das Constituições”.<sup>2</sup> Por isso que “a lesão a um princípio é, juridicamente, no constitucionalismo contemporâneo, a ofensa das ofensas”.<sup>3</sup>

## ● FUNDAMENTOS DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL

A República Federativa do Brasil, formada pela União indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito e tem como fundamentos: a soberania; a cidadania; a dignidade da pessoa humana; os valores sociais do trabalho e da livre iniciativa; o pluralismo político. Todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos da Constituição Federal (CF, artigo 1º).

Para que se possa compreender a importância dos fundamentos da República basta mencionar que eles são os “componentes medulares das instituições do nosso sistema constitucional de poder”.<sup>82</sup>

Atentar para: a denominação correta da República (**Federativa do Brasil**); a composição da Federação (**não há menção a Territórios**); o significado da palavra **indissolúvel** (constitui atentado à Constituição qualquer tentativa de abolir a Federação); a expressão **Estado Democrático de Direito**; o significado da expressão **pluralismo político** (vários partidos); as maneiras pelas quais o povo exerce o poder: por intermédio de representantes por ele eleitos **ou diretamente** (plebiscito, referendo e iniciativa popular de projetos de lei).

Nossa Forma de Governo é a republicana. A **República** é a Forma de Governo que tem como principal característica eleição periódica do Chefe de Estado. A forma republicana de governo é um dos **princípios constitucionais sensíveis** (CF, artigo 34, inciso VII, “a”).

A democracia direta seria o regime ideal a ser adotado por um **Estado Democrático de Direito**. Entretanto, como é impossível que cada decisão governamental seja submetida ao crivo popular num país de proporções continentais como é o caso do Brasil, admite-se a chamada democracia

<sup>1</sup> ÁVILA, Humberto, *Teoria dos princípios: da definição à aplicação dos princípios jurídicos*. 4 ed. São Paulo, Malheiros, 2004, p. 17.

<sup>2</sup> BONAVIDES, Paulo. *Teoria Constitucional da Democracia Participativa*: por um Direito Constitucional de luta e resistência; por uma Nova Hermenêutica; por uma repolitização da legitimidade. São Paulo: Malheiros, 2001, p. 92.

<sup>3</sup> BONAVIDES, Paulo. *Teoria Constitucional da Democracia Participativa*: por um Direito Constitucional de luta e resistência; por uma Nova Hermenêutica; por uma repolitização da legitimidade. São Paulo: Malheiros, 2001, p. 130.



indireta, na qual os representantes do povo são eleitos pelo povo para o exercício do poder. Nada obstante, cumpre ressaltar que o sistema adotado pelo Constituinte de 1988 foi o da **democracia semidireta**, pois há possibilidade de o povo manifestar-se diretamente nos casos de plebiscito, referendo e iniciativa popular de projetos de lei.

## • SOBERANIA

O Estado Brasileiro é organizado mediante uma aliança de Estados chamada Federação. Numa federação os estados ditos federados compõem um todo soberano. Entretanto, os mesmos Estados federados não detêm soberania: a eles resta atribuída tão somente parte da autonomia política, como capacidade de auto-organização. Soberano é somente o todo resultante da junção de todos os estados federados: a República Federativa do Brasil.

Neste ponto é imprescindível reforçar a constatação de que é a República Federativa do Brasil o ente detentor de soberania na esfera planetária, não a União, pessoa jurídica de direito público interno. No plano do Direito Internacional é a República Federativa do Brasil quem celebra acordos e assina tratados, não a União Federal.

No Direito Internacional a soberania é o fundamento pelo qual os países devem ser tratados em mesmo nível sejam eles desenvolvidos, em desenvolvimento ou subdesenvolvidos. Todos devem ter igual tratamento. Um dos principais compromissos assumidos quando da celebração da Carta da ONU, constante no Preâmbulo, consiste em assegurar a igualdade de direitos das nações, sejam elas “grandes ou pequenas”.

Luigi Ferrajoli explica que a soberania pode ser concebida sob os aspectos interno e externo. Sob o aspecto interno, durante muito tempo, ao menos até o advento do Estado de Direito, já no Século das Luzes, a soberania significava o poder absoluto de regulamentar as questões intraterritoriais. Do ponto de vista externo, a soberania seria decorrente da paridade com outros Estados também soberanos, o que *“equivale a uma liberdade selvagem e reproduz, na comunidade internacional, o estado de natural desgregamento, que internamente a sua própria instituição havia negado e superado”*.<sup>4</sup>

Isto porque a soberania interna, desde os momentos nos quais, em bases racionais e secularizadas, idealizava-se o Estado Absolutista enquanto entidade, supostamente, necessária à paz e à defesa do bem comum, estava ancorada no poder que então se atribuía ao Estado para cumprir com essas e outras missões.

A grande conquista na transição do medievo para o Estado Moderno foi a soberania estatal. O Estado passou a ter existência tanto no plano interno quanto no externo, internacional.<sup>5</sup>

A relação entre Estados soberanos, justamente por pressupor a não subordinação entre nações ou a não subordinação a uma instituição supranacional com poderes coercitivos, pode ser

<sup>4</sup> FERRAJOLI, Luigi. *A soberania no mundo moderno*. Trad. Carlo Coccioli e Márcio Lauria Filho. São Paulo: Martins Fontes, 2002, p. 5-20.

<sup>5</sup> “O século XVII servira de apogeu à justificação, propagação e consolidação da doutrina da soberania. Esta doutrina extrai-se de uma imposição causuística do poder – o poder do monarca, gradativamente edificado e ampliado e afirmado no curso das dissensões e antinomias medievais, como absoluto e supremo, quer do ponto de vista interno, quer do ponto de vista externo. Externamente, fundava-se a independência do Estado Moderno, favorecido pelos antigos combates do Imperador germânico com o pontífice romano e internamente erguia-se um centro de autoridade incontestável na cabeça visível do monarca de direito divino ou de poderes absolutos”. (BO-NAVIDES, Paulo. *Ciência Política*. 10. ed. rev. ampl. São Paulo: Malheiros, 2003, p. 134-135).

comparada ao “estado de natureza” entre os homens na hipótese hobbesiana da ausência do Estado (no tocante ao plano intraterritorial).

A hipervalorização da soberania externa explica, por exemplo, o porquê de a universalidade dos direitos humanos, tão veementemente difundida nos tempos atuais, consubstanciar-se, na realidade, *“numa universalidade parcial e de parte: corrompida pelo hábito de reconhecer o Estado como única fonte de direito e, portanto, pelos mecanismos de exclusão por este desencadeados para com os não-cidadãos; e, ao mesmo tempo, pela ausência, também para os próprios cidadãos, de garantias supra-estatais de direito internacional contra as violações impunes de tais direitos, cometidas pelos próprios Estados”*.<sup>6</sup>

### • CIDADANIA

O âmbito de abrangência da cidadania enquanto fundamento da República Federativa do Brasil não pode estar restrito àquelas pessoas que detenham a chamada capacidade eleitoral ativa, ou seja, as que estão aptas a exercer o direito de votar.

A redução do significado da cidadania ao campo dos direitos políticos acabaria por excluir os menores de 16 anos, os indivíduos que estivessem com os direitos políticos suspensos, os brasileiros naturalizados cujos processos de naturalização houvessem sido declarados nulos e os estrangeiros.

Cidadão, na ótica de Adela Cortina, *“é aquele que pertence a uma comunidade política moderna, cujas instituições pretendem ser justas e precisamente adquirem sua legitimidade dessa pretensão de justiça”*.<sup>7</sup>

Assim, é o reconhecimento e o respeito à cidadania de toda e qualquer pessoa que atribui ao próprio Estado Moderno legitimidade. Tanto é assim que a cidadania é um dos fundamentos da República Federativa do Brasil. Por isso, o significado de cidadania deve ser o mais abrangente possível.

### • DIGNIDADE DA PESSOA HUMANA

A dignidade da pessoa humana traduz-se, de acordo com o contido no artigo 1º da CF, como fundamento da República Federativa do Brasil.

*“A dignidade da pessoa humana desde muito deixou de ser exclusiva manifestação conceitual daquele direito natural metapositivo, cuja essência se buscava ora na razão divina ora na razão humana, consoante professavam em suas lições de teologia e filosofia os pensadores dos períodos clássico e medievo, para se converter, de último, numa proposição autônoma, do mais súbito teor axiológico, irremissivelmente presa à concretização constitucional dos direitos fundamentais.*

*(...)*

*“Demais disso, nenhum princípio é mais valioso para compendiar a unidade material da*

<sup>6</sup> FERRAJOLI, Luigi. *A soberania no mundo moderno*. Trad. Carlo Coccioli e Márcio Lauria Filho. São Paulo: Martins Fontes, 2002, p. 35-36.

<sup>7</sup> CORTINA, Adela. *Ética transnacional e cidade cosmopolita*. In: MERLE, Jean-Christophe e MOREIRA, Luiz (orgs.). *Direito e legitimidade*. São Paulo, Landy, 2003, p. 275.

*Constituição que o princípio da dignidade da pessoa humana”.<sup>8</sup>*

Esta é a premissa a partir da qual devem partir os processos de interpretação do texto constitucional e de todo o restante do ordenamento jurídico brasileiro.

A dignidade da pessoa humana, enquanto princípio que norteia todo o sistema jurídico pátrio, é fundamento da República Federativa do Brasil, devendo ser vedada qualquer prática que a diminua. Isto porque diminuir a pessoa humana, reduzir a amplitude de sua dignidade, é torná-la objeto, um simples meio para atingir determinado fim.

Numa perspectiva kantiana, por exemplo, “o ser racional existe como fim em si, com valor absoluto, e não como meio para outros fins, com valor relativo (a estes outros fins)”.<sup>9</sup> Com base nesta justificativa Kant apresenta a seguinte proposição: “Age de tal maneira que possas usar a humanidade, tanto em tua pessoa como na pessoa de qualquer outro, sempre e simultaneamente como fim e nunca simplesmente como meio”.<sup>10</sup>

Contudo, como salienta Ingo Wolfgang Sarlet:

*“Desde logo verifica-se que, na concepção de Kant (largamente incorporada ao pensamento filosófico, político e jurídico contemporâneo), a coisificação e instrumentalização da pessoa humana encontra-se desde logo vedada, ainda que – consoante oportuna lembrança de Ronald Dworkin (El dominio de la vida. Una discusión acerca Del aborto, la eutanasia y la libertad individual, Barcelona: Ariel, 1998, p. 310), isto não signifique que em hipótese alguma as pessoas não possam ser colocadas em alguma situação de desvantagem”.*<sup>11</sup>

Interessante anotar que a dignidade da pessoa, além de **fundamento** da República (CF, artigo 1º, inciso III), também faz parte dos **objetivos da ordem econômica** (CF, artigo 170, caput).<sup>12</sup> Segundo Eros Roberto Grau, “a dignidade da pessoa humana aparece, assim, na Constituição de 1988, duplamente: no art. 1º como *princípio político conformador* (Canotilho); no art. 170, caput, como *princípio constitucional impositivo* (Canotilho) ou *diretriz* (Dworkin) – ou, ainda, direi eu, como *norma-objetivo*”.<sup>13</sup>



<sup>8</sup> BONAVIDES, Paulo. *Teoria constitucional da democracia participativa*: por um Direito Constitucional de luta e resistência por uma Nova Hermenêutica por uma repolitização da legitimidade. São Paulo: Malheiros, 2001, p. 231-233.

<sup>9</sup> NOUR, Soraya. *À paz perpétua de Kant*: filosofia do direito internacional e das relações internacionais. São Paulo: Martins Fontes, 2004, p. 10.

<sup>10</sup> KANT, Immanuel. *Fundamentação da metafísica dos costumes e outros escritos*. Trad. Leopoldo Holzbach. São Paulo: Martin Claret, 2004, p. 59.

<sup>11</sup> SARLET, Ingo Wolfgang. *Proibição de retrocesso, dignidade da pessoa humana e direitos sociais*: manifestação de um constitucionalismo dirigente possível. Revista Eletrônica sobre a Reforma do Estado (RERE), Salvador, Instituto Brasileiro de Direito Público, no. 15, setembro/outubro/novembro, 2008.

<sup>12</sup> Art. 170. “A ordem econômica, fundada na valorização do trabalho humano e na livre iniciativa, tem por fim assegurar a todos existência digna, conforme os ditames da justiça social.”

<sup>13</sup> GRAU, Eros Roberto. *A ordem econômica da Constituição de 1988 (interpretação e crítica)*. 8 ed. rev. atual. São Paulo: Malheiros, 2003, p. 176-177.

## • VALORES SOCIAIS DO TRABALHO E DA LIVRE INICIATIVA

A CF enumera, dentre os fundamentos da República Federativa do Brasil, os valores sociais do trabalho e da livre iniciativa. Eros Roberto Grau, ao comentar esse dispositivo, menciona que a correta leitura não seria “valores sociais do trabalho”, de um lado, e “livre iniciativa”, de outro. Para ele, o dispositivo constitucional enuncia, enquanto fundamentos da República, o valor social do trabalho e o valor social da livre iniciativa. Como consequência, *“isso significa que a livre iniciativa não é tomada, enquanto fundamento da República Federativa do Brasil, como expressão individualista, mas sim no quanto expressa de socialmente valioso”*.<sup>14</sup>

Adverte, também, que o significado da livre iniciativa de que trata o artigo 1º, inciso IV da CF não está limitado à liberdade econômica: *“Importa deixar bem vincado que a livre iniciativa é expressão de liberdade titulada não apenas pela empresa, mas também pelo trabalho”*.<sup>15</sup>

## • PLURALISMO POLÍTICO

O pluralismo político viabiliza o trâmite da pluralidade de ideias, aspirações, facções, interesses e forças da sociedade, que estão em permanente debate, em especial num país de proporções continentais. A base do pluralismo político é a liberdade de exposição da mais variada gama de opiniões.

O pluripartidarismo é, na realidade, consequência direta da adoção do pluralismo político enquanto fundamento da República Federativa do Brasil. Sob a ótica do eleitorado, da cidadania, a múltipla possibilidade de optar por esta ou aquela ideologia político-partidária viabiliza a difusão de novas aspirações e, especialmente, das aspirações de minorias que foram historicamente reprimidas, nas instâncias eleitorais e de poder.

## • PRINCÍPIOS CONSTITUCIONAIS FUNDAMENTAIS

Os princípios constitucionais, longe de ter feição meramente programática, detêm intensa força normativa e apresentam-se como bases de aplicação/conformação de todo o ordenamento jurídico e, de acordo com Humberto Ávila, *“os princípios não apenas explicitam valores, mas, indiretamente, estabelecem espécies de premissas de comportamentos”*.<sup>16</sup>

Segundo Paulo Bonavides, *“o princípio imprime força, respeito e consistência ética e jurídica às regras da Lei Maior, por ser, em sede de legitimidade, a norma das normas, a proposição das proposições, alicerçando o sistema, cimentando o regime e compondo o laço de unidade na hermenêutica das Constituições”*.<sup>17</sup> Por isso



<sup>14</sup> GRAU, Eros Roberto. *A ordem econômica da Constituição de 1988 (interpretação e crítica)*. 8 ed. rev. atual. São Paulo: Malheiros, 2003, p. 180.

<sup>15</sup> GRAU, Eros Roberto. *A ordem econômica da Constituição de 1988 (interpretação e crítica)*. 8 ed. rev. atual. São Paulo: Malheiros, 2003, p. 180.

<sup>16</sup> ÁVILA, Humberto. *Teoria dos princípios: da definição à aplicação dos princípios jurídicos*. 4 ed. São Paulo, Malheiros, 2004, p. 17.

<sup>17</sup> BONAVIDES, Paulo. *Teoria Constitucional da Democracia Participativa: por um Direito Constitucional de luta e resistência; por uma Nova Hermenêutica; por uma repolitização da legitimidade*. São Paulo: Malheiros, 2001, p. 92.



que “a lesão a um princípio é, juridicamente, no constitucionalismo contemporâneo, a ofensa das ofensas”.<sup>18</sup>

### • PRINCÍPIO REPUBLICANO

A República Federativa do Brasil é formada pela União indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal e constitui-se em Estado Democrático de Direito (CF, artigo 1º, caput). Dentre os fundamentos da República brasileira encontra-se a soberania (CF, artigo 1º, inciso I).

Nossa forma de governo é a republicana. A República é a forma de governo que tem como principal característica eleição periódica do Chefe de Estado. A forma republicana de governo é um dos princípios constitucionais sensíveis (CF, artigo 34, inciso VII, “a”).

### • PRINCÍPIO FEDERATIVO

O Estado Brasileiro é organizado mediante uma aliança de estados chamada Federação. Numa federação os estados ditos federados compõem um todo soberano. Entretanto, os mesmos estados federados não detêm soberania: a eles resta atribuída tão somente parte da autonomia política, como capacidade de auto-organização. Soberano é somente o todo resultante da junção de todos os estados federados: a República Federativa do Brasil.

Neste ponto é imprescindível reforçar a constatação de que é a República Federativa do Brasil o ente detentor de soberania. Não a União, pessoa jurídica de direito público interno. No plano do Direito Internacional é a República Federativa do Brasil quem celebra acordos e assina tratados, não a União Federal.

No Estado Unitário o Poder Legislativo é desempenhado por apenas um órgão. As leis são nacionais e destinam-se, em regra, a todo o território ocupado pelo Estado. Admite-se descentralização administrativa, mas sempre com subordinação hierárquica a uma autoridade central. Costuma-se dizer que o Estado Unitário é a forma mais comum de Estado.<sup>19</sup>

O Estado Federal é composto por Estados-membros que integram a federação desde que despidos do atributo da soberania. Difere do Estado Unitário essencialmente porque os Estados-membros, na federação, exercem o poder de editar leis e detêm autonomia para se auto organizar.<sup>20</sup>

Aos Estados-membros de uma federação, justamente por deterem a capacidade de auto-organização, cabe a prerrogativa de confeccionar as próprias Constituições. Exercem, em tais

<sup>18</sup> BONAVIDES, Paulo. Teoria Constitucional da Democracia Participativa: por um Direito Constitucional de luta e resistência; por uma Nova Hermenêutica; por uma repolitização da legitimidade. São Paulo: Malheiros, 2001, p. 130.

<sup>19</sup> “Do ponto de vista da distribuição geográfica do poder, até final do século XVIII, não se conheceu senão o Estado Unitário. É dizer, aquele em que há um único centro irradiador de decisões políticas expressas em lei” (BASTOS, Celso Ribeiro. Curso de Teoria do Estado e Ciência Política. 2. ed. atual. São Paulo: Saraiva, 1989, p. 96).

<sup>20</sup> “Exsurge a Federação como a associação de Estados (Foedus, foederis) para formação de novo Estado (o federal) com repartição rígida de atributos da soberania entre eles. Informa-se seu relacionamento pela ‘autonomia recíproca da União e dos Estados, sob a égide da Constituição Federal’ (Sampaio Dória), caracterizadora dessa igualdade jurídica (Ruy Barbosa), dado que ambas extraem suas competências da mesma norma (Kelsen). Daí cada qual ser supremo em sua esfera, tal como disposto no pacto federal (Victor Nunes)” (ATALIBA, Geraldo. República e Constituição. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1985, p. 10).

situações, Poder Constituinte. Entretanto esse poder é decorrente da Constituição da federação e, portanto, juridicamente limitado.

Há, contudo, a chamada regra da participação, que permite aos Estados-membros que tomem parte no processo de elaboração da vontade política da federação, intervindo com voz ativa nas deliberações de conjunto. Este é um marcante traço distintivo entre Estado-membro federado e um simples órgão administrativo descentralizado no Estado Unitário.

Por intermédio da regra da autonomia manifesta-se com toda a clareza o caráter estatal das unidades federadas. Podem elas estatuir uma ordem constitucional própria, estabelecer a competência dos três poderes que habitualmente integram o Estado e desempenhar uma imensa gama de poderes, prerrogativas e atribuições que estejam de acordo com a Constituição Federal.

Paulo Bonavides leciona que *“A posição dos Estados-membros no sistema federativo não se cifra apenas no desempenho de sua autonomia constitucional em matéria legislativa, executiva ou judiciária, senão que cumpre ver ao lado dessa autonomia aqueles pontos da organização federal em que os Estados federados aparecem por sua vez tomando parte ativa e indispensável na elaboração e no mecanismo da Constituição Federal”*.<sup>21</sup>

Essa “postura ativa e indispensável” decorre do exercício do poder legislativo em âmbito federal, por parte de um Estado-membro, a partir da participação nas deliberações parlamentares do sistema bicameral.

Vários Estados federados (Brasil, Estados Unidos e Argentina, por exemplos) adotam o bicameralismo, também chamado de legislativo dual: uma câmara composta por representantes do povo, normalmente eleitos pelo sistema proporcional, e uma câmara composta por representantes dos Estados, normalmente eleitos pelo princípio majoritário.

## • PRINCÍPIO DEMOCRÁTICO

A concepção teórica de *Estado de direito* cumpre a missão de limitar o poder político para estabelecer o império do direito, o “governo das leis e não dos homens”, o que pode aparentar mero atrelar-se à “liberdade dos modernos” assente no distanciamento e na restrição do poder, na defesa contra o mesmo.

Por sua vez, a concepção teórica de *Estado democrático* busca um poder, uma ordem de domínio legitimada pelo povo na sua titularidade e no seu exercício, organizada e exercida em uma dinâmica que não se desvincula do povo (na formulação de Lincoln: governo do povo, pelo povo, para o povo), o que pode aparentar mero atrelar-se à “liberdade dos antigos”, amiga da convivência com o poder.

Ocorre, no entanto, que o *princípio constitucional democrático* renova estas concepções, ao estabelecer para a democracia uma dimensão substancial (legitimidade) e duas procedimentais (legitimação). A legitimidade está atrelada à prossecução concreta e participativa de determinados fins e valores positivados (Estado de direito democrático – renovação sensivelmente diversa da fórmula “para o povo”). A legitimação está vinculada a escolha dos governantes (teoria da demo-

<sup>21</sup> BONAVIDES, Paulo. Ciência Política. 10 ed. rev. ampl. São Paulo: Malheiros, 2003, p. 185.

cracia representativa) e a formas procedimentais de exercício do poder que permitem atuar em sua concretização e renovar o controle popular (teoria da democracia participativa).

A dimensão positivada pela Constituição da legitimidade demonstra que o atual Estado de direito limita o exercício não democrático do poder, assim como a democracia, em sua dimensão substancial, deslegitima o poder exercido contra os valores positivados pelo direito, contra o direito.

Estas facetas da democracia demonstram que esta constitui *princípio jurídico* informador, “impulso dirigente” do Estado e da sociedade, fundamento radical e funcional de qualquer organização do poder. Desdobra-se em diversas normas principiológicas: soberania popular, renovação dos titulares de cargos públicos, sufrágio universal, liberdade de propaganda, igualdade de oportunidades nas campanhas eleitorais, separação e interdependências dos órgãos de soberania, entre outros.

### • PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃO DE PODERES

A teorização sobre a necessidade da tríade de poderes foi esboçada pela primeira vez por Aristóteles, na obra “A Política”, detalhada, posteriormente, por John Locke, no “Segundo tratado do governo civil”, que também reconheceu três funções distintas.<sup>22</sup>

Todavia, segundo Paulo Bonavides, nem Aristóteles e nem Locke sugeriram independência ou separação dos poderes, o que somente ocorreu com Montesquieu, em O Espírito das Leis, “a quem devemos a divisão e distribuição clássicas, tornando-se princípio fundamental da organização política liberal e transformando-se em dogma pelo art. 16 da Declaração Francesa dos Direitos do Homem e do Cidadão, de 1789”.<sup>23</sup>

O princípio da separação dos poderes foi esquematizado, tal qual conhecemos, na Europa Continental do Século XVIII como técnica refratária ao poder absoluto. Com a separação dos poderes retirava-se a possibilidade de os monarcas editarem leis e constituía-se um ramo autônomo de poder, dotado de parcela de soberania porque fundamentado no discurso da participação popular, com a específica prerrogativa de elaborar leis. Esse ramo de poder era o Parlamento, órgão representativo pelo qual governados poderiam exercer alguma colaboração nos atos de governo.<sup>24</sup>

Aponta-se que na Europa, após a Revolução Francesa e a inauguração do conceito de Estado Moderno, o discurso da participação popular na direção dos destinos das nações atribuía mais legitimidade ao Parlamento do que ao próprio Executivo. Difundiu-se a figura do Parlamento como a mais pura conformação do governo do povo, pelo povo e para o povo.<sup>25</sup>

José Afonso da Silva afirma que, atualmente, o princípio da separação dos poderes não se configura mais com a rigidez que norteou a sua elaboração. Para ele, a ampliação das atividades do Estado contemporâneo impõe nova visão, admitindo-se outras formas de relacionamento entre o Legislativo e o Executivo e destes com o Judiciário; fala-se agora não mais em “separação de

<sup>22</sup> MORAES, Alexandre de. Direito Constitucional. 7 ed. rev. atual. ampl. São Paulo: Atlas, 2000, p. 355.

<sup>23</sup> MORAES, Alexandre de. Direito Constitucional. 7 ed. rev. atual. ampl. São Paulo: Atlas, 2000, p. 355.

<sup>24</sup> BONAVIDES, Paulo. Teoria do Estado. 4. ed. rev. ampl. São Paulo: Malheiros, 2003, p. 265-266.

<sup>25</sup> BONAVIDES, Paulo. Teoria do Estado. 4. ed. rev. ampl. São Paulo: Malheiros, 2003, p. 266.

poderes”, mas em “colaboração de poderes” no parlamentarismo e em “técnicas de interdependência orgânica” e “harmonia de poderes” no sistema presidencialista.<sup>26</sup>

Com efeito, no constitucionalismo moderno surgiram técnicas de controle com o nítido objetivo de correção do rigorismo de uma rígida separação de poderes, implantada pela doutrina liberalista a partir de Montesquieu. As mais conhecidas e eficazes técnicas emergem da teoria de pesos e contrapesos.

O emprego dessas técnicas resulta presença do Executivo no Legislativo por meio do veto e da mensagem e, segundo alguns, da delegação.

No caso brasileiro, ao lado da independência, propugnou-se a harmonia entre os três poderes. Evidentemente que não bastaria a mera afirmação feita no artigo 2º da CF para que os poderes, independentes, fossem exercidos de forma harmônica. Por esta razão foram previstos, de maneira fluida em grande parte do texto constitucional, diversos dispositivos capazes de balizar todo o mecanismo de pesos e contrapesos idealizado pela Assembleia Nacional Constituinte.

O Presidente da República é julgado pelo Senado Federal nos crimes de responsabilidade (CF, artigo 52, inciso I), depois de aprovado o processo pela Câmara dos Deputados (CF, artigo 51, inciso I), funcionando como Presidente do procedimento o do Supremo Tribunal Federal (CF, art. 52, parágrafo único).

O Presidente do Supremo Tribunal Federal, por sua vez e assim como todos os demais Ministros daquela corte é julgado, nos crimes de responsabilidade, pelo Senado Federal (CF, art. 52, inciso II).

Os Ministros do Supremo Tribunal Federal e dos Tribunais Superiores, o Procurador-Geral da República, o presidente e os diretores do Banco Central somente são nomeados pelo Presidente da República após prévia aprovação pelo Senado Federal (CF, art. 84, inciso XIV).

O controle externo das finanças do Poder Executivo e do Poder Judiciário é realizado pelo Congresso Nacional, auxiliado pelo Tribunal de Contas da União (CF, artigos 70 e 71).

O Presidente detém o poder de veto a projeto de lei ordinária se o considerar inconstitucional ou contrário ao interesse público (CF, artigo 66, § 1º). Todavia ao Legislativo restou atribuída a possibilidade de, por voto secreto da maioria absoluta dos membros do Congresso Nacional, em sessão conjunta, providenciar à derrubada do veto (CF, artigo 66, § 4º).

Medidas provisórias são passíveis de edição pelo Presidente da República, que deverá submetê-las de imediato ao Congresso Nacional (CF, artigo 62, caput).

## ● PRINCÍPIOS NAS RELAÇÕES INTERNACIONAIS

O artigo 4º da CF trata dos princípios a serem adotados pela República Federativa do Brasil nas suas relações internacionais: independência nacional; prevalência dos direitos humanos; autodeterminação dos povos; não intervenção; igualdade entre os Estados; defesa da paz; solução

<sup>26</sup> SILVA, José Afonso da. Curso de Direito Constitucional Positivo. São Paulo: Malheiros, 2001, p. 113-114.

pacífica dos conflitos; repúdio ao terrorismo e ao racismo; cooperação entre os povos para o progresso da humanidade; concessão de asilo político.

Como se percebe, existe importante conexão entre os tradicionais critérios de justiça entre os povos e os princípios que regem o Brasil nas relações internacionais. Essa mesma conexão pode ser verificada na comparação do texto constitucional com o preâmbulo da Carta das Nações Unidas (ONU):

*“Nós, os povos das Nações Unidas, decididos: a preservar as gerações vindouras do flagelo da guerra que por duas vezes, no espaço de uma vida humana, trouxe sofrimentos indizíveis à humanidade; a reafirmar a nossa fé nos direitos fundamentais do homem, na dignidade e no valor da pessoa humana, na igualdade de direitos dos homens e das mulheres, assim como das nações, grandes e pequenas; a estabelecer as condições necessárias à manutenção da justiça e do respeito das obrigações decorrentes de tratados e de outras fontes do direito internacional; a promover o progresso social e melhores condições de vida dentro de um conceito mais amplo de liberdade; e para tais fins: a praticar a tolerância e a viver em paz, uns com os outros, como bons vizinhos; a unir as nossas forças para manter a paz e a segurança internacionais; a garantir, pela aceitação de princípios e a instituição de métodos, que a força armada não será usada, a não ser no interesse comum; a empregar mecanismos internacionais para promover o progresso econômico e social de todos os povos; Resolvemos conjugar os nossos esforços para a consecução desses objetivos”.*<sup>27</sup>

Flávia Piovesan lembra que *“Na realidade, trata-se da primeira Constituição brasileira a consagrar um universo de princípios a guiar o Brasil no cenário internacional, fixando valores a orientar a agenda internacional do Brasil – iniciativa sem paralelo nas experiências constitucionais anteriores”*.<sup>28</sup>

A simetria com a tradição internacional e a Carta da ONU justifica, sem a necessidade de maiores ilações, os princípios da independência nacional, da igualdade entre os Estados e da não intervenção. A autodeterminação dos povos é, na verdade, o pressuposto, o pano de fundo, para a aceitabilidade de todos os princípios, dele logicamente decorrentes.

## • PREVALÊNCIA DOS DIREITOS HUMANOS

Para Flávia Piovesan, *“a prevalência dos direitos humanos, como princípio a reger o Brasil no âmbito internacional, não implica apenas o engajamento do País no processo de elaboração de*

<sup>27</sup> O artigo 11 da Carta das Nações Unidas contém regras específicas a respeito da proibição de luta armada: “1. A Assembleia Geral poderá considerar os princípios gerais de cooperação na manutenção da paz e da segurança internacionais, inclusive os princípios que disponham sobre o desarmamento e a regulamentação dos armamentos, e poderá fazer recomendações relativas a tais princípios aos membros ou ao Conselho de Segurança, ou a este e àqueles conjuntamente. 2. A Assembleia Geral poderá discutir quaisquer questões relativas à manutenção da paz e da segurança internacionais, que lhe forem submetidas por qualquer membro das Nações Unidas, ou pelo Conselho de Segurança, ou por um Estado que não seja membro das Nações Unidas, de acordo com o artigo 35, nº 2, e, com exceção do que fica estipulado no artigo 12, poderá fazer recomendações relativas a quaisquer destas questões ao Estado ou Estados interessados ou ao Conselho de Segurança ou a este e àqueles. Qualquer destas questões, para cuja solução seja necessária uma acção, será submetida ao Conselho de Segurança pela Assembleia Geral, antes ou depois da discussão. 3. A Assembleia Geral poderá chamar a atenção do Conselho de Segurança para situações que possam constituir ameaça à paz e à segurança internacionais”.

<sup>28</sup> PIOVESAN, Flávia. Direitos humanos e o direito constitucional internacional. 7 ed. rev. ampl. atual. São Paulo: Saraiva, 2006, p. 37.



*normas vinculadas ao Direito Internacional dos Direitos Humanos, mas sim a busca da plena integração de tais regras na ordem jurídica interna brasileira”.*<sup>29</sup>

A partir da clara opção pela prevalência dos direitos humanos no cenário internacional (artigo 4º, inciso II), a CF torna o sistema jurídico brasileiro permeável aos sistemas internacionais de proteção aos direitos humanos, permitindo afirmar que *“a partir do momento em que o Brasil se propõe a fundamentar suas relações com base na prevalência dos direitos humanos, está ao mesmo tempo reconhecendo a existência de limites e condicionamentos à noção de soberania estatal”*.<sup>30</sup>

### • SOLUÇÃO PACÍFICA DOS CONFLITOS E DEFESA DA PAZ

Significam não lançar mão de luta armada. Este princípio está em total harmonia com o Preâmbulo da Carta das Nações Unidas (ONU), conforme mencionado acima.

Vale ressaltar que O artigo 11 da Carta das Nações Unidas contém regras específicas a respeito da proibição de luta armada, determinando que a Assembleia Geral possa considerar os princípios gerais de cooperação na manutenção da paz e da segurança internacionais, inclusive os princípios que disponham sobre o desarmamento e a regulamentação dos armamentos, e poderá fazer recomendações relativas a tais princípios aos membros ou ao Conselho de Segurança, ou a este e àqueles conjuntamente.

A Assembleia Geral poderá, também discutir quaisquer questões relativas à manutenção da paz e da segurança internacionais, que lhe forem submetidas por qualquer membro das Nações Unidas, ou pelo Conselho de Segurança, ou por um Estado que não seja membro das Nações Unidas, poderá fazer recomendações relativas a quaisquer destas questões ao Estado ou Estados interessados ou ao Conselho de Segurança ou a este e àqueles. Qualquer destas questões, para cuja solução seja necessária uma ação, será submetida ao Conselho de Segurança pela Assembleia Geral, antes ou depois da discussão.

Ainda, a Assembleia Geral poderá chamar a atenção do Conselho de Segurança para situações que possam constituir ameaça à paz e à segurança internacionais.

### • REPÚDIO AO TERRORISMO E AO RACISMO

O repúdio ao terrorismo e ao racismo, enquanto princípio que rege o Brasil nas relações internacionais, irradia-se pela própria Constituição e para todo o nosso sistema jurídico interno, pois o terrorismo<sup>31</sup> deve, por imperativo constitucional, ser considerado crime inafiançável e insuscetível

<sup>29</sup> PIOVESAN, Flávia. Direitos humanos e o direito constitucional internacional. 7 ed. rev. ampl. atual. São Paulo: Saraiva, 2006, p. 40.

<sup>30</sup> PIOVESAN, Flávia. Direitos humanos e o direito constitucional internacional. 7 ed. rev. ampl. atual. São Paulo: Saraiva, 2006, p. 40.

<sup>31</sup> “O repúdio ao terrorismo: um compromisso ético-jurídico assumido pelo Brasil, quer em face de sua própria Constituição, quer perante a comunidade internacional. Os atos delituosos de natureza terrorista, considerados os parâmetros consagrados pela vigente CF, não se subsumem à noção de criminalidade política, pois a Lei Fundamental proclamou o repúdio ao terrorismo como um dos princípios essenciais que devem reger o Estado brasileiro em suas relações internacionais (CF, art. 4º, VIII), além de haver qualificado o terrorismo, para efeito de repressão interna, como crime equiparável aos delitos hediondos, o que o expõe, sob tal perspectiva, a tratamento jurídico impregnado de máximo rigor, tornando-o inafiançável e insuscetível da clemência soberana do Estado e reduzindo-o, ainda, à dimensão ordinária dos crimes meramente comuns (CF, art. 5º, XLIII). A CF, presentes tais vetores interpretativos (CF, art. 4º, VIII, e art. 5º, XLIII), não autoriza que se outorgue, às práticas delituosas de caráter terrorista, o mesmo tratamento benigno dispensado ao autor de crimes políticos ou de opinião, impedindo, desse modo, que se venha a estabelecer, em torno do terrorista, um inadmissível círculo de proteção que o faça imune ao poder extradicional do Estado brasileiro, notadamente se se tiver em consideração a relevantíssima circunstância de que a Assembléia Nacional Constituinte formulou um claro e inequívoco juízo de desvalor em relação a quaisquer atos delituosos reves-

vel de graça ou anistia, enquanto que a prática do racismo<sup>32</sup> constitui-se em crime inafiançável e imprescritível (CF, artigo 5º, incisos XLII e XLIII).<sup>33</sup>

### • COOPERAÇÃO ENTRE OS POVOS PARA O PROGRESSO DA HUMANIDADE

A cooperação entre os povos para o progresso da humanidade segue a tradição internacional do dever de assistência a outros povos que estejam vivendo condições desfavoráveis que não os permitam ter regimes políticos e sociais justos.

Os ideais humanitários têm fácil trânsito na comunidade internacional, mas é cada vez mais importante a efetiva ação por parte dos países não miseráveis, afinal:

*“A maior tragédia de nosso tempo é que um sexto da humanidade nem está na escada do desenvolvimento. Um grande número de miseráveis da Terra está preso na armadilha da pobreza, incapaz de escapar por si mesmo da privação material extrema. Estão encurralados por doença, isolamento físico, estresse climático, degradação ambiental e pela própria miséria. Embora existam soluções para aumentar suas chances de sobrevivência - seja na forma de novas técnicas agrícolas, medicamentos essenciais ou mosquiteiros que podem limitar transmissão da malária -, essas famílias e seus governos simplesmente não contam com os meios financeiros para fazer esses investimentos cruciais”.<sup>34</sup>*

A Organização das Nações Unidas tem uma série de políticas voltadas à ajuda humanitária, à busca de melhores condições de vida nas localidades menos favorecidas, à proteção de minorias, ao combate à fome e à miséria.

### • CONCESSÃO DE ASILO POLÍTICO

A concessão de asilo político refere-se apenas a crimes políticos, perante os quais não prosperam os Tratados de Extradicação (CF, artigo 5º, inciso LII). A concessão de asilo político é ato de soberania do Estado, está a cargo do Chefe do Executivo Nacional e dentro de seu âmbito de discricionariedade, cabendo ao STF analisar a legalidade da medida.

---

tidos de índole terrorista, a estes não reconhecendo a dignidade de que muitas vezes se acha impregnada a prática da criminalidade política.” (Ext 855, Rel. Min. Celso de Mello, julgamento em 26-8-2004, Plenário, DJ de 1º-7-2005.)

<sup>32</sup> “Raça e racismo. A divisão dos seres humanos em raças resulta de um processo de conteúdo meramente político-social. Desse pressuposto origina-se o racismo que, por sua vez, gera a discriminação e o preconceito segregacionista. (...) Adesão do Brasil a tratados e acordos multilaterais, que energicamente repudiam quaisquer discriminações raciais, aí compreendidas as distinções entre os homens por restrições ou preferências oriundas de raça, cor, credo, descendência ou origem nacional ou étnica, inspiradas na pretensa superioridade de um povo sobre outro, de que são exemplos a xenofobia, ‘negrofobia’, ‘islamafobia’ e o antisemitismo.” (HC 82.424, Rel. p/ o ac. Min. Presidente Maurício Corrêa, julgamento em 17-9-2003, Plenário, DJ de 19-3-2004.)

<sup>33</sup> “Fundamento do núcleo do pensamento do nacional-socialismo de que os judeus e os arianos formam raças distintas. Os primeiros seriam raça inferior, nefasta e infecta, características suficientes para justificar a segregação e o extermínio: inconciliabilidade com os padrões éticos e morais definidos na Carta Política do Brasil e do mundo contemporâneo, sob os quais se ergue e se harmoniza o Estado Democrático. Estigmas que por si só evidenciam crime de racismo. Concepção atentatória dos princípios nos quais se erige e se organiza a sociedade humana, baseada na respeitabilidade e dignidade do ser humano e de sua pacífica convivência no meio social. Condutas e evocações aéticas e imorais que implicam repulsiva ação estatal por se revestirem de densa intolerabilidade, de sorte a afrontar o ordenamento infraconstitucional e constitucional do País”. (HC 82.424, Rel. p/ o ac. Min. Presidente Maurício Corrêa, julgamento em 17-9-2003, Plenário, DJ de 19-3-2004)

<sup>34</sup> SACHS, Jeffrey D. **O fim da pobreza**: como acabar com a miséria mundial nos próximos vinte anos. Trad. Pedro Maia Soares. São Paulo: Companhia das Letras, 2005, p. 46.

Um dos casos de maior repercussão nos últimos anos envolveu pedido, feito pela República Italiana, de extradição de Cesare Battisti, condenado pela prática de quatro homicídios enquanto membro de organização revolucionária clandestina. A questão levada ao conhecimento do Plenário de nossa Suprema Corte era saber se os atos praticados por Battisti configuravam crime político ou de opinião. Acaso positiva a resposta, não seria possível a extradição ante a proibição do art. 5º, inciso LII da CF, que determina que não será concedida a extradição de estrangeiro por crime político ou de opinião.

Concluiu-se que os atos praticados por Battisti estariam configurados como crimes comuns, pois *“não configura crime político, para fim de obstar o acolhimento de pedido de extradição, homicídio praticado por membro de organização revolucionária clandestina, em plena normalidade institucional de Estado Democrático de direito, sem nenhum propósito político imediato ou conotação de reação legítima a regime opressivo”* e, sendo assim, o caso *“não caracteriza a hipótese legal de concessão de refúgio, consistente em fundado receio de perseguição política, o pedido de extradição para regular execução de sentenças definitivas de condenação por crimes comuns”*.<sup>35</sup>

## ● OBJETIVOS FUNDAMENTAIS DA REPÚBLICA

Constituem objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil: constituir uma sociedade livre, justa e solidária; garantir o desenvolvimento nacional; erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais; promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação (CF, artigo 3º). Como se percebe, os objetivos fundamentais são caracterizados por cinco verbos no infinitivo. Objetivo é sinônimo de meta, missão. Fundamental é sinônimo de essencial. O artigo 3º da CF arrola as quatro metas essenciais a serem atingidas; mostra os quatro horizontes a serem alcançados; indica os caminhos a trilhar.

Enquanto os fundamentos (CF, artigo 1º) são os pilares de sustentação, os objetivos fundamentais representam o endereçamento teleológico da República Federativa do Brasil, as diretrizes a serem seguidas por todas as instâncias de poder e por toda e qualquer pessoa que integre a República. Isso quer dizer que todos são diretamente responsáveis por constituir uma sociedade livre, justa e solidária, por garantir o desenvolvimento nacional, por erradicar a pobreza e a marginalização (e reduzir as desigualdades sociais e regionais) e também por promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação.

<sup>35</sup> Ext 1.085, Rel. Min. Cezar Peluso, julgamento em 16-12-2009, Plenário, DJE de 16-4-2010