

Revista Eletrônica

Ano I – Número 1 – Dez. 2010/Jan. 2011



Reportagem

Justiça Eleitoral é sinônimo de trabalho permanente

A diplomação eleitoral pág. 14

Democracia e cidadania pág. 16

Depuração do cadastro eleitoral pág. 18



TRIBUNAL
SUPERIOR
ELEITORAL

Os Três Poderes da República

Jorge Marley de Andrade

A Separação dos Poderes – histórico

À época do Absolutismo (séculos XVI a XVIII), todo o poder do Estado se concentrava nas mãos do rei, que não conhecia controles ao seu poder, e ele próprio exercia e representava todas as funções estatais. O mundo de então conhecia somente a monarquia como forma de governo. A célebre frase atribuída a Luís XIV, rei da França, entre 1643 e 1715, serve bem à exemplificação de quanto dito acima. Dizia ele: “*L’État c’est moi*” (“O Estado sou Eu”).

Com o surgimento dos Estados Constitucionais e a derrocada do Absolutismo, a partir da Independência dos Estados Unidos da América (1776) e da Revolução Francesa (1789), as constituições dos Estados, quer monarquistas ou republicanos (que adotam a monarquia ou a república como forma de governo, respectivamente), quer presidencialistas ou parlamentaristas (que adotam o presidencialismo ou parlamentarismo como sistema de governo, respectivamente), passaram formalmente a descrever em seus textos como a soberania do Estado seria exercida no plano interno mediante a prescrição das três funções estatais, quais sejam a legislativa, a administrativa (executiva) e a judiciária (jurisdicional).

Assim é que surgiram os três poderes. Na verdade, o poder efetivo é um só e pertence ao Estado (modernamente, nas democracias, por representação do povo), que é soberano, isto é, não conhece nenhum poder material acima de si mesmo. Esse Estado, entretanto, é constituído mediante um documento político-jurídico que rege a vida sócio-jurídico-política



da comunidade a que corresponde e que denominamos Constituição. A Constituição, por sua vez, prescreve como esse poder estatal se manifestará, de modo a lhe impor limites, porquanto o Estado não pode tudo. O Estado, assim, manifesta-se mediante três funções primordiais já descritas: a legislativa, a administrativa e a judiciária. Essas três funções são os próprios três poderes em ação. Por outras palavras, as funções do Estado são exercidas pelos órgãos públicos – mediante seus agentes políticos – que constituem os poderes Legislativo, Executivo e Judiciário.

A garantia, portanto, contra um Estado arbitrário ou despótico, de poderes ilimitados e concentrados em um só órgão ou pessoa (como acontecia ou podia acontecer no Absolutismo), é exatamente a tripartição do poder do Estado em Poder Legislativo, Poder Executivo e Poder Judiciário. Essa garantia ganha contornos ainda mais acentuados na medida em que nenhum dos três poderes exerce poder sobre os demais; eles são, ao contrário, complementares, harmônicos e independentes entre si. Na medida, portanto, em que se complementam, controlam-se, isto

é, em lugar de se sobreporem uns aos outros, exercem apenas o controle dos demais, como exata garantia de suas próprias independências, o que se convencionou chamar de sistema de freios e contrapesos ou, originalmente em inglês, *check and balances*.

Registre-se, contudo, que essa separação de funções não é absoluta, afinal de contas, o Estado é uno. Nesse sentido é que a cada um dos poderes são atribuídas pela Constituição, primordialmente, funções típicas e, secundariamente, funções atípicas, sendo certo que as que são típicas para um deles são atípicas para os demais. Exemplificamos: a função típica do Poder Legislativo seria a elaboração das leis, sem embargo de que ao Poder Executivo e ao Poder Judiciário caibam funções legislativas atípicas de regulamentação, como são os decretos para aquele e os regimentos internos dos tribunais para este.

A Separação dos Poderes na Constituição brasileira

A Constituição Brasileira de 1988 estabelece que o Brasil é uma República Federativa (art. 1º) e presidencialista (art. 76). Segundo essa mesma Constituição, o poder do Estado, que originariamente pertence ao povo (art. 1º, parágrafo único), é exercido representativamente pela tripartição dos poderes Legislativo, Executivo e Judiciário (art. 2º).

Ser um Estado Federal, por sua vez, significa a opção por uma forma de Estado que se contrapõe ao Estado Unitário, em que só há um poder central autônomo. No caso do Brasil, a federação é composta pelos entes federativos da União (arts. 20 a 24), estados membros (arts. 25 a 28), Distrito Federal (art. 32) e municípios (arts. 29 a 31), todos go-

zando de autonomia político-administrativa (art. 18). Isso indica igualmente a tripartição dos poderes, para além da União (art. 2º), também para cada um dos demais entes da federação, exceções feitas ao Poder Judiciário, inexistente na estrutura orgânica dos poderes do Distrito Federal e dos municípios, exercido nesses casos por órgãos da estrutura da União e dos estados membros, respectivamente.

Os três poderes da União estão previstos na Constituição Federal em seu título IV: no capítulo I, o Legislativo (arts. 44 a 75); no capítulo II, o Executivo (arts. 76 a 91); no capítulo III, o Judiciário (arts. 92 a 126).

Cabe esclarecer que o Ministério Público, a despeito de ter sua previsão constitucional no capítulo IV do mesmo título em que se encontra a previsão dos três poderes da União, não constitui um quarto poder, nem faz parte da constituição de nenhum dos poderes constituídos; seu exercício é descrito como função essencial à função judiciária (jurisdicional) do Estado (art. 127).

Nos estados membros, os três poderes estão previstos nas constituições desses próprios entes federativos (art. 25), guardada a simetria prevista na Constituição Federal para a União e a observância de diretrizes gerais nela contidas para o Legislativo (art. 27), para o Executivo (art. 28) e para o Judiciário (arts. 125 e 126). De forma similar, com o mesmo resguardo de simetria e de observância de diretrizes gerais prescritas na Constituição Federal, a previsão dos Poderes Legislativo e Executivo no Distrito Federal encontra-se em sua Lei Orgânica (art. 32), da mesma forma que nos municípios (art. 29),

uma vez que nestes casos não existe Poder Judiciário na organização desses entes federativos.

Convém, finalmente, descrever as principais funções típicas e atípicas desses três poderes, a indicação de seus órgãos, seus agentes políticos e sua constituição nas esferas federal, estadual, distrital e municipal, segundo a Constituição Federal.

O Poder Legislativo

O Legislativo Federal (da União) é exercido pelo Congresso Nacional, que é bicameral, vale dizer, é constituído de duas casas legislativas: a Câmara dos Deputados, que representa o povo, e o Senado Federal, que representa os estados e o Distrito Federal (arts. 45 a 47).

O ingresso de deputados federais e de senadores como agentes políticos dos referidos órgãos legislativos dá-se pela via democrática eletiva direta (arts. 1º, parág. único e 14), aqueles para um mandato de quatro anos; estes para mandato de oito anos.

No nível estadual e distrital, o Poder Legislativo é exercido pelas assembleias legislativas e câmara legislativa, respectivamente (arts. 27 e 32, § 3º), e, no nível municipal, pelas câmaras municipais (art. 29, I e IV), todos mediante o exercício do mandato eletivo direto de seus agentes políticos, que são os deputados estaduais, deputados distritais e vereadores, respectivamente.

As funções típicas do Poder Legislativo Federal são: (1) a elaboração de leis em sentido amplo, que compreende emendas constitucionais, leis complementares e leis ordinárias, e acontece pela discussão e votação, sempre

nas duas casas (arts. 48; 59, I a III e 65); (2) a fiscalização político-administrativa (art. 49, X; 50; 58, § 2º, III) e financeiro-orçamentária do Poder Executivo (art. 49, IX; 51, II; 70; 71 e 84, XXIV).

Como exemplos de funções atípicas deste Poder Legislativo, citam-se, como função administrativa, a organização, o funcionamento, a criação e a extinção de cargos, empregos e funções da competência de cada uma das casas legislativas (arts. 51, IV e 52, XIII); como função judiciária, o processamento e julgamento do presidente, do vice-presidente da República, dos ministros do STF, entre outros, por crime de responsabilidade, da competência do Senado Federal (art. 52, I e II).

No sistema de freios e contrapesos a que nos referimos acima, o Poder Legislativo sofre a intervenção do Poder Executivo, por exemplo, na proposta inicial dos tipos normativos que vai legislar (arts. 60, I; 61; § 1º e 84, III), no exercício da sanção ou no veto desses tipos normativos (arts. 66 e 84, IV e V), no pedido de urgência na elaboração de tipos normativos propostos (art. 64, § 1º) e na escolha de 1/3 dos membros do Tribunal de Contas da União (arts. 73, § 2º, I e 84, XV); do Poder Judiciário, por exemplo, no controle de constitucionalidade dos tipos normativos que elabora (art. 102, I, a), no julgamento de seus membros por crime comum (art. 102, I, b), no julgamento de mandado de injunção pela sua eventual omissão em elaboração de tipos normativos (arts. 5º, LXXI e 102, I, q), no julgamento de mandado de segurança por ilegalidade ou abuso de poder das mesas de suas casas (arts. 5º LXIX e 102, I, d) e na diplomação dos membros do Congresso Nacional pelos Tribunais Regionais Eleitorais (CE, art. 30, VII).

O Poder Executivo

O Executivo Federal é exercido pelo presidente da República, auxiliado por ministros de Estado (art. 76).

O ingresso do presidente como agente político dá-se juntamente com o vice-presidente pela via democrática eletiva direta, para mandato de quatro anos (arts. 1º, Parág. Único; 14 e 77); já o ingresso dos ministros dá-se por nomeação do presidente (arts. 84, I e 87).

Nos níveis estadual e distrital, o Poder Executivo é exercido pelos governadores de Estado e pelo governador do Distrito Federal (arts. 28 e 32, § 2º) e, no nível municipal, pelos prefeitos municipais (art. 29, I a III), todos mediante exercício de mandato eletivo direto com duração de quatro anos.

As funções típicas do Poder Executivo Federal, em razão da opção pelo sistema de governo presidencialista, compreendem ações de chefe de Estado e de chefe de governo, na pessoa do presidente. Como chefe de Estado, ele representa o Estado brasileiro no campo externo, como, por exemplo, em missões diplomáticas, na celebração de tratados e acordos internacionais, na declaração de guerra ou celebração de paz (art. 84, VII, VIII, XIX, XX, entre outros). Como chefe de governo, comanda internamente o país nas ações governamentais, no cumprimento das leis e na organização, direção e funcionamento da máquina pública administrativa (art. 84, demais incisos).

Como exemplos de funções atípicas do Poder Executivo, citam-se, na função legislativa, a edição de medidas provisórias (arts. 59, V; 62 e 84, XXVI); a elaboração de decretos (art. 84, VI) e leis delegadas (arts. 59, IV e 68); na fun-

ção jurisdicional, o julgamento de processos administrativos contenciosos.

No sistema de freios e contrapesos entre os poderes, o Poder Executivo sofre a intervenção do Poder Legislativo, mediante o Congresso Nacional, na possibilidade de rejeição de veto a seus atos normativos (art. 66, § 5º), bem como de sua promulgação ante a omissão presidencial (art. 66, § 7º); na licença concedida ao afastamento do país pelo presidente ou vice, por prazo maior que 15 dias (arts. 49, III e 83); na autorização ao presidente para declaração de guerra e celebração de paz (arts. 49, II e 84, XIX e XX); na aprovação do estado de defesa e intervenção federal e autorização de estado de sítio, todos decretados pelo presidente (arts. 49, IV e 84, IX e X), entre outros; mediante a Câmara dos Deputados, na eleição de membros do Conselho da República (arts. 51, V e 89, VII); pelo Senado Federal, na aprovação por voto secreto após arguição pública de várias autoridades nomeadas pelo presidente (arts. 53, III e 84, XIV). São exemplos da intervenção do Poder Judiciário o controle de constitucionalidade dos tipos normativos que elabora (art. 102, I, a) no julgamento do presidente, do vice-presidente e dos ministros de Estado por crime comum (art. 102, I, b), no julgamento de mandado de injunção pela sua eventual omissão em elaboração de tipos normativos (arts. 5º, LXXI e 102, I, q), no julgamento de mandado de segurança por ilegalidade ou abuso de poder de presidente da República (arts. 5º LXIX e 102, I, d), na diplomação do presidente e vice-presidente pelo Tribunal Superior Eleitoral e no julgamento da legalidade dos atos administrativos de seus agentes políticos.

O Poder Judiciário

O Judiciário Federal é exercido pelo Supremo Tribunal Federal (STF); pelos 4 tribunais

superiores: Superior Tribunal de Justiça (STJ), Tribunal Superior Eleitoral (TSE), Tribunal Superior do Trabalho (TST) e Superior Tribunal Militar (STM); pelos 56 tribunais regionais: 5 Tribunais Regionais Federais (TRF), 27 Tribunais Regionais Eleitorais (TRE) e 24 Tribunais Regionais do Trabalho (TRT); pelo Tribunal de Justiça do Distrito Federal e Territórios (TJDFT); pelos juízes federais, juízes e juntas eleitorais e juízes do trabalho e juízes do Distrito Federal e dos Territórios (arts. 92; 101; 104; 106; 111 e 118).

O ingresso dos juízes do Poder Judiciário, diferentemente de todos os outros agentes políticos do Executivo e do Legislativo, não se dá pela via eletiva, mas por concurso público, no caso dos juízes singulares (art. 93, I); no caso dos tribunais, por promoção de magistrados de carreira ou nomeação, entre cidadãos brasileiros de notável saber jurídico, advogados, membros do Ministério Público (arts. 94; 101, § único; 104, § único; 107; 111-A; 115 e 123). O exercício da magistratura é vitalício (art. 95, I), limitado, entretanto, à idade de 70 anos, quando se verifica aposentadoria compulsória dos magistrados (arts. 93, VI c/c 40, § 1º, II).

No nível estadual, o Poder Judiciário é exercido pelos juízes e tribunais dos estados, com ingresso na magistratura da mesma forma que o dos magistrados da esfera federal (arts. 92, VII e 125); nos níveis distrital e municipal, não existe a estrutura orgânica do Poder Judiciário.

A função típica do Poder Judiciário Federal é a aplicação da lei aos casos concretos, mediante demandas judiciais que, pela via do

direito de ação (art. 5º, XXXV), sejam-lhe submetidas à apreciação.

Como exemplos de funções atípicas do Poder Judiciário, citam-se, na função legislativa, a elaboração dos regimentos internos dos tribunais (art. 96, I, a); na função administrativa, a organização e o funcionamento das secretarias dos tribunais, a concessão de licença, afastamento e férias aos membros dos tribunais, juízes e servidores, a organização e realização de concursos públicos (art. 96, I, alíneas b, e e f) e a administração de seu próprio orçamento, com prestação interna de contas públicas (arts. 75 e 99).

No sistema de freios e contrapesos entre os poderes, o Poder Judiciário sofre a intervenção do Poder Legislativo, mediante o Congresso Nacional, na fixação dos subsídios dos ministros do STF (art. 48, XV), na elaboração de vários atos normativos correlatos ao interesse do Poder Judiciário, como a proposta de organização ou alteração de quadro de servidores e sua remuneração (art. 96, II); mediante a Câmara dos Deputados, na autorização para o processamento e julgamento do presidente, do vice-presidente e dos ministros de Estado (art. 51, I); mediante o Senado Federal, na aprovação, por voto secreto, de membros dos tribunais nomeados pelo presidente, nos casos previstos na Constituição (art. 52, III, a); a intervenção do Poder Executivo se dá pela nomeação dos membros do STF, de todos os tribunais superiores e de todos os tribunais federais (arts. 84, XIV e XVI; 101, § único; 104, § único; 107; 111-A; 115 e 123).