



Interativa

Noções de Direito

Autor: Prof. Robson Ferreira

Colaboradores: Prof. Pedro José Gabriel Ferreira

Profa. Angélica Carlini

Professor conteudista: Robson Ferreira

Doutor em Direito pela Faculdade Autônoma de Direito (Fadisp – 2015) e mestre em Direitos Fundamentais pelo Centro Universitário Fieo (Unifio – 1999). É bacharel em Direito pelo Centro Universitário Fieo (Unifio – 1998) e possui pós-graduação *lato sensu* em Direito Societário pelo Instituto de Ensino e Pesquisa (Insper – 2010). Também é especialista em Direito Processual Penal pelo Centro Universitário das Faculdades Metropolitanas Unidas (FMU – 2000). Possui MBA Executivo pela Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ – Coppead – 1989) e pós-graduação em Mercado de Capitais (FGV – EPGE – 1987) e em Sistemas de Informações (UERJ – 1985).

Advogado inscrito na OAB/SP, atua na área empresarial consultiva. Com trinta anos de experiência profissional em empresas de grande porte, trabalhou na Price Waterhouse (analista consultor), Bancos Bozano Simonsen (gerente), Unibanco (diretor), Credibanco – Banco de Nova York (diretor), Telesp Celular/Vivo (diretor) e Medial Saúde (diretor). Atualmente, é consultor de empresas e exerce a advocacia nas áreas do Direito Empresarial e do Direito Digital.

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)

F383n Ferreira, Robson.

Noções de Direito. / Robson Ferreira. – São Paulo: Editora Sol, 2020.

108 p., il.

Nota: este volume está publicado nos Cadernos de Estudos e Pesquisas da UNIP, Série Didática, ISSN 1517-9230.

1. Estudo do direito. 2. Direito constitucional. 3. Direito civil.
I. Título.

CDU 340

U504.29 – 20

Prof. Dr. João Carlos Di Genio
Reitor

Prof. Fábio Romeu de Carvalho
Vice-Reitor de Planejamento, Administração e Finanças

Profa. Melânia Dalla Torre
Vice-Reitora de Unidades Universitárias

Prof. Dr. Yugo Okida
Vice-Reitor de Pós-Graduação e Pesquisa

Profa. Dra. Marília Ancona-Lopez
Vice-Reitora de Graduação

Unip Interativa – EaD

Profa. Elisabete Brihy
Prof. Marcelo Souza
Prof. Dr. Luiz Felipe Scabar
Prof. Ivan Daliberto Frugoli

Material Didático – EaD

Comissão editorial:

Dra. Angélica L. Carlini (UNIP)
Dra. Divane Alves da Silva (UNIP)
Dr. Ivan Dias da Motta (CESUMAR)
Dra. Kátia Mosorov Alonso (UFMT)
Dra. Valéria de Carvalho (UNIP)

Apoio:

Profa. Cláudia Regina Baptista – EaD
Profa. Betisa Malaman – Comissão de Qualificação e Avaliação de Cursos

Projeto gráfico:

Prof. Alexandre Ponzetto

Revisão:

Vitor Andrade
Elaine Pires

Sumário

Noções de Direito

APRESENTAÇÃO	7
INTRODUÇÃO	7

Unidade I

1 NOÇÕES PRELIMINARES AO ESTUDO DO DIREITO.....	9
1.1 Os diversos conceitos da palavra "direito"	9
1.2 Direito e moral.....	10
1.3 Direito objetivo e direito subjetivo.....	12
1.4 Direito positivo e direito natural.....	13
1.5 Ramos do Direito.....	13
1.6 Fontes do Direito	15
1.6.1 Fontes materiais.....	15
1.6.2 Fontes formais.....	16
1.7 Hierarquia das leis.....	19
1.8 Vigência da lei no tempo	20
2 TEORIA GERAL DO ESTADO.....	22
2.1 Estado e nação	22
2.2 Formas de Estado	26
2.3 Formas de governo	27
2.4 Sistemas de governo.....	28
2.5 República Federativa do Brasil.....	31
3 DIREITO CONSTITUCIONAL.....	35
3.1 Critérios de classificação das Constituições.....	36
3.2 Organização e separação dos Poderes.....	39
3.3 Poder Legislativo.....	40
3.3.1 Sistema de elegibilidade dos Deputados e Senadores.....	42
3.3.2 Processo Legislativo Federal.....	43
3.3.3 Emendas à Constituição Federal no Brasil.....	47
3.3.4 Cláusulas pétreas	50
3.4 Poder Executivo.....	51
3.5 Poder Judiciário.....	52
4 DIREITOS E GARANTIAS FUNDAMENTAIS.....	52

Unidade II

5 DIREITO CIVIL	57
5.1 Pessoa. Conceito e espécies	59
5.1.1 Capacidade	59
5.1.2 Emancipação.....	64
5.1.3 Domicílio	66
5.2 Classificação das pessoas jurídicas.....	69
5.2.1 Pessoas jurídicas de direito público.....	70
5.2.2 Pessoas jurídicas de direito privado	71
6 DOS DIREITOS DO CONSUMIDOR	76
6.1 Partes envolvidas na relação de consumo	76
6.2 Contratação por adesão	79
6.3 Propaganda enganosa e abusiva	81
6.4 Práticas abusivas	83
6.4.1 Venda casada.....	84
6.5 Direito de arrependimento	85
7 DIREITO TRABALHISTA.....	87
7.1 Breve histórico.....	87
7.2 Proteção do trabalhador na Constituição Federal de 1988	88
7.3 Princípios do direito do trabalho	89
7.4 Empregado e empregador	90
7.5 Contrato de trabalho.....	92
7.6 Terceirização	93
8 PROPRIEDADE INTELECTUAL.....	94
8.1 Propriedade industrial (Lei n. 9.279 de 1996).....	95
8.2 Direitos autorais (Lei n. 9.610 de 1998).....	97
8.3 Lei de Software (Lei n. 9.609 de 1998)	99

APRESENTAÇÃO

Prezado aluno, bem-vindo ao nosso estudo!

O foco desta disciplina é apresentar para você, numa linguagem acessível e objetiva, ou seja, para quem não cursa Direito, os principais institutos, ramos do direito brasileiro e também os principais temas jurídicos para o exercício profissional.

O Direito está presente em todas as relações sociais e de negócios, sejam pessoais, sejam empresariais. Portanto, é vital que você tenha em mente que esta disciplina pretende acentuar conhecimentos muito importantes para o seu sucesso profissional.

O conteúdo programático foi elaborado para destacar uma visão geral dos principais temas da atualidade relacionados com o mundo jurídico e que são essenciais para o exercício de sua profissão. Com esses conhecimentos, você se diferenciara, pois será capaz de avaliar melhor, sob o ponto de vista dos principais institutos jurídicos, situações concretas que surgirão naturalmente em sua carreira.

INTRODUÇÃO

Inicialmente, serão destacadas as noções preliminares do Direito, acentuando-se os principais conceitos, ramos e suas fontes, assim como os tipos de leis e a hierarquia entre elas.

Ao abordar a teoria geral do Estado, explica-se a macro-organização político-administrativa dos Estados modernos, incluindo as formas possíveis de Estado e de governo e os fundamentos do Estado Democrático de Direito.

Em direito constitucional, serão ilustradas as principais composições do Estado Brasileiro, sua estrutura federativa e processo legislativo, ou seja, como as leis nacionais são elaboradas.

Também estudaremos os direitos e garantias fundamentais à luz da Constituição Cidadã de 1988.

Em seguida, vamos acentuar temas como direito civil, direito do consumidor, direito trabalhista e propriedade intelectual, todos fundamentais para sua formação profissional.

Agradeço a sua atenção e desejo bons estudos.

Unidade I

1 NOÇÕES PRELIMINARES AO ESTUDO DO DIREITO

Ninguém vive isoladamente. O ser humano é gregário por natureza, ou seja, só realiza o seu potencial na vida em sociedade, por meio das relações sociais entre as pessoas. Todos nós trazemos pelo menos a noção de direito como sinônimo de lei; entendemos facilmente quando a palavra direito é empregada como sinônimo do conjunto de leis que regem as relações sociais num determinado país.

É comum encontrarmos na língua portuguesa uma palavra com mais de um significado, e isso não é diferente com o termo "direito". Mesmo que o tomemos em seu contexto jurídico, veremos que ainda assim há várias interpretações possíveis. Então, vamos conhecer algumas delas.

A princípio, é essencial que você entenda os vários significados da palavra direito e os diferentes sentidos em que ela é empregada em nosso dia a dia. Vamos usar a teoria do Direito e da filosofia do Direito para dar significado a esse vocábulo tão importante para o nosso estudo.

1.1 Os diversos conceitos da palavra "direito"

A palavra "direito" deriva de um vocábulo do latim, *directum* ou *rectum*, que tem o significado de colocar em reta, direito, reto, atributo daquilo que é conforme a regra.

Assim, ao longo do tempo, consolidou-se a noção de direito como uma regra ou um conjunto de regras capazes de determinar o que é certo, no sentido dos comportamentos que todos devem adotar e seguir como algo obrigatório numa determinada sociedade.

Apesar de a palavra possuir uma pluralidade de significados que podem refletir diferentes conceitos, não necessariamente se reduzindo ao seu significado de origem latina, quase sempre traz a noção fundamental de ser uma regra ou um conjunto de regras capazes de estabelecer o que é certo e mandatório.

Vejamos, então, os principais significados que podem ser atribuídos ao termo:

- **Norma:** esse sentido é muito importante e o mais comum, pois você certamente encontrará várias definições da palavra direito como lei, vale dizer, um conjunto de normas que devem ser seguidas por todos. São normas obrigatórias, pois caso alguém não respeite uma norma (lei) receberá uma penalidade imposta pelo Estado, que, em última instância, é o agente que detém o poder de obrigar as pessoas a cumprir a lei, inclusive com o emprego da "força", se necessário.
- **Faculdade:** aplicamos esse sentido quando a palavra direito reflete uma capacidade que é reconhecida a um determinado sujeito. Fica mais fácil com o seguinte exemplo: "homens e mulheres têm direitos iguais".

- **Justiça ou justo:** nessas hipóteses a palavra expressa o sentido de justiça que deve prevalecer nas relações sociais, por exemplo, quando falamos que a "liberdade de religião e crença é um direito de todos".
- **Ciência:** esse significado fica bem claro quando ouvimos alguém dizer, acertadamente, que o direito é uma ciência social aplicada.

O *Dicionário Houaiss da língua portuguesa* traz algumas definições sobre a palavra "direito" no sentido jurídico do termo:

18. Conjunto de normas da vida em sociedade que buscam expressar e também alcançar um ideal de justiça, traçando as fronteiras do ilegal e do obrigatório.

19. Ciência que estuda as regras de convivência na sociedade humana.

20. Conjunto de leis e normas jurídicas vigentes num país.

21. Conjunto de cursos e disciplinas constituintes do curso de nível superior que forma profissionais da lei (DIREITO, 2009).

Foram acentuados os contornos dos significados da palavra direito que interessam para o nosso estudo, e agora vamos aprofundar um pouco mais esses conceitos.

Quando tratamos o Direito como o conjunto de regras de conduta obrigatória, que devem ser seguidas por todos, aceitamos que ele tem poder coercitivo. Isso significa que o Estado pode exercer a força, se necessário, para fazer valer o direito. Dizemos que o **direito positivo** é o conjunto de normas expressas em forma de leis que devem ser conhecidas e obedecidas por todos as pessoas, sob pena de sofrer o poder coercitivo do Estado para fazer-lhes obedecer aos mandamentos legais.

Agora fica fácil para você entender o Direito como ciência, aquela que se detém em descrever e interpretar o direito positivo. Entretanto, não se deve confundir esses dois conceitos, ou seja, entenda que o direito positivo é a linguagem prescritiva, pois prescreve as condutas que se expressam através do conjunto de normas válidas (em forma de leis) num determinado espaço e tempo, enquanto a ciência do direito apresenta-se em seu caráter descritivo e interpretativo, permitindo a aplicação das leis.

1.2 Direito e moral

É importante que você consiga diferenciar o direito e a moral.

Consolidamos no quadro a seguir as principais diferenças entre o direito e a moral. Verifique com atenção as características que distinguem cada um desses dois conceitos.

Quadro 1 – Comparação entre direito e moral

	Direito	Moral
Campo de atuação	Na sociedade: as regras jurídicas visam facilitar o convívio social, buscam prevenir e solucionar os conflitos	No indivíduo: as regras morais visam o melhoramento do indivíduo
Objetivos	Orientar as condutas para consolidar valores sociais, sendo a Justiça o maior deles	Buscar o bem-estar social, através do aperfeiçoamento dos indivíduos
Sanção (penalidade)	<ul style="list-style-type: none"> – Privativa de liberdade – Restritiva de direito – Multa 	<ul style="list-style-type: none"> – No íntimo da pessoa: remorso, dor de consciência e arrependimento. – Na sociedade: censura pública e desprezo social
Quem aplica a sanção	O Estado – através do Poder Judiciário, que tem a função de interpretar as leis e julgar (tribunal, juiz)	A consciência individual e/ou a sociedade
Exemplos de comportamentos exigidos	Obediência ao contrato firmado entre as partes (direito civil). Condutas proibidas por lei (crimes previstos no direito penal). Pagamento de tributos (direito tributário). Seguir as regras de trânsito etc.	Cortesia, cavalheirismo, pontualidade, assiduidade, respeito pelo próximo, companheirismo, lealdade, devolver ao dono um objeto achado (mesmo que muito valioso) etc.

Percebeu que o campo de atuação do direito é diferente daquele da moral? Alguns autores classificam o direito como um subconjunto da moral. Não é absolutamente verdadeira essa teoria, pois é fácil verificar que o Direito não se limita a contemplar somente as regras puramente morais. É certo que existem muitas normas jurídicas, na verdade a maioria, que prosperam a partir de conceitos morais estabelecidos pelos costumes. Entretanto, igualmente não é difícil encontrarmos leis que não possuem nenhuma relação com a moral, porque são amorais (alheias à valoração moral). Podemos exemplificar citando o Código de Trânsito Brasileiro (Lei n. 9.503 de 23 de setembro de 1997), que visa tão somente organizar o tráfego de pessoas e veículos. Indo um pouco além, podemos trazer à baila a existência de algumas leis que para determinado grupo social podem ser até consideradas como imorais e que, apesar de tutelarem fatos considerados imorais por uma parte da sociedade, ainda assim são perfeitamente legais à luz do Direito. Podemos exemplificar, sem nenhuma conotação valorativa de nossa parte, a questão do divórcio (previsto em lei) ou as previsões legais que autorizam o aborto; alguns países legalizaram a prostituição ou contam com a previsão legal da aplicação da pena de morte.

Assim, nota-se que a esfera normativa do direito é diferente da moral. O conjunto de leis de um país (vale dizer, o seu direito) visa construir um ambiente social e de negócios em que haja segurança nas relações entre as pessoas (naturais e jurídicas), que contribui para a redução e prevenção dos conflitos irremediavelmente surgidos nas sociedades, cabendo ao Estado, através do Poder Judiciário, em última instância, resolver os conflitos entre as pessoas. O Estado pode, inclusive, estabelecer e impor penalidade a uma das partes, que será obrigada a aceitar, sob pena do emprego da força, prerrogativa que nas sociedades desenvolvidas é algo exclusivo do Estado, que a usa em circunstâncias muito específicas.

A moral, por sua vez, em sentido amplo, pode ser entendida como o conjunto de costumes, de usos e de práticas, portanto, de padrões de conduta estabelecidos num determinado tempo por um determinado grupo social. Dessa forma, podemos dizer que a norma moral fixa quais condutas as pessoas, enquanto inseridas numa determinada sociedade, devem seguir na busca do seu aperfeiçoamento individual. É correto afirmar, portanto, que as normas morais buscam aperfeiçoar o ser humano em sua individualidade, contribuindo para a harmonia social e o melhoramento da sociedade como um todo.

Nesse instante, é preciso pensar a respeito de alguns aspectos. Qual a consequência que uma pessoa enfrenta quando deliberadamente não segue os padrões morais definidos pelo seu grupo social, ou até mesmo religioso? Você já percebeu que ninguém é processado na justiça por descumprir um mandamento moral, como estar sempre atrasado, ser descortês ou ser desrespeitoso com as pessoas mais velhas, os que se embriagam costumeiramente (abusando do álcool, cujo consumo aliás é legalizado) ou até mesmo aqueles que praticam atos considerados obscenos em público, só para mencionar alguns exemplos bem corriqueiros? É evidente que esses comportamentos são reprováveis pela nossa sociedade, entretanto, a pessoa experimentará no máximo reprovção social, em alguns casos até o desprezo de seus amigos, familiares ou confrades, dependendo da gravidade da conduta para aquele grupo social. Na esfera íntima, o indivíduo poderá experimentar o sentimento de remorso e tristeza ao aceitar a sua culpabilidade, conforme o julgamento da sua própria consciência. Não há nenhuma força capaz de demover as pessoas desses comportamentos, considerados reprováveis, que não a sua própria consciência, que o induz a reformular a sua conduta diante dos valores prezados pelo seu grupo social.

Direito e moral, apesar de diferentes, se complementam na construção do convívio social, sendo certo que a violação das normas jurídicas fixadas trará consequências externas ao indivíduo, que, inclusive, poderá ser considerado culpado pela justiça e ser obrigado a cumprir uma determinada pena. Ao contrário disso, verificamos que a não obediência às normas morais trará consequências íntimas (internas) ao indivíduo, ou seja, é no campo de sua consciência pessoal que o remorso ou a reprovção social lhe trará desconforto. Importante destacar que não devemos minimizar a dor que o remorso e a censura social ou religiosa podem trazer para uma pessoa.

1.3 Direito objetivo e direito subjetivo

O conjunto de todas as normas jurídicas existentes e impostas a todas as pessoas pelo Estado é denominado **direito objetivo**. Todos são obrigados indistintamente a segui-las e obedecê-las, por isso são chamadas de regras cogentes de comportamento que determinam como as pessoas devem agir ou não agir numa determinada situação.

Quando uma pessoa A viola uma dessas regras de direito objetivo, prejudicando uma pessoa B, pode ser o caso desta última querer invocar o poder do Estado para obrigar aquela pessoa a cumprir sua obrigação no negócio jurídico. Essa faculdade que a pessoa B tem de exercer o seu direito é chamada de **direito subjetivo**, ou seja, dependerá sempre, nesse nosso exemplo, da vontade e disposição da pessoa B em querer agir, invocando a regra de direito objetivo.

Vamos dar um exemplo para que você entenda melhor essas situações. O Código de Defesa do Consumidor, Lei n. 8.078, de 11 de setembro de 1990, em seu artigo 49 prevê o direito de arrependimento do consumidor para compras de produtos e serviços fora do estabelecimento comercial, portanto, engloba as compras feitas pela internet. Veja a redação do artigo 49 e seu parágrafo único do CDC para começar a se familiarizar com esse tipo de texto:

Art. 49. O consumidor pode desistir do contrato, no prazo de 7 dias a contar de sua assinatura ou do ato de recebimento do produto ou serviço, sempre que a contratação de fornecimento de produtos e serviços ocorrer fora do estabelecimento comercial, especialmente por telefone ou a domicílio.

Parágrafo único. Se o consumidor exercitar o direito de arrependimento previsto neste artigo, os valores eventualmente pagos, a qualquer título, durante o prazo de reflexão, serão devolvidos, de imediato, monetariamente atualizados (BRASIL, 1990).

Assim, nota-se que a condição descrita no artigo 49 é uma regra de direito objetivo imposta a todos os comerciantes que vendem seus produtos e serviços pela internet. Todos estão obrigados a aceitar as devoluções dentro do prazo de 7 (sete) dias. Pensemos sobre uma situação na qual um consumidor compre um determinado produto pela internet, suponhamos um par de tênis, e, ao recebê-lo em sua casa, fique insatisfeito com o produto. Devolver o produto é um direito dele, conforme estabelecido pelo direito objetivo (BRASIL, 1990, art. 49). Entretanto, não sabemos se a insatisfação dele é tão grande a ponto de fazer com que exerça esse direito. Estamos falando do direito subjetivo, ou seja, se a vontade dele (é subjetivo, porque é diferente em cada pessoa e situação) vai ao ponto de querer exigir o seu direito objetivo.

1.4 Direito positivo e direito natural

A todas as leis e códigos escritos e que servem para reger as relações de uma sociedade, durante um período de tempo, denominamos **direito positivo**, ou seja, entende-se que direito positivo e direito objetivo se equivalem. Pode-se dizer, conforme o exemplo que examinamos, que o Código de Defesa do Consumidor é um exemplo de direito positivo, bem como, em conjunto com todas as leis escritas e publicadas no Brasil, que obedecem a uma determinada hierarquia, que estudaremos depois, também é usual ser chamado de ordenamento jurídico brasileiro.

O **direito natural** parte da ideia abstrata do Direito, que entende existir um conjunto de normas e regras naturais à condição humana, portanto universais e imutáveis, o qual se estende a todos os seres humanos em todas as épocas, independentemente de qualquer outra condição. O direito à vida e à liberdade são exemplos típicos, entre outros, de direitos naturais, pois devem ser garantidos a todos os seres humanos.

Assim, observa-se que o direito positivo é particular para cada Estado, portanto tem um caráter formal, temporal e territorial, ou seja, pode e é diferente para cada país, pois as leis de um país são produto da vontade política da sociedade adotadas pelo Estado e podem ser modificadas a qualquer momento. Já o direito natural engloba princípios e valores superiores ao direito positivo, inerentes à condição humana e que derivam da natureza, seja numa perspectiva religiosa, a vontade de Deus, seja mesmo de uma dimensão racional, na qual o que importa para o direito natural é a condição humana em si, independentemente de forma, tempo, nacionalidade ou etnia, visto que seu caráter é universal e inerente a todos os seres humanos, sem hipótese de distinção ou exclusão.

1.5 Ramos do Direito

Nesse instante, deixemos de lado as questões que envolvem a moral, pois o nosso estudo é sobre o Direito, essa ciência tão importante para as sociedades modernas.

Em primeiro plano, podemos dividir o direito brasileiro em dois grandes ramos: direito privado e direito público. Entender essas grandes divisões não é tão difícil. Existem vários assuntos e temas que são de interesse somente das pessoas envolvidas numa determinada transação ou num determinado negócio. Imagine uma situação na qual alguém resolve alugar um carro em uma locadora de veículos durante uma viagem. Haverá direitos e obrigações para ambos os lados desse negócio, que certamente serão regidos por um contrato de locação de veículo, entre as partes, registrando-se tudo: condições gerais, preço, data de devolução do veículo, seguro do veículo etc. Assim, é fácil compreender que esse exemplo está na esfera do direito privado, pois o contrato somente interessa aos particulares, que são as partes envolvidas: a pessoa que está alugando o carro e a locadora de veículos.

Quando se fala de direito público o assunto é outro, porque passamos para esfera pública, ou seja, trata-se de situações nas quais os direitos e obrigações envolvem os interesses da sociedade como um todo. Para entender facilmente, imagine a obrigatoriedade dos pagamentos dos tributos que recaem sobre todos os cidadãos e empresas. Pode-se dizer que as normas jurídicas que regem a criação e a cobrança dos tributos são de ordem pública, vale dizer: alcançam a todos sem distinção, pois é através do recolhimento dos tributos que o Estado se mantém e obtém os recursos necessário para os investimentos nos programas estatais, incluindo saúde, segurança, educação, infraestrutura. Assim, compreende-se o caráter público desse ramo do Direito, denominado direito tributário, que interessa indistintamente a todos os cidadãos.

É correto dizer que o direito positivo é o conjunto de normas jurídicas e que se divide em vários ramos, por exemplo, direito constitucional, direito civil, direito do consumidor, direito trabalhista, direito constitucional e direito tributário.

Para ter uma visão geral dos ramos do direito, apresentamos a figura a seguir, que resume os principais ramos do direito privado e do direito público.

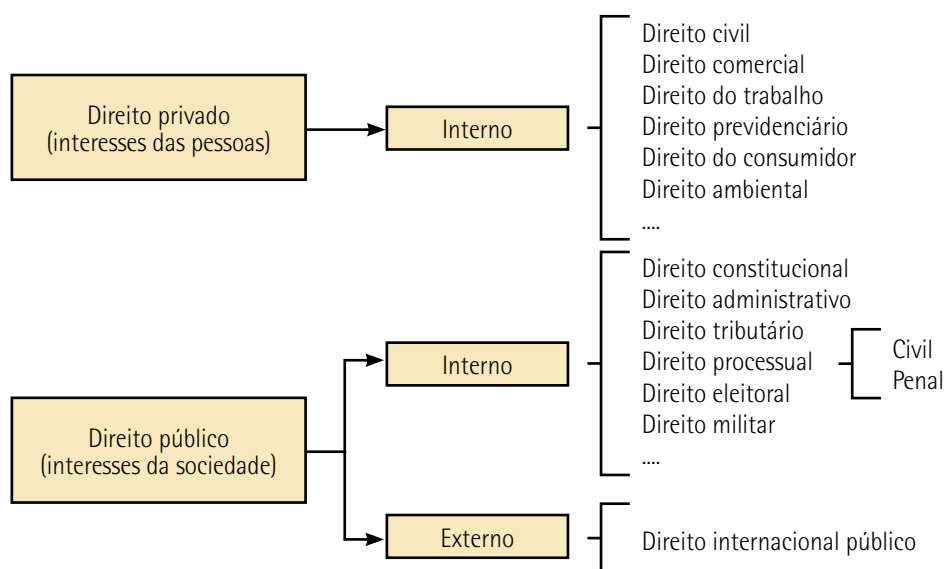


Figura 1 – Ramos do Direito (modelo simplificado)

Examinando a figura anterior, percebe-se com facilidade que os ramos relacionados no grupo de direito privado são todos aqueles que tratam das relações entre as pessoas, incluindo as pessoas naturais (pessoas físicas) e as pessoas jurídicas (empresas). O melhor exemplo deles é o direito civil, que podemos de forma simples e objetiva definir como o ramo do Direito que se ocupa do conjunto de normas que regulam as relações de ordem privadas, aquelas que envolvem os direitos e obrigações das pessoas e dos seus bens.

Nos ramos elencados no grupo de direito público, é possível notar que eles tratam dos regramentos importantes para o Estado, portanto, para a sociedade como um todo. Um bom exemplo disso é o direito eleitoral, o que engloba e sistematiza as regras que se destinam a assegurar a organização e o exercício de direitos políticos, principalmente os direitos de votar e ser votado, conforme fixa o artigo 1º do Código Eleitoral Brasileiro (Lei n. 4.737 de 15 de julho de 1965).

1.6 Fontes do Direito

Entender a fonte de alguma coisa significa entender sua origem, ou seja, como e de onde nasceu. Nesse momento, interessa-nos compreender como o direito é criado e como ele é aplicado. Resumindo, queremos que você entenda como as normas jurídicas são produzidas e quais são os principais critérios para a sua interpretação e aplicação.

Existem vários significados e teorias acerca das fontes do direito. Entretanto, para ser mais objetivo, recorre-se à interpretação mais aceita entre diversos autores, que avaliam que as fontes do direito são de duas naturezas:

- **Fontes materiais do direito:** resultam da dinâmica das forças encontradas na vida em sociedade.
- **Fontes formais do direito:** são as maneiras ou formas como essas forças se manifestam no nosso cotidiano.

1.6.1 Fontes materiais

O Direito deve obrigatoriamente refletir os anseios de determinada sociedade, caso contrário não será representativo para aquelas pessoas. Nesse sentido, é valiosa a lição de Martins (2018, p. 34):

Fontes materiais são o complexo de fatores que ocasionam o surgimento de normas, envolvendo fatos e valores. São analisados fatores sociais, psicológicos, econômicos, históricos etc. São fatores reais que irão influenciar na criação da norma jurídica.

Somente nos regimes autoritários, como nas ditaduras, a lei é imposta pela força, pois busca legitimar um poder autoritário que não emana da vontade popular. Já nas sociedades democráticas, como na brasileira, a incumbência de elaborar as leis é dos representantes legislativos eleitos diretamente pelo povo para este fim, que devem entender e fazer refletir nas leis os valores que são importantes para a sociedade ou pelo menos para alguns segmentos dela. Você já deve ter lido ou ouvido a notícia em

algum meio de comunicação de que hoje, no Brasil, a sociedade discute temas importantes que precisam ser retratados através de novas leis ou modificações das leis já existentes. Podemos exemplificar: a maioria penal (idade a partir da qual uma pessoa pode ser responsabilizada penalmente), que hoje é 18 anos, uma parcela da sociedade brasileira defende que seja reduzida para 16 anos.

O Poder Legislativo é um dos três Poderes do Estado, cuja função é de legislar, ou seja, criar as leis que regulam o Estado. Mais adiante será acentuado com detalhes como se dá o processo de elaboração das leis. É essencial entender que o Poder Legislativo é a principal via pela qual as leis são criadas e, portanto, a principal fonte do direito material. É bem verdade que o Poder Judiciário tem um papel vital, pois as suas decisões – chamadas de jurisprudência – também se constituem numa valiosa fonte material de direito. Através da jurisprudência, que de forma muito simples é o conjunto de decisões e interpretações feitas pelos tribunais dos textos legais, vale dizer, das leis, forma-se o entendimento do sentido das normas jurídicas em relação às situações de fato.

1.6.2 Fontes formais

Quando se trata das fontes formais do direito, o foco são as formas de criação do Direito. Depois, entendemos as maneiras como esse direito se manifesta e os mecanismos para a sua aplicação. É o que Campos (2018, p. 20) denomina "formas de expressão do Direito", ou também "modos de manifestação da vontade social na expressão do Direito".

Na figura a seguir, destacam-se as fontes do Direito, indicando a sua origem e fazendo um brevíssimo resumo explicativo.

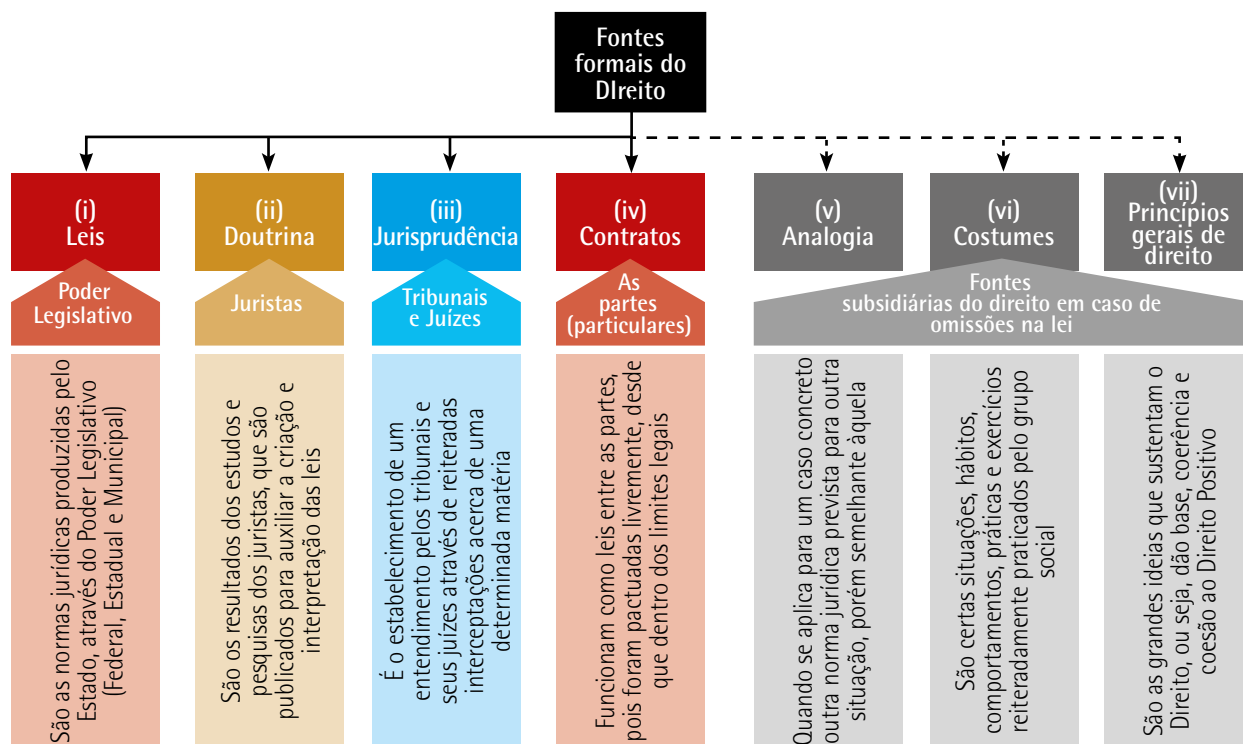


Figura 2 – Fontes do Direito

Prosseguindo a análise, vamos detalhar as fontes do Direito apresentadas para que você possa fixar melhor esse conteúdo.

As **leis**, que são as normas jurídicas produzidas pelo Estado, são a principal fonte do Direito, sem nenhuma dúvida.

Vejamos as características das leis:

- **Abstração:** dizemos que as leis são abstratas, ou seja, são geradoras de efeitos para o futuro.
- **Generalidade:** as leis são dirigidas a todos e apresentam as consequências jurídicas relacionadas aos fatos por elas retratados de modo geral, ao contrário de uma sentença, que vincula as partes de forma objetiva e particular.
- **Estatalidade:** significa dizer que as leis são elaboradas pelos órgãos do Estado e diferenciam-se dos costumes com fonte material do direito, posto que estes são forjados dentro da sociedade, ou seja, fora da órbita normativa do Estado.
- **Escrita:** as leis são escritas e publicadas com a presunção de que serão conhecidas por todos os cidadãos. Também aqui temos uma diferença em relação aos costumes.
- **Novidade:** as leis criam sempre direitos novos, mesmo nas hipóteses em que modificam direitos já existentes.

Quanto à **doutrina**, destaca-se o seguinte: os juristas são estudiosos do Direito que colaboram com seus estudos e pesquisas para definição e criação dos conceitos jurídicos, construção de teorias jurídicas e estruturação dos institutos jurídicos. O resultado dos seus estudos são publicados e recebem a denominação de doutrina. Ou seja, a doutrina é o conjunto do conhecimento criado, formulado e organizado pelos juristas e que serve como fonte do direito para interpretação das leis. A sistematização e categorização feita pela doutrina, isto é, pelos juristas, dão origem ao agrupamento de todos os conceitos, institutos e teorias em forma de disciplinas jurídicas ou ramos de direito, o que já vimos anteriormente.

A **jurisprudência** é o estabelecimento de um entendimento pelos tribunais e seus juízes através de reiteradas interpretações acerca de uma determinada matéria. Dizendo de forma simples: passa a ser obrigatório reconhecer que o mesmo entendimento será produzido para uma nova causa na justiça que aborde a mesma matéria em juízo, porque já foi várias vezes analisada para a mesma situação em outros processos e decidida da mesma maneira. Vale acentuar um exemplo: é uma exigência do Código Nacional de Trânsito que os motoristas guardem uma distância segura do veículo da frente. Ocorrendo uma colisão na traseira de um carro, na esmagadora maioria dos casos, salvo raríssimas exceções, a culpa é do motorista que bateu na traseira. Portanto, podemos dizer que a jurisprudência (o entendimento reiterado dos tribunais nas inúmeras causas que chegam até o Judiciário no qual os motoristas do carro da frente pedem indenização) é de que a culpa realmente é do motorista de trás.

Já os **contratos** são as leis entre as partes. Portanto, estando os contratos dentro dos limites fixados pela lei, constituem-se num conjunto de direito e obrigações a serem obrigatoriamente exigidos dos contratantes, haja vista que tais condições, inclusive as cláusulas que estipularam multas pelo inadimplemento de certas cláusulas, foram pactuadas livremente. Nada mais justo que tenham força de lei, entre as partes, tornando-se por isso legítimas fontes do direito.

A **analogia** é outro termo que deve ser acentuado, pois nem todas as situações estão previstas na lei. É impossível que os legisladores prevejam todas as situações que possam ocorrer na sociedade e registrem tudo em leis absolutas. Se você concorda com essa afirmação, entende que existem situações que precisam ser julgadas e que não há na lei a previsão daquela hipótese. Nesse caso, estamos diante de uma lacuna na lei, quando o juiz está autorizado pelo artigo 4º da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro a utilizar a analogia como uma das possibilidades para superar a omissão da lei. Veja a seguir o texto legal em questão: "Art. 4º Quando a lei for omissa, o juiz decidirá o caso de acordo com a **analogia**, os costumes e os princípios gerais de direito" (BRASIL, 1942, grifo nosso).

O juiz aplicará ao caso concreto que estiver julgando uma outra norma jurídica prevista para outra situação, porém semelhante, análoga àquela que se apresenta esquecida ou omitida pela legislação.

O emprego da analogia no Direito é bastante fácil de ser entendido. Observe o exemplo dado pelo professor Damásio de Jesus (1998, p. 4 *apud* CARRIDE, 2004, p. 160):

A analogia consiste em aplicar uma hipótese não prevista em lei a disposição relativa a um caso semelhante. O legislador, por meio da lei A, regulou o fato B. O julgador precisa decidir o fato C. Procura e não encontra no direito positivo uma lei adequada a este fato. Percebe, porém, que há pontos de semelhança entre o fato B (regulado) e o fato C (não regulado). Então, por analogia, aplica ao fato C a lei A.

Assim, nota-se que quando um julgador emprega a analogia ele está fazendo uma análise por semelhança, o que ficou bem claro com o exemplo anterior. Entretanto, existem restrições para o emprego da analogia no direito penal. Admite-se empregá-la desde que seja para beneficiar o acusado, não existe analogia de norma penal incriminador, ou seja, nunca para agravar a pena do acusado.

Os costumes surgem da vontade social exteriorizada pela prática reiterada (repetidas vezes) de certas situações, hábitos, comportamentos, práticas e exercícios. Tenha em mente que os costumes não são mais importantes que a lei, pois caso surja um conflito entre uma lei e um costume é certo que prevalecerá a lei.

Para que você possa avaliar melhor este ponto daremos dois exemplos de previsões legais que incluem os costumes como fonte do Direito: uma no Código Civil e outra no Código de Defesa do Consumidor:

No Código Civil, em seu artigo 1.638, estão previstas as hipóteses em que o pai ou mãe poderá perder o poder de família, que é a capacidade atribuída aos pais de gerirem a vida e os bens dos filhos menores. Veja pelo texto da lei transcrito a seguir que no inciso III existe a previsão para os casos de violação dos **bons costumes**:

Art. 1.638. Perderá por ato judicial o poder familiar o pai ou a mãe que:

I – castigar imoderadamente o filho;

II – deixar o filho em abandono;

III – praticar atos contrários à moral e aos **bons costumes**;

IV – incidir, reiteradamente, nas faltas previstas no artigo antecedente;

V – entregar de forma irregular o filho a terceiros para fins de adoção (BRASIL, 2002, grifo nosso).

No artigo 7º do Código de Defesa do Consumidor, excerto a seguir, faz-se explicitamente a menção dos **costumes** como forma de direito.

Art. 7º Os direitos previstos neste código não excluem outros decorrentes de tratados ou convenções internacionais de que o Brasil seja signatário, da legislação interna ordinária, de regulamentos expedidos pelas autoridades administrativas competentes, bem como dos que derivem dos princípios gerais do direito, analogia, **costumes** e equidade (BRASIL, 1990, grifo nosso).

Pela leitura do artigo 7º, observa-se que a própria lei autoriza a utilização dos costumes sociais como uma fonte do direito para além das condições previstas no próprio Código de Defesa do Consumidor. Assim, a lei está informando textualmente que as práticas, os hábitos e as condutas costumeiras da sociedade também estão protegidos por esta lei, apesar de não estarem escritos em lugar algum.

Por fim, é preciso ilustrar os **princípios gerais de Direito**, que são as grandes ideias que sustentam o Direito, ou seja, dão base, coerência e coesão ao direito positivo, apoiados pelo ideário de justiça, de igualdade, de liberdade, de dignidade, da democracia etc. Portanto, são conceitos fundamentais e de caráter geral que se ramificam para todas as áreas do Direito.

1.7 Hierarquia das leis

Para Kelsen (1997, p. 217), o ordenamento jurídico forma uma verdadeira unidade, que tem sua validade na constituição estatal. A figura a seguir faz uma visão geral de todas as normas que compõem o ordenamento jurídico brasileiro.

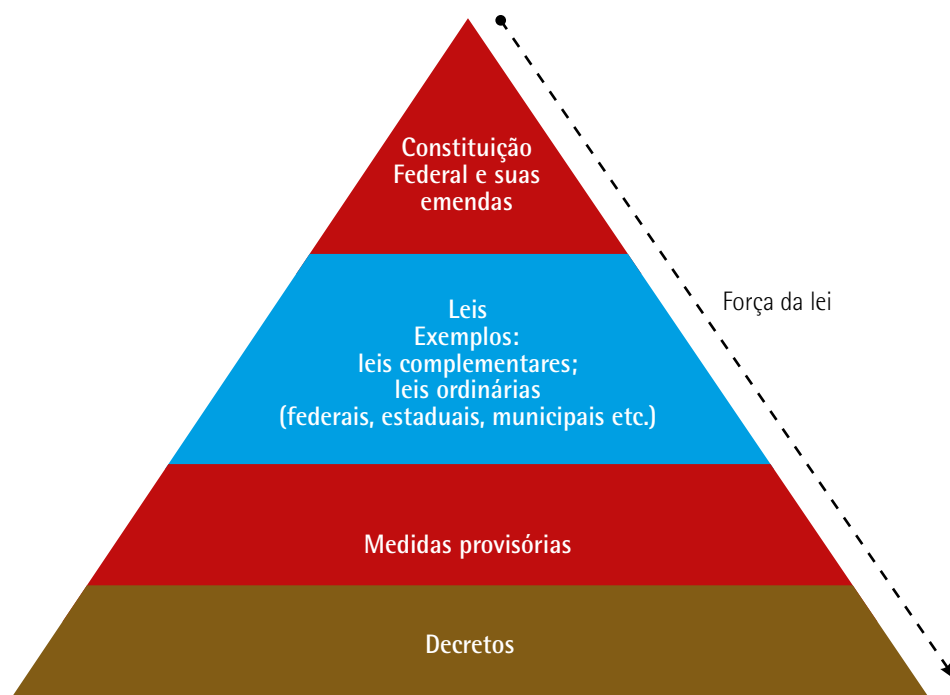


Figura 3 – Hierarquia das leis: modelo simplificado

De forma geral, as leis não têm a mesma força, pois apesar de formarem um todo coeso, coerente e harmonioso, algumas são mais importantes que outras: é o caso da Constituição Federal. É certo afirmar que a Constituição Federal (CF) é a lei mais importante do Brasil. Ela estabelece todos os princípios e mecanismos necessários para a organização e funcionamento do Estado brasileiro.

A CF é a principal lei do país e todas as demais leis devem estar em conformidade com todas as suas disposições, caso contrário essa lei será considerada inconstitucional. É comum observar no noticiário que será julgada no Supremo Tribunal Federal (STF) a constitucionalidade de uma lei. Portanto, quando a sociedade tem dúvidas se uma determinada lei ou parte dela está ou não obedecendo à Constituição, cabe ao STF decidir essa questão, ou seja, o STF é o único órgão do Poder Judiciário com poderes para declarar a lei ou um dos seus dispositivos constitucional ou inconstitucional, vale dizer, se está em conformidade ou em inconformidade com a Constituição Federal, respectivamente.

1.8 Vigência da lei no tempo

Recorremos mais uma vez ao *Dicionário Houaiss da língua portuguesa* para entender o significado da palavra vigência: "1. caráter ou estado do que é vigente. 2. fato de estar em vigor, de já surtir efeito ou não ter sido revogado. 3. tempo durante o qual vigora ou vige algo" (VIGÊNCIA, 2009).

Com essas definições em mente podemos dizer que, juridicamente, a vigência de uma lei é o período de tempo de sua validade, de outra forma, o período de tempo que produz efeitos, que tem eficácia. Geralmente a lei traz no seu próprio texto a data estabelecida para que comece a valer, que pode ser: na data da sua publicação ou uma outra data qualquer futura.

É a preciosa lição do saudoso professor Caio Mario da Silva Pereira que explica essas duas hipóteses:

A fixação do início da vigência de uma lei deve ser buscada primeiramente nela própria, quando em disposição especial o estipula: ora estatui que entra em vigor na sua mesma data de publicação, caso em que não ocorre qualquer tempo intermédio, produzindo seus efeitos no mesmo dia em que é estampada no *Diário Oficial*, e a partir de então sujeitando todos os indivíduos ao seu império; ora estabelece uma data especialmente designada como momento inicial da sua eficácia, caso em que não há cogitar de nenhuma regra abstrata ou teórica, senão de aguardar a chegada do *dies a quo*. A escolha de uma ou de outra determinação é puramente arbitrária para o legislador, que se deixa naturalmente levar por motivos de conveniência. Faz coincidir a data da publicação e a entrada em vigor quando entende desaconselhável ao interesse público a existência de um tempo de espera. Ao contrário, estipula uma data precisa, e mais remota, para aquelas leis que, pela importância, pela alteração sobre o direito anterior, pela necessidade de maior estudo e mais ampla divulgação, reclamam se estenda no tempo a data de início da eficácia [...] (PEREIRA, 1976, p. 110-111).

Nessa segunda hipótese, quando o texto da própria lei estabelece uma data futura a sua publicação para começar a valer, haverá um lapso temporal entre a data de publicação e a data de início da vigência da lei. Esse período é chamado de vacância da lei (*vacatio legis*, termo usado no mundo jurídico, que ainda hoje utiliza várias expressões em latim).

Caso o texto da lei não traga nenhuma previsão sobre a sua vigência, ou seja, o prazo para sua entrada em vigor, aplicam-se a previsão do artigo 1º da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (LINDB), que diz textualmente: "Salvo disposição contrária, a lei começa a vigorar em todo o País 45 (quarenta e cinco) dias depois de oficialmente publicada" (BRASIL, 1942). Concluimos, facilmente, que não havendo previsão expressa no texto da lei, ela passará a valer decorridos 45 dias da sua publicação.

É fundamental que você entenda quando uma lei entra em vigência. O quadro a seguir resume o que foi tratado.

Quadro 2 – Vigência da lei no tempo

O que diz o texto da lei?	Data da vigência da lei	Observação
Quando o texto da lei especifica que entrará em vigor na data de sua publicação	Vigência imediata na data da sua publicação	A publicação deve ser oficial, ou seja, no <i>Diário Oficial</i> . Não bastam notícias nos meios de comunicação
Quando o texto da lei estabelece uma data futura a sua publicação	Na data ou decorrido o prazo estabelecido para sua vigência após a data da sua publicação	O período de tempo entre a data da publicação da lei e a sua efetiva entrada em vigor é denominado vacância da lei (<i>vacatio legis</i>)
Quando o texto da lei se omite e não traz nenhuma disposição acerca da sua vigência	45 dias após a data da publicação no <i>Diário Oficial</i>	Conforme previsão do artigo 1º da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (LINDB)

De uma forma simples, pode-se concluir que a vigência de uma lei é o seu prazo de validade, que se inicia na data da sua publicação, ou decorrido o prazo de vacância da lei, quando houver, e passa a vigorar por tempo indeterminado, até que, em data futura desconhecida, seja revogada por outra lei que passa a vigorar em seu lugar; nesta data, terá chegado ao fim a sua validade e eficácia.

2 TEORIA GERAL DO ESTADO

No início deste livro-texto, destacou-se que o ser humano vive em sociedade e necessita dela para sua sobrevivência, pois em termos materiais a pessoa não é totalmente autônoma, visto que precisa sempre, direta ou indiretamente, dos seus semelhantes.

A seguir serão elencados alguns exemplos bem simples, que farão você entender essas relações de dependência social a que nos referimos:

- Ao nascer, o ser humano depende totalmente de seus pais ou de outros adultos para sobreviver, precisa ser provido em suas necessidades materiais básicas, sob pena de perecer.
- Mais tarde, durante a infância, adolescência e juventude, recebe da família a formação moral básica e através da escola os conhecimentos formais, fundamentais, profissionalizantes e formação universitária.
- Finalmente, em algum momento de sua vida, necessita se inserir no mercado de trabalho, através de um emprego formal e/ou de sua capacidade empreendedora. Inicia-se a sua vida econômica, pela qual busca conquistar sua autonomia financeira; oferece seu trabalho, obtendo seus próprios proventos. Entretanto, apesar da autonomia financeira que passa a desfrutar, continua a depender da sociedade na qual está inserido, pois com seus ganhos precisa adquirir produtos e serviços que sustentem seu padrão e estilo de vida dentro dessa sociedade.

Com os exemplos citados, observa-se que as relações sociais envolvendo pessoas, empresas e o poder público estão cada vez mais complexas e exigem critérios e regulação dos fatos que se desdobram na sociedade.

Agora que vimos a interdependência que existe entre as pessoas que vivem agrupadas em sociedade podemos estudar, em termos jurídicos, como as sociedades modernas se organizam em torno de seus objetivos comuns.

2.1 Estado e nação

Primeiro, é preciso entender que é comum que determinadas palavras tenham vários significados e empregos, e é justamente o caso da palavra "estado". Para o nosso estudo, dois significados são importantes: Estado no sentido de país soberano, que apresenta uma estrutura de governo própria e politicamente organizada. Logo, nesse sentido, podemos dizer que "o Estado brasileiro é soberano", enunciado no qual a palavra "Estado" se refere ao nosso país, Brasil; e quando usamos e falamos "estado de São Paulo", "estado de Pernambuco" e assim por diante, trata-se da divisão em unidades territoriais adotada por determinados países.

Na explicação anterior, a palavra foi escrita de duas formas: iniciando com letra maiúscula, na primeira definição, e com letra minúscula, na segunda definição. Isso é bastante fácil de ser entendido.

Devemos usar "Estado" com letra maiúscula quando nos referimos às entidades de direito público administrativo, ou seja, governo, congresso, Poder Judiciário, forças armadas. Entretanto, quando o termo se refere à divisão administrativa de um país, deve ser escrito com letra minúscula. O quadro a seguir possui alguns exemplos.

Quadro 3

Exemplos do uso da palavra "estado"	Ortografia da palavra "estado"	Explicações
A violência é um problema que o Estado do Rio de Janeiro precisa enfrentar.	Inicial maiúscula	Refere-se à administração/governo do Rio de Janeiro
O estado do Rio de Janeiro e sua capital têm o mesmo nome.	Inicial minúscula	Representa a unidade administrativa do Brasil, ou seja, uma das entidades que compõem o Brasil
O Amazonas é o maior estado brasileiro em extensão territorial.	Inicial minúscula	Designa a unidade administrativa de nosso país
A capital do Estado brasileiro é Brasília	Inicial maiúscula	Refere-se ao país (Brasil)

Agora, deixando um pouco de lado a questão da ortografia, que é muito importante, vamos buscar em Martins (2018, p. 74) o conceito jurídico da palavra Estado que interessa para o nosso estudo: "Estado é a reunião de pessoas numa sociedade política e juridicamente organizada, dotada de **soberania**, dentro de um **território**, **sob um governo**, para realização do bem como do **povo**" (grifos nossos).

Essa definição é muito útil para o nosso estudo, porque destaca os elementos que constituem o Estado, quais sejam: o povo; o território; e o governo soberano.

Povo

É o conjunto de pessoas que pertencem ao país, é a população formada pelos que vivem no país, são os seus cidadãos, aqueles que através da nacionalidade estabelecem um vínculo jurídico com o Estado. São dois os tipos de nacionalidade, no caso do Brasil: a **originária**, que se obtém pelo nascimento em território brasileiro ou decorrente da ascendência (filhos de nacionais); e a **derivada**, quando a pessoa voluntariamente adquire uma nacionalidade que não era sua através do nascimento, como é o caso da naturalização.

De qualquer forma, podemos dizer que o povo vive sob o império das leis do seu país.

Território

O poder do Estado está circunscrito ao seu território, que engloba terra, ar e mar, território terrestre, território aéreo e território marítimo. Portanto, o território é o espaço físico dentro do qual o Estado exerce o seu poder de império sobre as pessoas e os seus bens. Quando pensamos sobre o território de um Estado, por exemplo, o Estado brasileiro, logo vem à nossa mente o mapa do Brasil, ou seja, o

espaço geográfico limitado pela fronteira com outros estados e pelo mar. Lembre-se de que esse espaço representado por um mapa plano é o território terrestre. No caso do Brasil, que possui uma imensa costa, o seu território marítimo ou mar territorial é a faixa de mar contínua ao seu território terrestre sobre a qual o Estado exerce sua soberania e detém todos os direitos de exploração econômica. O mar territorial brasileiro se estende por 200 milhas da costa brasileira e recebe a denominação plataforma continental brasileira. Assim, é fácil entender o território aéreo, que é simplesmente o espaço aéreo existente acima dos territórios terrestre e marítimo, também controlados pelo Estado.



Saiba mais

A referência a seguir destaca o que o Ministério das Relações Exteriores (Itamaraty) tem a nos informar sobre a plataforma continental brasileira, bem como os direitos exclusivos que o Brasil possui em relação a essa faixa do mar:

BRASIL. Ministério das Relações Exteriores. *Plataforma continental brasileira*. Brasília, [s.d.]b. Disponível em: <http://www.itamaraty.gov.br/pt-BR/politica-externa/desenvolvimento-sustentavel-e-meio-ambiente/169-plataforma-continental-brasileira>. Acesso em: 30 set. 2019.

Governo soberano

O poder pelo Estado precisa ser organizado, para que seja exercido dentro dos limites estabelecidos pelo seu ordenamento jurídico. Então, podemos dizer que o governo são os órgãos responsáveis pelo controle e administração dos assuntos do Estado. O Estado soberano sempre tem o poder de superioridade sobre tudo e todos, tanto no âmbito interno quanto externo, ou seja, em relação a outros Estados, incluindo, portanto, a capacidade de autodeterminar-se e autogovernar-se, criando livremente o seu ordenamento jurídico, que deve ser obedecido por todos, e exercendo dentro do seu território um poder superior aos demais. Pode-se asseverar que o território limita a soberania do Estado, já que o seu poder só vale dentro do seu território.

Quando ler uma notícia que trate da soberania de um Estado, saberá que o assunto se refere ao poder que aquele Estado tem de ser organizar e impor a sua ordem dentro do limite do seu território, inclusive com o emprego da força, se necessário, para garantir o cumprimento de suas decisões.

Se você entendeu os elementos constitutivos do Estado – o povo, o território e o governo –, pode-se resumir os principais objetivos dos Estados modernos: assegurar a harmonia social, disciplinando as normas de conduta dentro do país; garantir a soberania no cenário internacional, exercendo seu direito de defesa e proteção do seu território, inclusive com o uso da força, se necessário; e distribuir justiça para o seu povo. Tudo isso existe visando o bem comum.

É essencial entender a diferença entre os conceitos de Estado e nação. A explicação de Paulo Adib Casseb vai nos ajudar a elucidar essa questão. Leia o comentário a seguir:

Estado e nação não se confundem, embora, por vezes, alguns Estados organizem juridicamente certas nações. Contudo, existem nações sem Estado. Nação é um corpo social unido por traços comuns, como origem, costumes, objetivos, e que edificou um patrimônio cultural com o passar do tempo, o qual é transmitido de geração para geração. Esse patrimônio cultural, criado historicamente, compreende tudo aquilo que os membros da nação desenvolveram para atender às necessidades do grupo, bem como aquilo que frutificou do convívio social, como obras literárias, sistemas de escrita, idioma e bens imateriais, como valores, modo de ser, maneira de pensar, enfim, elementos que formam uma verdadeira alma coletiva (FURRIELA; PAESANI, 2010, p. 40).

Portanto, Estado é um conceito jurídico, enquanto o conceito de nação está no campo sociológico. Também é importante saber que um Estado pode abrigar várias nações, bem como pode haver nações sem Estado, quando nos referimos às nações que não estão fixadas num determinado território. A Espanha é um Estado que abriga várias nações. Podemos citar, entre outras: os catalães, os bascos e os navarros. Por outro lado, existem as nações que não possuem território. Um bom exemplo são os curdos, reconhecidamente a maior dentre todas as nações que não têm um Estado específico. Essa nação se espalhou por vários países ao longo do Oriente Médio, que se localiza no continente asiático.



Lembrete

Estado é uma ordem jurídica que sustenta um poder político soberano, cujo propósito final é proporcionar o bem comum de um povo localizado em um território específico.

Para compreender melhor as formas de organização político-administrativa do Estado, observe a figura a seguir.

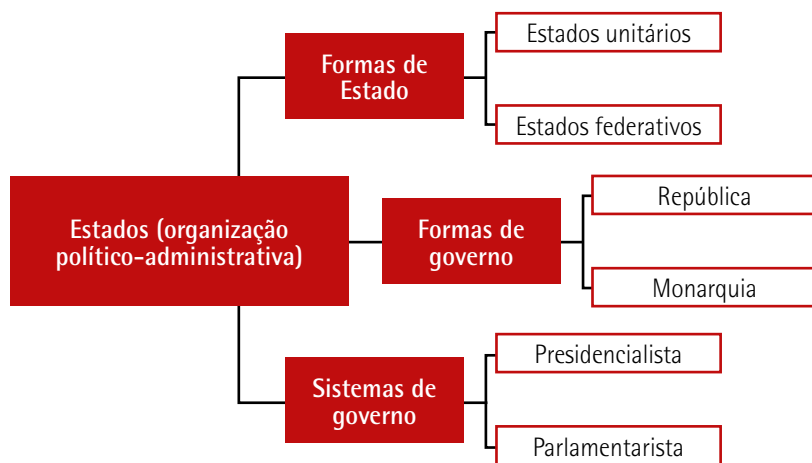


Figura 4 – Visão geral da organização dos Estados

Conforme a figura anterior, nota-se que a organização político-administrativa do Estado está distribuída pelas três dimensões, que são:

- **Formas de estado:** unitário ou federal.
- **Formas de governo:** república ou monarquia.
- **Sistemas de governo:** presidencialismo ou parlamentarismo.

2.2 Formas de Estado

Estudaremos agora as duas formas mais comuns de organização política dos Estados modernos, que são as formas de exercício de sua soberania. A questão principal é entender como o Estado se organiza para exercer o seu poder.

Estado unitário

O Estado unitário é aquele que centraliza o poder político, ou seja, só há um governo central. Pode ser de dois tipos:

- **Estado unitário centralizado:** centraliza o poder político e a execução das decisões.
- **Estado unitário descentralizado:** é quando se delega para suas regiões, províncias ou distritos a execução das políticas estabelecidas, ou seja, as decisões políticas continuam concentradas no poder central, que, entretanto, descentraliza a execução. Trata-se de uma descentralização meramente administrativa. Entenda que nesse caso quaisquer entidades que sejam criadas para exercer uma parcela de atividades administrativas continuam totalmente subordinadas ao poder central, não descaracterizando o caráter unitário do poder político central.

A organização em Estado unitário é geralmente a forma escolhida por países com territórios menores, como Inglaterra, Itália, França, Portugal e Espanha (na Europa), Uruguai e Chile (na América do Sul).

Estado federativo

É a união de vários Estados-membros para a criação de um Estado nacional, coexistindo, para uma mesma população, que ocupa um mesmo território, duas ordens estatais: a do Estado nacional – que nesse caso será denominado Estado federativo, que representa a União ou a Federação – e a dos Estados-membros, em seus respectivos territórios, denominados Estados Federados.

É importante entender que no Estado federativo os Estados-membros estão vinculados através de uma união indissolúvel ao Estado nacional. Entretanto, os Estados-membros possuem autonomia administrativa, financeira e política. O exercício dessa autonomia, facultada aos Estados-membros, está subordinado à CF e à submissão à soberania nacional detida exclusivamente pelo Estado nacional. Dizemos que os Estados-membros são autônomos, porém não são independentes.

Para que fique clara a diferença entre a autonomia de que gozam os Estados federados e a soberania exclusiva do Estado federal, nos valem do ensinamento do ilustre constitucionalista brasileiro José Afonso da Silva:

No Estado federal há que se distinguir soberania e autonomia e seus respectivos titulares. Houve muita discussão sobre a natureza jurídica do Estado federal, mas, hoje, já está definido que o Estado federal, o todo, como pessoa reconhecida pelo Direito internacional, é o único titular da soberania, considerada poder supremo consistente na capacidade de autodeterminação. Os Estados federados são titulares tão só de autonomia, compreendida como governo próprio dentro do círculo de competências traçadas pela Constituição Federal (SILVA, 2005, p. 100).

É simples o funcionamento do Estado federativo, pois este é justamente o caso do nosso país, o Brasil. O país está dividido em 27 estados autônomos, (incluindo o Distrito Federal) que são os Estados-membros que formam a República Federativa do Brasil.

2.3 Formas de governo

A atribuição do poder estatal a alguém decorre da forma de governo vigente em determinado país. Antes, entretanto, é preciso entender que a aquisição do poder estatal pode se dar de formas legítimas ou ilegítimas.

Diz-se que um regime político é legítimo quando visa o bem comum, principalmente se o povo escolhe seus representantes através do voto popular. São os regimes denominados democráticos. Já os regimes políticos ilegítimos visam os interesses específicos de alguém que usurpa e busca perpetuar-se no poder, sempre em benefício próprio ou de um pequeno grupo de pessoas. Naturalmente, o bom Direito trata das formas legítimas de governo, ao contrário das formas ilegítimas, que, geralmente, envolvem o emprego da força para submeter a população ao controle estatal indevido.

São duas as formas de governo: monarquia e república.

A **monarquia** é a forma de governo mais antiga. Nela, o poder político é depositado nas mãos de um soberano, que, ao longo da história, recebeu vários nomes: rei/rainha; imperador/imperatriz; sultão/sultana, czar/czarina etc. O soberano, seja qual for a sua denominação, é o Chefe do Estado, e ascende ao poder, geralmente, em razão da hereditariedade e por tempo indeterminado, que significa que o cargo é vitalício e ele só sairá em caso de morte ou renúncia.

A monarquia pode ser de dois tipos:

- **Absolutista:** os poderes estão todos concentrados nas mãos do soberano.

- **Constitucional:** quando existe uma Constituição que estabelece limitações do poder político, incluindo o soberano.



Observação

As monarquias constitucionais geralmente adotam o sistema de governo parlamentarista, quando o poder do soberano é ainda mais reduzido, restando-lhe somente os encargos de Chefe de Estado.

A República é, na atualidade, a forma de governo na qual o Chefe de Estado é denominado presidente da república e que foi eleito pelo povo ou seus representantes, portanto, de forma direta ou indireta, tendo um mandato de quatro ou cinco anos, dependendo do país, também com limitação do número de mandatos consecutivos que pode exercer, ou seja, os mandatos políticos são temporários e sempre conquistados pelo voto, nunca através da sucessão hereditária, como acontece na monarquia.

2.4 Sistemas de governo

O sistema de governo estabelecido num determinado país definirá como os Poderes do Estado vão ser relacionar, em especial os Poderes Executivo e Legislativo.

Nos regimes democráticos, o Parlamento é formado por representantes eleitos pelo povo, com a função de elaborar e votar as leis do país. Em alguns países, o Parlamento recebe a designação de Congresso Nacional, como no Brasil.

No sistema parlamentarista existe uma interdependência entre os Poderes Legislativo e Executivo, pois o Poder Executivo será formado por um Conselho de Ministros chefiado pelo Primeiro-Ministro, que será, nessas circunstâncias, o chefe do governo – quem efetivamente fica responsável pela administração do Estado. O sistema de governo parlamentarista pode ser aplicado por um país que adote a monarquia ou a república:

- **Monarquias parlamentaristas:** são os países que adotam a monarquia como forma de governo e o parlamentarismo como sistema de governo, como é o caso da Inglaterra. Nesse exemplo, a soberana, a Rainha da Inglaterra, é a Chefe de Estado. Há a famosa frase sobre a Rainha da Inglaterra: "reina, mas não governa". Justamente, porque cabe a ela, na condição de soberana de uma monarquia parlamentarista, uma função apenas decorativa: responde somente pelos cerimoniais e protocolos do Estado, enquanto o Primeiro-Ministro britânico é o Chefe de Governo, ou seja, quem efetivamente governa.
- **Repúblicas parlamentaristas:** são os países que adotaram a República como forma de governo e o parlamentarismo como sistema de governo. Um bom exemplo é a Alemanha. Nesse caso, o Presidente da República Federal da Alemanha é o Chefe de Estado, que também ocupa uma posição secundária em relação ao Primeiro-Ministro, que é o Chefe de Governo.

No parlamentarismo, através do voto direto, o povo elegerá os representantes que formarão o Parlamento, e estes, salvo a exceção de alguns países, elegem o Primeiro-Ministro. É ele quem escolhe os membros para formar o Conselho de Ministros, responsáveis pela administração do país, e que respondem pelas funções típicas do Poder Executivo do Estado. Um ponto que merece destaque é que a pessoa foi conduzida ao cargo de Primeiro-Ministro através do voto indireto, ou seja, não foi o povo que votou nele; geralmente, ele é o líder do partido político ou da coligação de partidos políticos com maior apoio (representatividade) no Parlamento.

Para concluir o assunto, falta tratar do sistema de governo presidencialista. Esse é o mais fácil de entender, pois é o sistema de governo adotado no Brasil.

O nome oficial do nosso país é República Federativa do Brasil. Então, você já consegue entender o porquê desse nome?

O Brasil é um Estado federado republicano, composto de 26 Estados-membros e por um Distrito Federal. Cada um desses Estados-membros goza de autonomia política, administrativa e financeira, daí a designação República Federativa. No título a seguir, vamos destacar melhor a organização político-administrativa do Estado Brasileiro, que adota o sistema de governo presidencialista. O Presidente da República, eleito através do voto direto, com mandato de quatro anos, é o Chefe do Poder Executivo, é quem governa efetivamente o país. Por isso ele é o Chefe de Governo e, ao mesmo tempo, é o Chefe de Estado, ou seja, quem representa o país internacionalmente. Perceba que nos países onde se adota o sistema de governo presidencialista há uma total separação dos três poderes da República: Legislativo, Executivo e Judiciário.

É o Presidente da República que escolhe as pessoas que compõem o corpo de Ministros de Estado. Não há proibição de que ele escolha os seus Ministros dentre os membros do Poder Legislativo Federal, Deputados Federais ou Senadores da República. Entretanto, nesse caso, o escolhido deverá se licenciar das suas funções no Poder Legislativo para se dedicar exclusivamente às funções de Ministro de Estado, preservando a total separação dos Poderes da República.

Já acentuamos o encadeamento que existe entre as formas de governo e os sistemas de governo para a estruturação dos Estados modernos. Agora, examine com atenção a figura a seguir, que mostra esquematicamente quem representa o Estado, na função de Chefe de Estado, e quem governa efetivamente na monarquia e na república.

O parlamentarismo pode estar presente tanto na monarquia quanto na república, da mesma maneira como os regimes políticos democráticos, cuja fonte de poder é a vontade do povo, bem como os regimes políticos autoritários, representados por todos os tipos de ditaduras, podem estar presentes em qualquer uma das formas de governo.

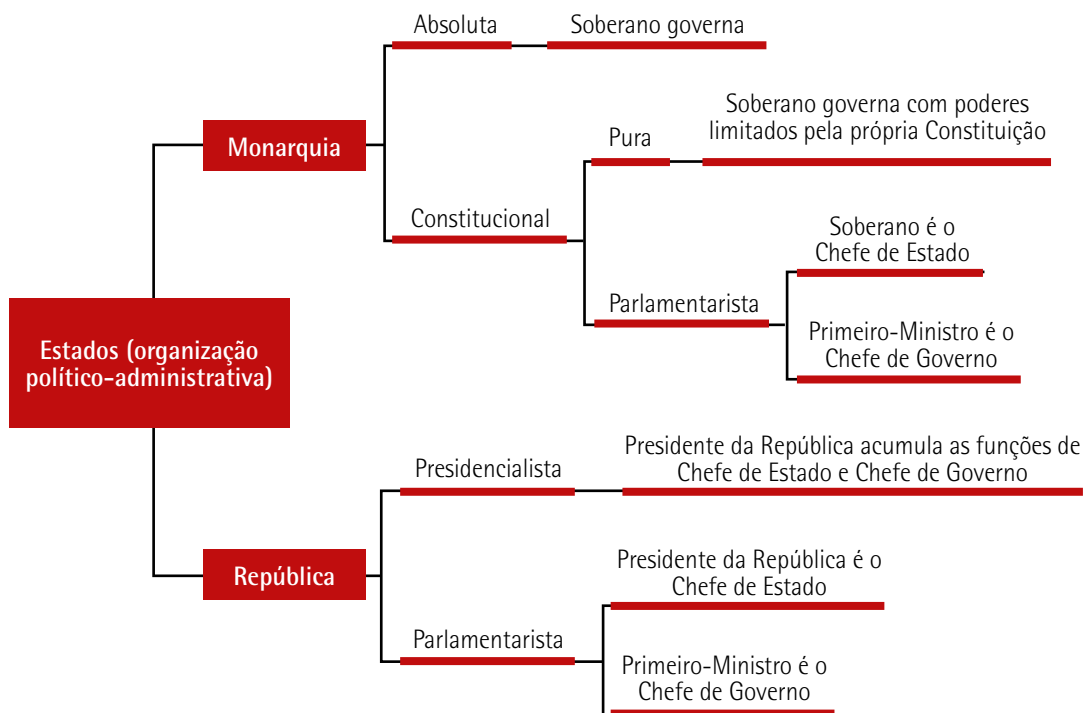


Figura 5 – Representantes do Estado e do governo

Para ilustrar como os países conjugam os regimes políticos, tipos de estado, formas de governo e sistemas de governo para se estruturarem política e administrativamente, o quadro a seguir traz exemplos de alguns Estados (países) com estruturas e organizações diferentes umas das outras.

Países	Regime político	Tipo de Estado	Forma de governo	Sistema de governo
 Alemanha	Democracia	Federação	República	Parlamentarista
 Arábia Saudita	Totalitário ou ditadura	Unitário	Monarquia absolutista Toda autoridade investida no soberano absolutista	
 Argentina	Democracia	Federação	República	Presidencialismo
 Brasil	Democracia	Federação	República	Presidencialismo
 Coreia do Norte	Totalitário ou ditadura	Unitário	República	Parlamentarista
 Coreia do Sul	Democracia	Unitário	República	Presidencialista
 Espanha	Democracia	Unitário	Monarquia	Parlamentarista
 Estados Unidos da América	Democracia	Federação	República	Presidencialismo

Figura 6

Agora que você já percebeu que existem diversas maneiras de organização político-administrativa dos países, vamos nos aprofundar no estudo e entendimento da estrutura do nosso país.

2.5 República Federativa do Brasil

Usamos as denominações de União, Federação, Estado Federal ou ainda Estado Federativo para designar o Estado nacional, e de Estados Federados ou Unidades Federativas para designar os Estados-membros que participam da União. Portanto, no nosso caso, a República Federativa do Brasil é o Estado nacional, formado pela união de seus 26 Estados-membros e um Distrito Federal, como já dissemos. Recorda-se do nome dos 26 estados que, juntos com o Distrito Federal, formam a Federação brasileira? Destacam-se a seguir todos eles em ordem alfabética: Acre, Alagoas, Amapá, Amazonas, Bahia, Ceará, Espírito Santo, Goiás, Maranhão, Mato Grosso, Mato Grosso do Sul, Minas Gerais, Pará, Paraíba, Paraná, Pernambuco, Piauí, Rio de Janeiro, Rio Grande do Norte, Rio Grande do Sul, Rondônia, Roraima, Santa Catarina, São Paulo, Sergipe e Tocantins.

É preciso acentuar que o poder político será exercido em diferentes níveis: federal, estadual e municipal. Não se esqueça de que a soberania nacional é exercida exclusivamente pelo Estado Federal, o Brasil.

No modelo federativo brasileiro, o poder político-administrativo está dividido pelos entes federativos, conforme estabelecido no artigo 18 da CF:

Art. 18. A organização político-administrativa da República Federativa do Brasil compreende a **União**, os **Estados**, o **Distrito Federal** e os **Municípios**, todos autônomos, nos termos desta Constituição.

§ 1º Brasília é a Capital Federal (BRASIL, 1988, grifos nossos).

Estudemos o artigo 18 da Constituição Federal. Primeiro, nota-se que são mencionados quatro entes que compõem a Federação Brasileira: União, Estados, Distrito Federal e os Municípios. Esse grupo recebe a denominação de entes federativos. O quadro seguinte ilustra como o poder político-administrativo é repartido entre eles, ou seja, como são atribuídos pela CF poderes e competências para cada um deles, que nada mais são do que a autonomia político-administrativa.

Quadro 4

Ente Federativo	Diploma legal (lei que criou)	Poder Executivo (quem governa)	Poder Legislativo (quem elabora as leis)	Poder Judiciário (quem julga, conforme a Constituição e demais leis)
União	Constituição Federal	Presidente da República	Congresso Nacional, formado pelo Senado Federal e pela Câmara dos Deputados	<ul style="list-style-type: none"> – Supremo Tribunal Federal (STF) – Superior Tribunal de Justiça (STJ) – Tribunais Regionais Federais e Juizes Federais (TRFs) – Tribunais e Juizes do Trabalho (TST e TRTs) – Tribunais e Juizes Eleitorais (TSE) – Tribunais e Juizes Militares (TSM)

Ente Federativo	Diploma legal (lei que criou)	Poder Executivo (quem governa)	Poder Legislativo (quem elabora as leis)	Poder Judiciário (quem julga, conforme a Constituição e demais leis)
Estados	Constituição Estadual	Governador de Estado	Assembleias Legislativas (Deputados Estaduais)	Justiças Estaduais: – Tribunais de Justiça Estaduais
Municípios	Lei Orgânica do Município	Prefeito	Câmaras Municipais (Vereadores)	– Juízes de Direito estaduais de primeira instância
Distrito Federal	– É um território autônomo. – Não é um Estado nem um Município, porém acumula funções dos dois. – Está dividido em regiões administrativas, não possui Municípios. – Abriga a capital do país, que é o centro do poder político da União: Brasília. – Está localizado dentro do estado de Goiás, na Região Centro-Oeste.			
	Lei Orgânica do Distrito Federal	Governo Distrital	Câmara Legislativa do Distrito Federal	Justiça Distrital: – Tribunal de Justiça do Distrito Federal – Juízes de Direito distritais de primeira instância

O Estado Federal Brasileiro é uma pessoa jurídica de Direito Internacional composto de entes federativos, que são pessoas jurídicas de Direito Interno, como você já sabe. São eles: União, Estados, Distrito Federal e Municípios. A União, apesar de exercer a representação do Estado Federal Brasileiro, não deve ser confundida com este, conforme nos esclarecem os apontamentos do Excelentíssimo Ministro do Supremo Tribunal Federal Alexandre de Moraes:

A **União** é entidade federativa autônoma em relação aos Estados-membros e municípios, constituindo pessoa jurídica de Direito Público Interno, cabendo-lhe exercer as atribuições da soberania do Estado brasileiro. Não se confundindo com o **Estado Federal**, este sim pessoa jurídica de Direito Internacional e formado pelo conjunto de União, Estados-membros, Distrito Federal e Municípios. Ressalte-se, porém, que a União poderá agir em nome próprio, ou em nome de toda Federação, quando, neste último caso, relaciona-se internacionalmente com os demais países (MORAES, 2005, p. 248, grifos nossos).

Todos esses quatro entes federativos gozam de autonomia, que se resume nas suas capacidades de **auto-organização**, **autolegislação**, **autogoverno** e **autoadministração**, sempre dentro dos limites impostos pela Constituição Federal.

A **auto-organização** é a capacidade atribuída aos entes federados de editarem as Constituições Estaduais (pelos Estados-membros), Leis Orgânicas Municipais (pelos Municípios) e Lei Orgânica do Distrito Federal (naturalmente, pelo Distrito Federal), com validade dentro dos limites de seus respectivos territórios, jamais esquecendo de que tudo dentro dos mais rigorosos limites estabelecidos pela Constituição Federal, para todos, pessoas físicas ou jurídicas de quaisquer denominações, é a norma suprema do ordenamento jurídico brasileiro.

A CF distribui poderes e competências entre os entes federativos. Portanto, eles necessitam ter capacidade de criar suas leis no âmbito de suas respectivas jurisdições, ou seja, **se autolegislares**. Para isso, cada ente federativo possui sua própria casa legislativa, formada por membros eleitos diretamente:

- **Congresso Nacional:** formado pelo Senado Federal e pela Câmara dos Deputados, que cria as leis federais, no âmbito da União e do Estado Federativo.
- **Assembleias Legislativas:** compostas de deputados estaduais, que criam as leis para cada um dos 26 Estados-membros.
- **Câmaras Municipais:** formadas por vereadores, responsáveis pela criação da legislação municipal.
- **Câmara Legislativa:** por causa do caráter híbrido do Distrito Federal, que acumula poderes e competências destinadas tanto aos Municípios como aos Estados-membros, recebe o nome composto de Câmara (típica dos municípios) Legislativa (designação das casas estaduais).

A CF faculta autonomia governamental (**autogoverno**). Significa dizer que os entes federativos estão autorizados a elegerem os seus próprios representantes legislativos e governantes, que, neste último caso, são: presidente da república (para o Poder Executivo, que representa a União internamente e o Estado Federativo soberano internacionalmente); os governadores de estados (para o poder executivo dos Estados-membros); os prefeitos (para o poder executivo dos Municípios); e o governador distrital (para o poder executivo do Distrito Federal).

Resumindo, podemos dizer que os entes federados não possuem vínculo de subordinação entre si, ou seja, cada um dos entes federados possui o seu Poder Executivo, Poder Legislativo e Poder Judiciário. Vale acentuar que somente os municípios não possuem Poder Judiciário próprio.

Para fixar o que foi exposto, será destacado a seguir um exemplo atual sobre a autonomia governamental dos entes federados no Estado Federado Brasileiro.

Sabe-se que em 2018 foi decretada a intervenção federal no estado do Rio de Janeiro, com o envio de tropas do exército, para garantia da lei e da ordem, em razão da escalada de violência que assola aquele estado. É certo que o estado do Rio de Janeiro, bem como os demais 25 estados brasileiros e o Distrito Federal, na condição de Estados-membros, gozam de autonomia. Tanto é verdade que eles possuem os Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário instalados e funcionando em nível estadual, vale dizer: possuem governadores, assembleias legislativas (compostas de Deputados Estaduais) e tribunais de justiça estadual.

Nesse instante, você deve pensar: como foi possível a intervenção federal no estado do Rio de Janeiro sendo ele um Estado-membro autônomo? A resposta é simples: os Estados-membros são autônomos, porém não são independentes ou soberanos, isso significa que podem elaborar leis estaduais, válidas nos seus respectivos territórios, desde que em obediência à CF e total submissão à soberania nacional, sendo este último um poder superior exercido exclusivamente pelo Estado nacional (Brasil), que nesse exemplo exteriorizou-se através do decreto presidencial, que determinou a intervenção federal no estado do Rio de Janeiro.

Por fim, dizemos que cada ente federativo tem a capacidade de **autoadministração**: pode, por conta própria, organizar sua administração pública, determinar o funcionamento da prestação dos serviços públicos a sua população e como será composto o quadro e organizadas as carreiras de seus servidores públicos. Em suma, pode ditar como serão organizadas as fontes de recursos para o financiamento de sua estrutura.

O Estado Federativo Brasileiro está fundado dentro dos princípios estabelecidos na Constituição Federal, por isso dizemos que esta é a principal lei do Brasil: tão importante que todas as leis devem seguir seus mandamentos. É na CF que estão distribuídos os poderes e competências entre os entes federativos.

O esquema a seguir resume as dimensões e suas respectivas formas e sistemas que podem ser combinados para estruturar a organização político-administrativa dos Estados modernos.

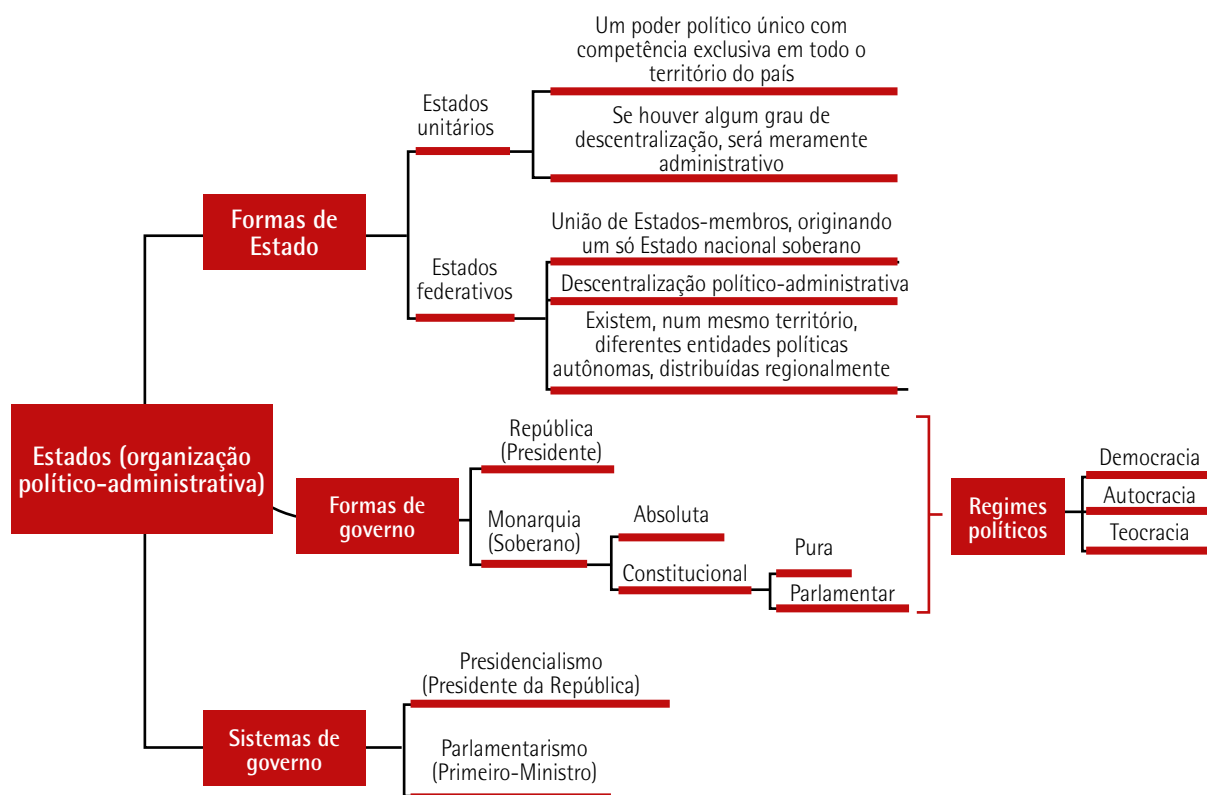


Figura 7 – Visão detalhada da organização dos Estados



Lembrete

Os Estados democráticos modernos, em geral, combinam as formas de governo e sistemas de governo e se apresentam como monarquias parlamentares, repúblicas parlamentares ou presidencialistas, podendo ser Estados unitários ou federativos.

3 DIREITO CONSTITUCIONAL

A norma fundamental, significa dizer a principal lei, a lei maior de um país, é a sua constituição federal. Portanto, o direito constitucional é o ramo do direito público que estuda a organização político-administrativa do Estado que se expressa através da sua principal lei, denominada Constituição Federal, e todo Estado tem uma.

Um sinônimo usado para a palavra constituição é organização. Ordinariamente, expressa a ideia de criação e organização de algo. Pode ser a organização de uma empresa – através do seu contrato social; de um clube, um sindicato e até mesmo de um partido político qualquer – através dos seus estatutos. Quando se trata da organização político-administrativa do Estado, é preciso que tudo esteja bem definido e pactuado com sociedade. A CF é o contrato político-social que expressa a vontade do povo e o pacto federativo, portanto deve conter: como o Estado está ordenado, como ele vai funcionar, a distribuição dos Poderes, as competências de cada ente estatal e também como promover as garantias e as liberdades individuais dos seus cidadãos. Tudo isso está previsto na Constituição Federal. Por isso não se pode conceber um Estado sem Constituição.

Diz-se que a Constituição é um documento político, dirigida a todas as pessoas e deve preferencialmente ser escrita em linguagem comum, evitando-se a linguagem técnica, para que todos os cidadãos possam ler e entender tudo o que ela contém.

A Constituição é a lei mais importante do país, mas não é a única. É por isso que as demais leis devem obediência aos seus mandamentos. Imagine como ficaria o funcionamento do Estado se as outras leis – como o Código de Defesa do Consumidor, que regula os direitos dos consumidores –, contivessem previsões legais conflitantes com o que foi estabelecido na Constituição. Não seria fácil para ninguém, a sociedade ficaria confusa. Entretanto, isso às vezes acontece, pois podem surgir novas leis que apresentem dispositivos conflitantes com a Constituição. Não é raro ler uma notícia sobre a inconstitucionalidade de uma determinada lei ou dispositivo legal. Isso acontece quando o texto de uma lei confronta a Constituição Federal. Nesses casos, somente o Poder Judiciário pode declarar uma lei ou parte dela inconstitucional. A lei perde sua validade por violar os mandamentos da Constituição Federal. O STF é o órgão do Poder Judiciário que sempre dará a palavra final sobre qualquer matéria que envolva a CF.



Lembrete

A CF é a principal lei do nosso país, pois regula a República Federativa do Brasil. Todas as demais leis do país, inclusive as Constituições Estaduais e as Leis Orgânicas (principal lei dos Municípios e do Distrito Federal) devem respeitar os mandamentos da Constituição Federal.

3.1 Critérios de classificação das Constituições

Serão analisados a seguir alguns critérios de classificação das Constituições.

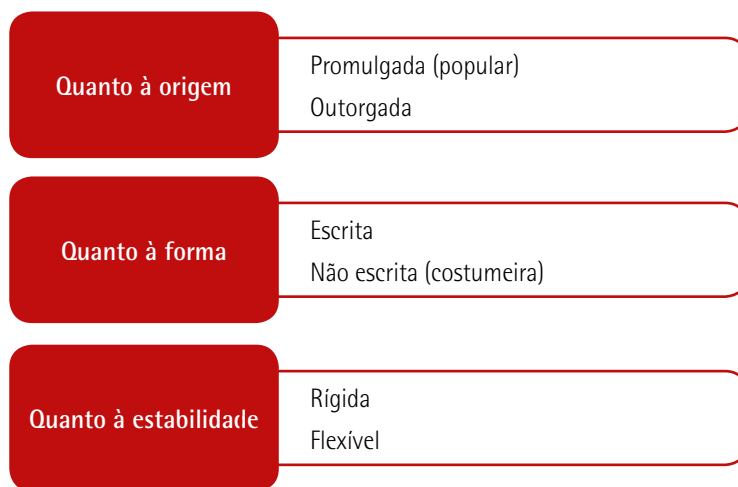


Figura 8 – Critérios de classificação das Constituições

Nos regimes democráticos, as Constituições são elaboradas e promulgadas por uma Assembleia Nacional Constituinte, formada por representantes eleitos com essa finalidade, ou seja, pessoas eleitas diretamente pelo povo para criar a Constituição Federal. Portanto, é correto dizer, nesses casos, que a Constituição é **popular**, pois foi elaborada por representantes eleitos diretamente pelo povo daquele país. Todavia, pode ocorrer que a Constituição seja imposta ao povo, ou seja, **outorgada** por um governante antidemocrático que a elaborou sem a participação popular.

A Assembleia Nacional Constituinte é dotada de um poder denominado **Poder Constituinte Originário**. Pensemos juntos. Diz-se que é "Constituinte" porque a Assembleia Nacional Constituinte recebe a missão, através do voto direto, de criar uma nova Constituição; também é correto dizer que é um Poder "Originário", isso significa que estabelecerá os fundamentos do Estado, por isso é considerado um poder inicial e ilimitado juridicamente falando, pois não se subordina a nenhuma lei anterior que poderia limitar de alguma forma o seu alcance. Os representantes eleitos para formarem a Assembleia Nacional Constituinte discutem livre e democraticamente e votam os dispositivos que devem compor a nova Constituição, cujo texto original será promulgado dando forma à Lei Magna do Estado.

A imensa maioria dos autores brasileiros costuma diferenciar as Constituições quanto a sua forma em dois tipos: as **escritas** e as **não escritas**. Veja o ensinamento do professor Luís Roberto Barroso, Ministro do Supremo Tribunal Federal:

[...] quanto à forma. Tal classificação diz respeito à forma de veiculação das normas constitucionais. Sob esse critério, as Constituições podem ser:

a) escritas: quando sistematizadas em um texto único, de que é exemplo pioneiro a Constituição americana;

b) **não escritas**: quando contidas em textos esparsos e/ou costumes e convenções sedimentados ao longo da história, como é o caso, praticamente isolado, da Constituição inglesa (BARROSO, 2009, p. 80, grifos nossos).



Observação

No caso brasileiro, tanto a Constituição Federal, as Constituições Estaduais e as Leis Orgânicas dos Municípios e do Distrito Federal são, quanto à forma, todas escritas.



Saiba mais

Por meio das referências a seguir, você pode acessar na íntegra os textos da Constituição Federal do Brasil e das Constituições Estaduais e da Lei Orgânica do Distrito Federal:

BRASIL. Presidência da República. Casa Civil. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Brasília, 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 30 set. 2019.

BRASIL. Portal da Legislação. *Legislações Estaduais*. Brasília, [s.d.].c. Disponível em: <http://www4.planalto.gov.br/legislacao/portal-legis/legislacao-estadual/legislacoes-estaduais>. Acesso em: 30 set. 2019.

Idealmente, as Constituições deveriam ser diplomas legais muito estáveis. Ao longo do tempo, deveriam sofrer poucas alterações, pois as estruturas fundamentais do Estado devem ser robustas suficientemente para resistirem ao tempo. É o caso da Constituição dos Estados Unidos da América, que foi promulgada em 1787, sendo a única até os dias de hoje naquele país. Não é o caso do Brasil, que está na sua sétima Constituição: quatro foram promulgadas por Assembleias Constituintes; duas foram impostas: uma por D. Pedro I, naturalmente durante o Império, e a outra pela ditadura Vargas; e uma aprovada pelo Congresso por imposição do regime militar autoritário que tomou o poder em 1964. Analise o quadro a seguir para consolidar o conhecimento acerca dos períodos e origens de cada uma dessas sete Constituições brasileiras.

Quadro 5 – Relação das Constiuições brasileiras

Relação	Ano/período	Origem
1ª Constituição	1824 – Império	Imposta pelo Imperador D. Pedro I, logo após a proclamação da Independência do Brasil, em 1822
2ª Constituição	1891 – Brasil República	Promulgada durante o governo do Marechal Deodoro da Fonseca, logo após a Proclamação da República, em 1889

Relação	Ano/período	Origem
3ª Constituição	1934 – Segunda República	Promulgada durante o governo Getúlio Vargas
4ª Constituição	1937 – Estado Novo	Outorgada pela ditadura de Getúlio Vargas
5ª Constituição	1946	Promulgada durante o governo Eurico Gaspar Dutra
6ª Constituição	1967 – Regime Militar	Imposta pelo Governo Militar, logo após o golpe militar de 1964
7ª Constituição	1988 – Constituição Cidadã	Promulgada durante o governo de transição de José Sarney, restabelece o regime democrático no Brasil

A própria CF trará no seu texto dispositivos que estabelecem a forma pela qual ela poderá ser modificada. Por que isso é importante? Porque o Poder Constituinte Originário só existe durante o período de elaboração da nova Constituição. Após a aprovação e a promulgação da Constituição Federal, a Assembleia Nacional Constituinte se dissolve e junto com ela o Poder Constituinte Originário se extingue. Então, tudo deve seguir rigorosamente os mandamentos previstos na Constituição, que passa a reger o país, inclusive o procedimento para sua alteração, que recebe o nome de emenda, agora a cargo do Congresso Nacional, que passa a deter o **Poder Constituinte Reformador**.

Alterar a constituição federal de um país pode ser simples ou difícil, e isso dependerá do próprio texto da Constituição, que deve estabelecer critérios **flexíveis** ou mais **rígidos** para a sua modificação. O termo correto que designa a alteração do texto constitucional é **emenda**. Assim, sempre que for necessário incluir algum novo dispositivo na Constituição ou modificar o texto já existente, isso só poderá ser feito através de uma emenda constitucional. É por isso que quando é necessária alguma alteração, por menor que seja, no texto da CF é apresentada uma Proposta de Emenda Constitucional (PEC). A seguir, você verá que existe um processo legislativo especial para que sejam propostas alterações no texto da CF. Exige-se um quórum de aprovação de 3/5 dos congressistas, votação em dois turnos, e não é qualquer pessoa que pode fazer isso, isto é, apresentar uma emenda constitucional.



Observação

Quórum de votação ou de aprovação é o número de votos necessário para aprovação de uma determinada lei. O quórum pode ser de maioria simples ou maioria absoluta. A maioria simples é o voto favorável da maioria dos presentes, enquanto a maioria absoluta é o voto favorável de mais da metade dos legisladores.

Agora será feita uma classificação da Constituição Federal de 1988:

- **Quanto à origem promulgada (popular):** foi elaborada por uma Assembleia Nacional Constituinte eleita pelo voto direto em 15 de novembro de 1986. Na ocasião, foram eleitos os membros da Constituinte, composta de 487 deputados e 72 senadores. O Deputado Ulysses Guimarães, do MDB-SP, foi eleito seu presidente em 2 de fevereiro de 1987. A Constituição atual foi aprovada pela Assembleia Nacional Constituinte em 22 de setembro de 1988 e promulgada em 5 de outubro de 1988, dando início à refundação do Estado Democrático de Direito e consagrando

os direitos fundamentais, entre eles o voto direto para todos os níveis do Poder Legislativo e Executivo, inclusive para Presidente da República.

- **Quanto à forma escrita:** a Assembleia Nacional Constituinte produziu o texto do diploma legal máximo, que seria batizado como Constituição Cidadã por proclamar os direitos fundamentais e a preservação da dignidade da pessoa humana.
- **Quanto à estabilidade ou consistência rígida:** estabelece um processo legislativo restritivo e especial para que seja emendada.

3.2 Organização e separação dos Poderes

Antes de seguir o estudo, é importante você retomar o quadro dos Entes Federativos e seus Poderes.

É atribuído ao filósofo francês Montesquieu (1689-1755), autor do célebre livro *O espírito das leis*, o princípio da separação dos Poderes em: Legislativo, Executivo e Judiciário. Montesquieu se preocupava muito com a possibilidade de concentração dos Poderes de Estado nas mãos de uma ou de poucas pessoas, defendeu que a separação dos Poderes do Estado é uma garantia que os cidadãos têm a favor das liberdades individuais que são suprimidas pelos governos tirânicos. Destaca-se a seguir um pequeno trecho da obra desse grande pensador que justifica a necessidade da separação dos Poderes do Estado em prol do equilíbrio social e das liberdades fundamentais dos indivíduos:

A liberdade política, em um cidadão, é esta tranquilidade de espírito que provém da opinião que cada um tem sobre a sua segurança; e para que se tenha esta liberdade é preciso que o governo seja tal que um cidadão não possa temer outro cidadão.

Quando, na mesma pessoa ou no mesmo corpo de magistratura, o poder legislativo está reunido ao poder executivo, não existe liberdade; porque se pode temer que o mesmo monarca ou o mesmo senado crie leis tirânicas para executá-las tiranicamente.

Tampouco existe liberdade se o poder de julgar não for separado do poder legislativo e do executivo. Se estivesse unido ao poder legislativo, o poder sobre a vida e a liberdade dos cidadãos seria arbitrário, pois o juiz seria legislador. Se estivesse unido ao poder executivo, o juiz poderia ter a força de um opressor.

Tudo estaria perdido se o mesmo homem, ou o mesmo corpo dos principais, ou dos nobres, ou do povo exercesse os três poderes: o de fazer as leis, o de executar as resoluções públicas e o de julgar os crimes ou as querelas entre os particulares (MONTESQUIEU, 2000).

No caso da República Federativa do Brasil, a separação dos três Poderes está consagrada do artigo 2º da Constituição Federal, que estabelece que o Legislativo, o Executivo e o Judiciário são Poderes da União, independentes e harmônicos entre si.

3.3 Poder Legislativo

A função legislativa federal é exercida pelo Congresso Nacional, subdividido em duas Casas Legislativas: Câmara dos Deputados e Senado. Portanto, os Chefes do Legislativo são o Presidente da Câmara dos Deputados e o Presidente do Senado Federal.

O Poder Legislativo fica encarregado pela elaboração das leis em suas respectivas esferas:

- **Nível federal:** é exercido pelo Congresso Nacional, subdividido em duas Casas Legislativas – pela Câmara dos Deputados (composta de deputados federais) e pelo Senado Federal (senadores).
- **Nível estadual:** pelas Assembleias Legislativas Estaduais (deputados estaduais) e, no Distrito Federal, pela Câmara Legislativa (formada por deputados distritais).
- **Esfera municipal:** pelas Câmaras Municipais (formadas por vereadores).

Por que o Legislativo Federal, representado pelo Congresso Nacional, é subdividido em duas Casas Legislativas, ao contrário dos níveis estaduais e municipais, que possuem somente uma Casa Legislativa? Essa é uma pergunta ou uma dúvida razoável que pode surgir nesse instante. Por que isso é necessário? Não bastaria, também no Legislativo Federal, uma única Casa Legislativa? Por que duas? Na sequência deste livro-texto, entenderá porque isso é necessário e, mais do que isso, é muito importante.

Primeiro, saiba que essa organização ou subdivisão do Congresso Nacional, que legislava na esfera federal, nunca é demais lembrar, através de duas Casas Legislativas, recebe o nome de **bicameralismo**. Esse nome é muito bom, porque é bastante fácil de lembrar e de entender, pois indica a existência de duas Câmaras Legislativas. Igualmente, é certo dizer que nos Estados e Municípios a organização do Poder Legislativo é unicameral, pois só existem, nessas esferas, uma única Casa Legislativa. Os nomes ficaram fáceis de entender, não é mesmo?

Prosseguindo, por que é necessário o bicameralismo na esfera federal?

Os representantes do Congresso Nacional são eleitos pelos votos dos eleitores das respectivas unidades federativas (estados e Distrito Federal). Todavia, há uma pequena diferença entre eles, pois os Deputados Federais são os representantes do povo, e os Senadores, das unidades federativas: juntos, representam a Nação. Portanto, o número de Deputados Federais eleitos por cada unidade federativa será proporcional à população da unidade federativa que os elegeu: estados mais populosos têm um número de Deputados Federais maior que os menos populosos. Isso é razoável, pois o Deputado Federal representa o povo, portanto, sua composição deve ser proporcional ao número de representados.

Examine a figura seguinte, cujo gráfico de barras mostra a quantidade de Deputados Federais para cada unidade federativa. Você verá que o estado de São Paulo, que é o mais populoso, elege setenta Deputados Federais, enquanto Acre, Amapá e Roraima elegem oito.

Num país com dimensões continentais como o Brasil, existe muita desigualdade econômica entre os estados. Talvez isso explique, pelo menos parcialmente, a enorme população concentrada no estado de São Paulo, pois todos vêm em busca de melhores condições de vida e emprego. Trata-se do estado mais

industrializado e desenvolvido da Federação, por isso sua bandada ocupa diversas cadeiras na Câmara dos Deputados.

Entretanto, no Senado Federal a situação é bem diferente. Todos os estados possuem três Senadores. Isso também é fácil de entender. Eles são os representantes dos estados no Congresso Nacional, ou seja, a representatividade política é da unidade federativa. Esse é o ponto-chave para você entender a diferença de critérios no número de Deputados Federais e Senadores. Em termos políticos, todos os estados brasileiros são iguais perante a Constituição Federal, independentemente de sua pujança econômica, de sua população ou de qualquer outro indicador social que possa existir. Dessa forma, o número de representantes deve ser rigorosamente igual para todos os estados brasileiros, já que nenhum é politicamente mais importante que os outros.

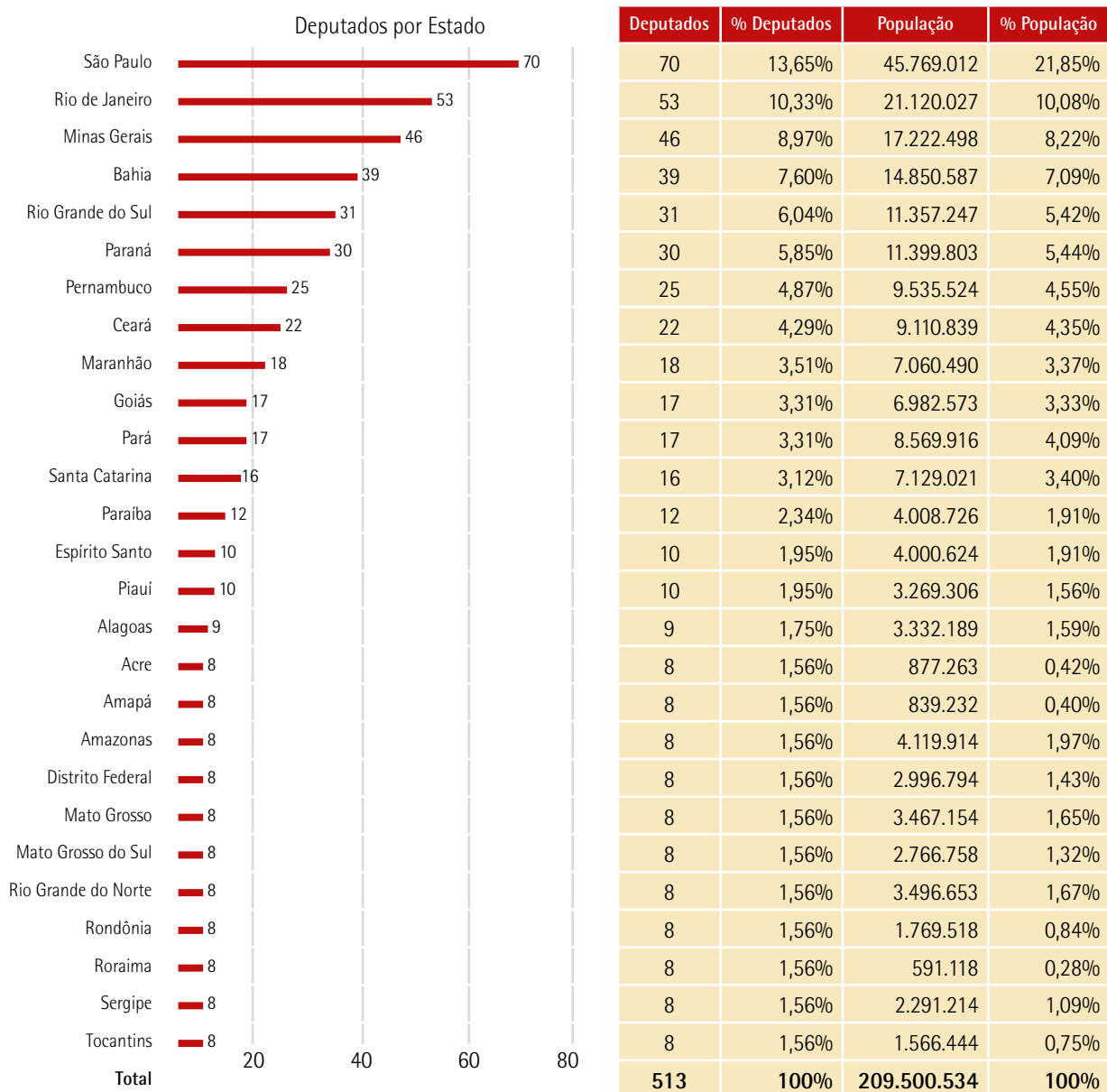


Figura 9

Perceba que o sistema bicameral existente no Congresso Nacional é muito importante, pois se não fosse assim, os estados mais populosos poderiam exercer um domínio político sobre os estados menos populosos, na medida em que estes têm um número menor de representantes, portanto, de votos. Assim, bastaria uma aliança política, hipotética e improvável, entre os seis primeiros estados com maior número de Deputados Federais (São Paulo, Minas Gerais, Rio de Janeiro, Bahia, Rio Grande do Sul e Paraná) para garantir-lhes a maioria absoluta, o total mais um, numericamente 52% dos votos na Câmara dos Deputados. Se só houvesse a Câmara dos Deputados, com o critério atual de distribuição de suas vagas entre as unidades da federação, com base na proporção das respectivas populações, haveria a hegemonia política dos estados mais populosos. Isso não acontece, pois com o sistema bicameral fica afastada essa possibilidade, que seria nefasta para o pacto federativo. No Senado Federal, todas as unidades federativas têm o mesmo número de representantes (exatamente três), ficando reestabelecido o equilíbrio político federativo.

3.3.1 Sistema de elegibilidade dos Deputados e Senadores

Os Deputados Federais são eleitos através do sistema proporcional, para mandatos de quatro anos. Atualmente, totalizam 513. Na planilha à direita da figura anterior, verifica-se a distribuição das cadeiras da Câmara dos Deputados por unidade da federação, conforme a população de cada estado.

Já os Senadores da República são eleitos em número fixo, três para cada uma das unidades federativas, portanto, totalizando 81 Senadores. São eleitos para mandatos de oito anos. Você deve estar se perguntando: se o mandato do Senador é de oito anos, por que será que votamos para Senador de quatro em quatro anos? A resposta é simples: por que a renovação é de 1/3 e 2/3 em cada eleição. Analise a figura seguinte, que apresenta um quadro sinóptico que resume os números e a distribuição dos Senadores por unidade federativa (UF) e por mandatos.

Como já disse anteriormente, os Senadores representam a unidade federativa, os estados e o Distrito Federal. Sendo três Senadores para cada unidade federativa, como temos 27 unidades federativas no Brasil, então resulta um total de 81 cadeiras no Senado Federal. Entretanto, como os mandatos são de oito anos renovados alternadamente, o quadro atual aponta para a seguinte distribuição: 27 Senadores (1/3 dos 81) que foram eleitos no pleito de 2014, portanto com mandato de oito anos que se iniciou em 2015 e que terminará em 2023; 54 Senadores (2/3 dos 81) que foram eleitos no pleito de 2018, com mandato que se iniciou em 2019 e que terminará em 2027.



Figura 10 – Composição do Senado Federal

Nas próximas eleições federais, previstas para 2022, os eleitores brasileiros elegerão novamente os 27 Senadores referentes ao primeiro terço, que foram eleitos em 2014 e estarão em 2022 em vias de terminarem os seus mandatos, e assim sucessivamente, alternando a eleição de quatro em quatro anos entre 1/3 e 2/3 das cadeiras do Senado Federal.

3.3.2 Processo Legislativo Federal

De forma simples, podemos dizer que o processo legislativo é o conjunto de etapas seguidas pelo Poder Legislativo para elaboração das leis. A seguir, serão estudadas quais são as fases que devem ser seguidas obrigatoriamente por todas as Casas Legislativas para elaboração de qualquer norma jurídica.

A CF relaciona as espécies legislativas no seu artigo 59, ou seja, de uma forma bem simples, os tipos de leis, em sentido amplo, que são criadas e alteradas pelo processo legislativo. Serão acentuados os principais tipos de lei:

- **Emenda Constitucional:** é uma proposta legislativa para mudança do texto da Constituição Federal. É feita através de uma PEC (Proposta de Emenda Constitucional). No próximo subtema, será detalhado o processo legislativo para modificação da Constituição Federal, ou seja, como é a tramitação de uma PEC, pois a CF é a principal lei do nosso país e merece o devido destaque.
- **Leis Complementares:** o texto constitucional em vários artigos menciona a necessidade da criação de uma lei complementar para detalhar, ou seja, complementar o mandamento constitucional ali previsto. Veja o exemplo a seguir:

Art. 153. Compete à União instituir impostos sobre:

I – importação de produtos estrangeiros;

II – exportação, para o exterior, de produtos nacionais ou nacionalizados;

III – renda e proventos de qualquer natureza;

IV – produtos industrializados;

V – operações de crédito, câmbio e seguro, ou relativas a títulos ou valores mobiliários;

VI – propriedade territorial rural;

VII – grandes fortunas, nos termos de lei complementar [...] (BRASIL, 1988, grifo nosso).

No inciso VII do artigo 153, o próprio texto constitucional prevê a criação de um imposto federal que incidirá sobre as grandes fortunas, o que, aliás, não existe no Brasil, apesar da previsão constitucional, exigindo

a criação de uma lei complementar para regrá-lo. Ou seja, não há nenhuma hipótese de criação do referido imposto que não seja por meio de uma lei complementar. Portanto, podemos dizer sem erro que essa futura lei complementar, quando for criada, complementarará o texto constitucional. Em outras palavras, não há hipótese da efetiva cobrança desse imposto sobre grandes fortunas se não for proposta e aprovada pelo Congresso Nacional uma lei complementar que detalhe e especifique as condições de incidência desse imposto.

- **Leis Ordinárias:** são as leis comuns, ou seja, são todas as leis que não se enquadram em outros instrumentos legislativos, seja em razão de matéria específica, seja em razão de processos legislativos diferentes do previsto para as leis ordinárias.

Nesse ponto, é importante saber que existem duas diferenças fundamentais entre as leis complementares e as leis ordinárias.

Quanto ao **quórum de aprovação**, as leis complementares necessitam de maioria absoluta para serem aprovadas e/ou modificadas, já as leis ordinárias, de maioria simples. Quanto à **matéria de que tratam**, as leis complementares são exigidas quando se trata de matérias específicas da Constituição Federal, enquanto as leis ordinárias tratam das matérias comuns; diz-se exigida de modo residual, quando não há previsão expressa para que a matéria seja tratada por lei complementar.

- **Medidas Provisórias:** representam um instrumento exclusivo do Presidente da República, que foi introduzido na CF para que o Presidente da República, nos casos de "relevância e urgência", disponha de um elemento, com força de lei que lhe permita editar normas que passem a valer imediatamente, ou seja, produzem efeitos a partir de sua publicação. Entretanto, não se deve confundir as medidas provisórias com as leis. O certo é dizer que as medidas provisórias têm força de lei, porque tudo que estabelecem passa a valer imediatamente após as suas respectivas publicações. Contudo, o artigo 62 da CF exige que o Presidente da República também submeta imediatamente as medidas provisórias por ele editadas ao Poder Legislativo, no caso, o Congresso Nacional.

A Constituição estabelece que as medidas provisórias precisam ser votadas pelo Congresso Nacional em 60 dias, prorrogáveis por mais 60 dias, ou seja, em no máximo 120 dias elas precisam ser apreciadas pelo Poder Legislativo. Sendo aprovada, uma medida provisória será convertida em lei; se for rejeitada, perderá a sua eficácia, deixando de produzir os efeitos.



Saiba mais

A indicação a seguir destaca os *quora* exigidos para aprovações das leis, em razão das espécies legislativas e das matérias que tratam.

BRASIL. Senado Federal. *Quorum de votação*. Brasília, [s.d.]d. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/noticias/glossario-legislativo/quorum-de-votacao>. Acesso em: 30 set. 2019.

O quadro a seguir resume as principais características em relação aos *quorões* de aprovação e pessoas ou órgãos que estão autorizados pela CF a apresentar uma proposta de lei.

Quadro 6 – Espécies legislativas

Principais espécies de normas jurídicas	Descrição	Quórum de aprovação (número de votos necessários para aprovação da lei)	Iniciativa legislativa (quem pode apresentar proposta de lei)
Emenda Constitucional (EC)	Alteração no texto constitucional	Três quintos (3/5): – 49 Senadores e – 308 Deputados Federais Obs.: em 2 turnos de votação nas 2 casas do Congresso Nacional	– No mínimo (um terço) dos membros da Câmara dos Deputados ou do Senado Federal – Presidente da República – Mais da metade das Assembleias Legislativas das unidades da Federação, aprovando-se, em cada uma delas, pela maioria simples de seus membros
Lei Complementar	Leis que complementam as disposições constitucionais, no sentido de detalhar e especificar os mandamentos previstos na Constituição Federal	Maioria absoluta: – 41 Senadores e – 257 Deputados Federais	– Presidente da República – Supremo Tribunal Federal – Tribunais Superiores – Qualquer Deputado ou Senador
Lei Ordinária	Leis comuns. Todas as matérias que não estão previstas em outras espécies legislativas	Maioria simples: presente a maioria absoluta dos senadores	– Comissão da Câmara dos Deputados, do Senado Federal ou do Congresso Nacional – Procurador-Geral da República – Cidadãos, na forma e nos casos previstos na própria Constituição
Medidas Provisórias	Normas editadas pelo Presidente da República nos casos de relevância e urgência	Geralmente maioria simples	Presidente da República

Como já foram acentuadas as diferenças entre as principais espécies legislativas, serão examinadas as etapas que uma proposta legislativa percorre para se transformar em lei. Trata-se do processo legislativo propriamente dito.

Existem sete etapas principais que todo projeto de lei deve percorrer até ser aprovado e começar a produzir os devidos efeitos legais. Cada um deles será ilustrado a seguir:

- **Iniciativa:** é a primeira fase do processo legislativo, o começo de tudo. É a apresentação da proposta de lei ao Poder Legislativo. A competência para apresentação da proposta de lei pode recair sobre um pessoal, geralmente os parlamentares ou o Presidente da República, ou mesmo a um órgão.

Há matérias para as quais a CF atribui competência exclusiva a uma determinada pessoa ou órgão, ou seja, somente aquela pessoa ou órgão pode apresentar propostas de lei que tratam daquelas matérias. Nesses casos, dizemos que são competências privativas.

Quando se trata de uma iniciativa de pessoa ou órgão de fora do Poder Legislativo, a proposta de lei começa a ser analisada primeiro na Câmara dos Deputados. É certo que quando a iniciativa partir de Senador da República o início se dará no Senado Federal.

O Projeto de Lei é então criado a partir da iniciativa de apresentação da proposta de lei numa das Casas Legislativas do Congresso Nacional, geralmente na Câmara dos Deputados.

- **Discussão:** o Projeto de Lei então será encaminhado para as comissões permanentes da respectiva Casa Legislativa, onde será discutido, avaliado e relatado.
- **Votação:** após as discussões, o Projeto de Lei é encaminhado para votação no plenário da respectiva Casa Legislativa. Conforme já foi explicado, o Congresso Nacional é bicameral, portanto, o Projeto de Lei precisa ser aprovado pelas duas Casas Legislativas.



Lembrete

Não se esqueça de que para cada tipo de lei (espécie de norma jurídica) existirá uma quantidade de votos necessários para sua aprovação. Trata-se do quórum de aprovação.

- **Sanção:** após a deliberação e aprovação pelas duas Casas Legislativas, o Projeto de Lei é enviado para a sanção presidencial. Significa dizer que o Presidente da República avalia se o aceita. Ao sancioná-lo, ele confirma a sua concordância com os termos e as condições expressas no texto.
- **Veto:** pode ocorrer que o Presidente da República não concorde com o Projeto de Lei que recebeu para avaliação, sempre após deliberação e votação no Congresso Nacional, como acentuamos. Assim, o veto é a discordância do Presidente da República sobre o texto do Projeto de Lei. Ele tem a prerrogativa de vetá-lo, ou seja, rejeitá-lo no todo ou em parte. Sendo o veto presidencial parcial, ele precisa indicar o(s) artigo(s), parágrafo(s), inciso(s) ou alínea(s) que rejeitou, bem como justificar os motivos que o levaram a vetá-lo.

Quando um Projeto de Lei é vetado pelo Presidente da República, ele retorna para o Congresso Nacional, que pode, em seção conjunta, derrubar o veto presidencial, ou seja, o veto presidencial não é absoluto. A última decisão será do Congresso Nacional. Entretanto, para que o veto seja derrubado, é preciso maioria absoluta dos Deputados Federais e Senadores da República reunidos em seção conjunta. Se o veto for derrubado pelo Congresso Nacional, o Projeto retornará ao Presidente da República, que terá que aceitar a decisão.

- **Promulgação:** é o reconhecimento da validade da nova lei, que recebeu um número e passa a fazer parte do ordenamento jurídico do país.
- **Publicação:** o último passo é a publicidade da nova lei, ou seja, a publicação é o ato de levar ao conhecimento público a existência de uma nova lei. É fundamental a publicação oficial para que toda sociedade saiba da existência da nova lei, a fim de que seja cumprida e atinja os seus objetivos.

3.3.3 Emendas à Constituição Federal no Brasil

O fluxograma resume o processo legislativo para proposição, análise, votação e aprovação de uma PEC pelo Congresso Nacional Brasileiro.

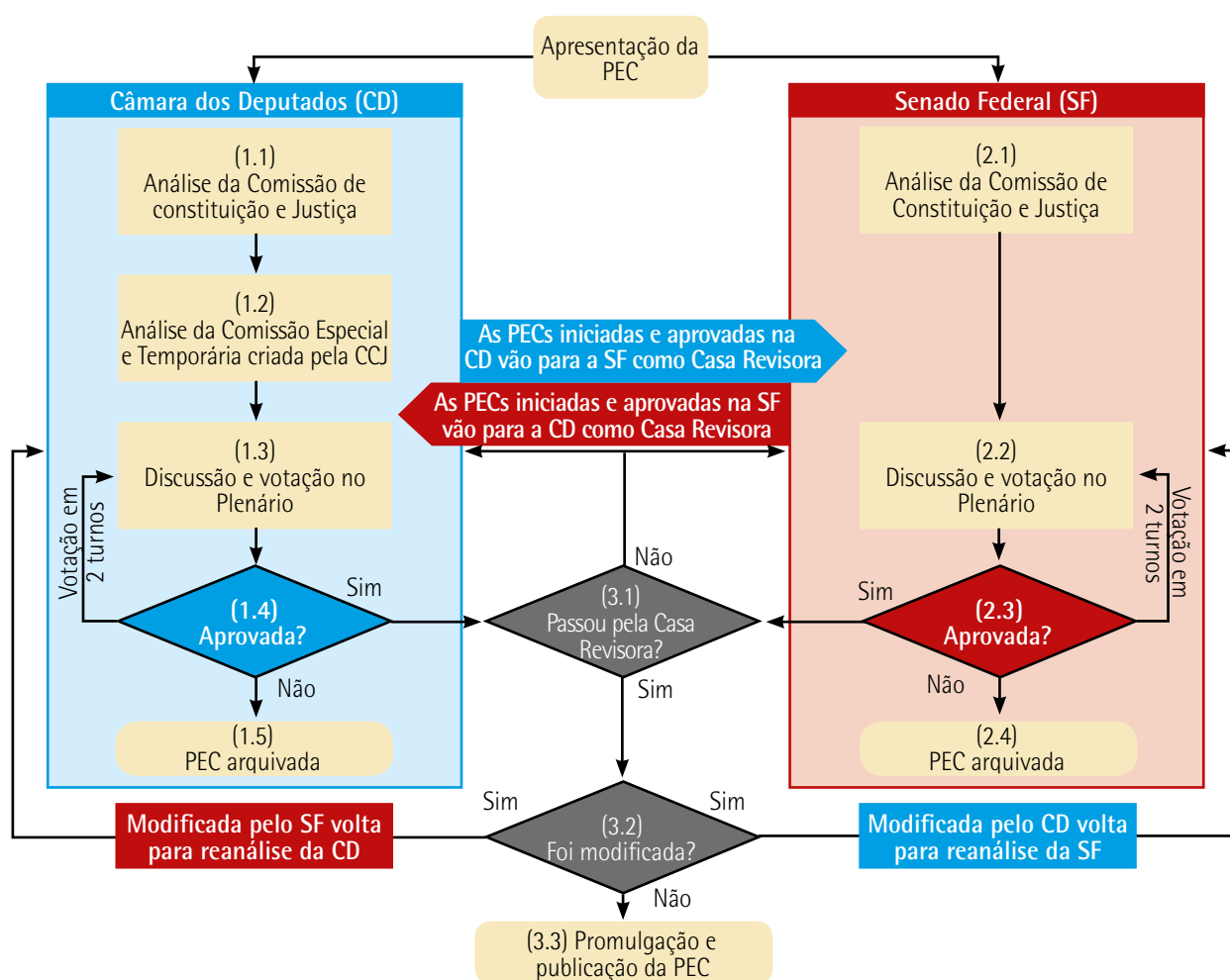


Figura 11 – Fluxograma de tramitação PEC

A figura anterior ilustra as etapas da tramitação da PEC no Congresso Nacional. Em outras palavras, mostra como uma alteração pode ser feita no texto constitucional sem que haja necessidade de convocar uma nova Assembleia Nacional Constituinte. Isso é possível porque a própria Constituição Federal do Brasil, nos seus artigos 59 e 60, previu essa possibilidade, sempre por meio de emendas à Constituição.

Os constitucionalistas, que são os juristas que estudam as constituições com bastante profundidade, chamam essa capacidade de **Poder Constituinte Reformador**. Ou seja, quando os parlamentares votarem uma PEC, estarão exercendo esse poder, sempre limitados pelas próprias regras constitucionais.

Sabe-se que tudo começa com a apresentação da PEC. E a primeira questão que vem à tona é: quem pode apresentar uma PEC?

Não é razoável que qualquer pessoa, por qualquer motivo, possa apresentar uma PEC, desejar modificar a Constituição Federal.

De forma concisa, o artigo 60 de nossa CF responde essa questão e esclarece outras dúvidas muito comuns quando o assunto é apresentação, tramitação e aprovação de PECs. Em outras palavras, esse artigo limita as possibilidades de alterações do texto constitucional. Leia na íntegra o referido artigo:

Art. 60. A Constituição poderá ser emendada mediante proposta:

I – de um terço, no mínimo, dos membros da Câmara dos Deputados ou do Senado Federal;

II – do Presidente da República;

III – de mais da metade das Assembleias Legislativas das unidades da Federação, manifestando-se, cada uma delas, pela maioria relativa de seus membros.

§ 1º A Constituição não poderá ser emendada na vigência de intervenção federal, de estado de defesa ou de estado de sítio.

§ 2º A proposta será discutida e votada em cada Casa do Congresso Nacional, em dois turnos, considerando-se aprovada se obtiver, em ambos, três quintos dos votos dos respectivos membros.

§ 3º A emenda à Constituição será promulgada pelas Mesas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, com o respectivo número de ordem.

§ 4º Não será objeto de deliberação a proposta de emenda tendente a abolir:

I – a forma federativa de Estado;

II – o voto direto, secreto, universal e periódico;

III – a separação dos Poderes;

IV – os direitos e garantias individuais.

§ 5º A matéria constante de proposta de emenda rejeitada ou havida por prejudicada não pode ser objeto de nova proposta na mesma sessão legislativa (BRASIL, 1988).

Repare que já de início, nos incisos I, II e III, ficam limitadas as pessoas que podem propor emendas ao texto constitucional. Observe que são poucos que podem apresentar PECs: um terço dos Deputados Federais ou os Senadores; o Presidente da República; e mais da metade das Assembleias Legislativas, desde que aprovado pela maioria de seus Deputados Estaduais.

Nota-se que não é simples nem muito fácil apresentar uma PEC, o que é saudável e natural, pois ela trata de assuntos e temas muito importantes para a nação, por isso a CF autorizou somente os legisladores federais e estaduais, nas composições exigidas, além do Presidente da República, a propor uma PEC, que deverá ser analisada, discutida e votada no Congresso Nacional.

A forma mais comum é que a PEC seja apresentada na Câmara dos Deputados, salvo, é claro, quando a iniciativa parte dos Senadores da República: nesse caso, a análise se inicia pelo Senado Federal.

Então, voltando ao fluxograma da figura anterior e partindo da hipótese de que a apresentação da PEC se dê na Câmara dos Deputados, a função do Senado Federal será de Casa Legislativa Revisora. Entretanto, não se esqueça de que se o início do processamento da PEC ocorrer no Senado Federal, por meio de iniciativas dos Senadores da República, após a análise, votação e aprovação no Senado Federal a PEC será enviada para análise e votação também na Câmara dos Deputados: nesse caso, portanto, a Câmara dos Deputados é que será a Casa Legislativa Revisora. Resumindo: iniciou-se a análise da PEC na Câmara, o Senado é a Casa Revisora; ao contrário, iniciando-se a análise da PEC no Senado, é a Câmara que será a Casa Legislativa Revisora.

Percebeu que a PEC sempre será analisada, discutida, votada e aprovada obrigatoriamente nas duas Casas Legislativas (Câmara dos Deputados e Senado Federal)?

A análise da PEC na Câmara dos Deputados começa na Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania (CCJ) e esse exame é técnico, ou seja, verifica-se a constitucionalidade da PEC. Se a própria PEC não está em conflito com outro dispositivo da Constituição Federal, convenhamos que isso não pode acontecer; nessa etapa também é analisada a legalidade e a técnica legislativa da proposta (se o texto da PEC foi redigido com a melhor técnica legislativa). Superada essa análise, a Câmara cria uma comissão especial e temporária, formada por Deputados Federais, para analisar a PEC. Essa Comissão pode propor alterações na PEC e produz um parecer que será enviado para o Plenário da Câmara dos Deputados, onde os Deputados Federais discutem e votam a PEC.

Agora preste atenção em um ponto muito importante: a aprovação precisa ser em dois turnos: na prática, duas votações.

Nesse instante, vem à luz a seguinte questão: por que isso é necessário, ou seja, uma única votação não seria suficiente?

Uma emenda no texto da CF é assunto muito sério e traz impactos para toda a sociedade brasileira. Trata geralmente de assuntos essenciais, tais como: previdência social, tributos, regras trabalhistas, direitos fundamentais etc. Portanto, muito sabiamente, o legislador constituinte criou essa obrigatoriedade de votação em dois turnos para aumentar as oportunidades de aprofundamento dos debates entre as várias correntes políticas representadas no Congresso Nacional. Além disso, também é exigida a concordância de 3/5 dos Deputados Federais e Senadores para aprovação final da PEC. Caso esse quórum de aprovação não seja atingido em alguma das Casas Legislativas, a PEC será rejeitada e arquivada.

Depois da aprovação na Câmara dos Deputados, diga-se: em dois turnos de votação; e por no mínimo 3/5 dos Deputados Federais (totalizando 308 Deputados Federais), a PEC segue para o Senado Federal. Todo o processo se repete no Senado Federal, na condição de Casa Revisora. Entretanto, três situações podem ocorrer no Senado Federal, agora na condição de Casa Legislativa Revisora:

- Se a PEC, na versão enviada pela Câmara dos Deputados, for aprovada no Senado Federal integralmente sem nenhuma modificação em seu texto, sempre com votações em dois turnos e por no mínimo 3/5 dos Senadores da República. Nessa situação, a PEC está aprovada e será promulgada e publicada, produzindo efeitos imediatos.
- Se a PEC for aprovada, porém recebendo alterações em seu texto, ou seja, os Senadores da República propõem modificações no texto original da PEC recebida da Câmara dos Deputados. Nessa hipótese, a nova versão do texto da PEC retorna para a Câmara dos Deputados, onde se reinicia todo o processo de análise, discussão e novas votações na Câmara. Esse processo pode se repetir até que a mesma versão do texto seja aprovada pelas duas Casas Legislativas.
- Se a PEC for rejeitada pelos Senadores da República, ou seja, não alcançar o quórum de aprovação de no mínimo de 3/5 dos Senadores a favor da PEC. Nessa condição, a PEC será rejeitada e arquivada, conforme as etapas destacadas no fluxograma.

3.3.4 Cláusulas pétreas

Observe atentamente o § 4º do artigo 60 da Constituição Federal, que proíbe que algumas matérias sejam modificadas: a forma federativa de Estado; o voto direto, secreto, universal e periódico; a separação dos Poderes; e os direitos e garantias individuais. Isso significa que esses temas são imutáveis na Constituição Federal, ou seja, não podem ser objeto de uma PEC. É isso mesmo que você entendeu. Todos os dispositivos constitucionais que tratam desses temas não podem ser alterados por ninguém, nem mesmo pelos Deputados Federais, Senadores da República ou pelo Presidente da República. Trata-se de uma forte limitação ao Poder Constituinte Reformador.

Esses dispositivos constitucionais que não podem ser alterados recebem o nome de **cláusulas pétreas**, pois são imutáveis e perpétuos. Destaca-se que existem outras cláusulas pétreas implícitas no artigo 60 da Constituição Federal, porém são igualmente imutáveis, portanto, não podem igualmente ser emendadas através de uma PEC ou modificadas de qualquer maneira. Para entender, examine o seguinte exemplo: o direito à vida, que está previsto no artigo 5º da Constituição Federal. É notório que

o direito à vida é o bem mais importante para humanidade, portanto, também tratado como cláusula pétrea, apesar de não ser listado entre os temas proibidos de emenda no artigo 60.

As cláusulas pétreas são o alicerce do Estado e, caso pudessem ser modificadas, isso significaria que estaríamos mais que mudando a Constituição Federal, estaríamos mudando a natureza do Estado. Basta, para isso, você considerar, por exemplo, uma mudança no texto constitucional que transformasse a forma federativa de Estado, passando a ser um Estado unitário, sem a tradicional divisão em unidades federativas. Você consegue imaginar o impacto que haveria se fosse possível, através de uma PEC, transformar o Brasil num Estado unitário? Como um país com essa dimensão continental seria administrado e controlado? Na hipótese de eliminarmos os 26 Estados-membros (mesmo que preservássemos o Distrito Federal), como seria governado? Assim, percebe-se que estaríamos falando de um outro Brasil, de uma outra sociedade brasileira, tudo precisaria ser repensado. Para haver a garantia social e jurídica de que esses alicerces que sustentam o Estado Brasileiro não seriam abalados, eles foram tratados como temas impossíveis de serem alterados.



Saiba mais

A tramitação das medidas provisórias é diferente dos projetos de lei, e mesmo das PECs. A referência a seguir, do Congresso Nacional, explica a tramitação da medida provisória:

BRASIL. Congresso Nacional. *Entenda a tramitação da medida provisória*. Brasília, [s.d.]a. Disponível em: <https://www.congressonacional.leg.br/materias/medidas-provisorias/entenda-a-tramitacao-da-medida-provisoria>. Acesso em: 30 set. 2019.

3.4 Poder Executivo

Os mandatários do Poder Executivo administram o país. Essa função cabe:

- na União, ao Presidente da República, que é auxiliado pelos seus Ministros de Estado;
- nos Estados e no Distrito Federal, aos Governadores;
- nos Municípios, aos Prefeitos.

Existe um vice para cada um dos chefes de governo. Assim, temos o Vice-Presidente da república, os Vice-Governadores e os Vice-Prefeitos, todos eleitos junto com os respectivos titulares. Existe a previsão dessas funções para o caso de impedimentos dos titulares, situações nas quais assume o respectivo vice.

Os mandatos dos chefes de governo federal, estaduais e municipais são de quatro anos, sendo permitida a reeleição por um único período.

A Constituição Federal, no inciso VI do seu artigo 14, estabelece as idades mínimas para os principais cargos dos Poderes Executivo e Legislativo, que são:

Trinta e cinco anos para Presidente e Vice-Presidente da República e Senador.

Trinta anos para Governador e Vice-Governador de Estado e do Distrito Federal.

Vinte e um anos para Deputado Federal, Deputado Estadual ou Distrital, Prefeito, Vice-Prefeito e juiz de paz.

Dezoito anos para Vereador (BRASIL, 1988).

3.5 Poder Judiciário

O Poder Judiciário é o encarregado pela aplicação das leis e é exercido pelos juízes, que têm o poder de julgar as ações propostas pelos cidadãos ou pelo Poder Público, com o intuito de garantir um direito seu que consideram ofendido. Eles agem e julgam sempre em obediência às leis criadas pelo Poder Legislativo e, principalmente, em obediência à Constituição Federal. Em resumo: é o Poder Judiciário que diz quem tem razão diante de um conflito entre as pessoas, bem como julga os crimes cometidos na sociedade.

4 DIREITOS E GARANTIAS FUNDAMENTAIS

Os direitos fundamentais são os direitos humanos escritos na Constituição Federal. O próprio nome "direitos fundamentais ou humanos" já diz tudo. Representam todos os direitos básicos e necessários à condição humana e que precisam ser protegidos e garantidos pelo Estado. A CF de 1988 recebeu a denominação Constituição Cidadã porque ampliou a proteção desses direitos fundamentais.

Muitos políticos e advogados costumam utilizar frases pomposas para se referir às condições mínimas de vida das pessoas ou quando algum direito humano é violado. Trata-se do conhecido "princípio da dignidade da pessoa humana". Esse princípio norteia o Estado Democrático de Direito, ou seja, uma sociedade fundada na solidariedade, na qual todos os cidadãos têm vez e voz, através da concretização dos direitos fundamentais e do voto, respectivamente.

Em virtude dessas questões, os artigos 5º, 6º e 7º da CF são vitais, pois descrevem esses direitos. Todos os cidadãos brasileiros devem conhecer esses dispositivos. Assim, a Constituição Cidadã pode ser considerada um marco na democracia brasileira.

O artigo 5º da CF possui 76 incisos que dispõem sobre os direitos e garantias individuais gerais e de natureza penal. A seguir, ilustram-se alguns exemplos:

- **Garantias individuais gerais:** liberdade de pensamento; liberdade de consciência e religiosa; liberdade de expressão; direito à privacidade; inviolabilidade do lar; sigilo de correspondência; direito de propriedade; direito à herança.

- **Direitos e garantais de natureza penal:** direito de resposta; anterioridade da lei; irretroatividade penal; individualização da pena; direito de defesa; não ser preso por dívida; liberdade provisória.

O artigo 6º trata dos direitos sociais dos indivíduos, ou seja, saúde, educação, lazer, trabalho, previdência social e segurança.

Já o artigo 7º, que possui 34 incisos, dispõe acerca dos direitos do trabalhador, incluindo: proteção da relação de emprego contra a dispensa arbitrária; FGTS (Fundo de Garantia do Tempo de Serviço); seguro-desemprego; salário mínimo; 13º salário; repouso semanal remunerado; licença-maternidade; aviso prévio; redução dos riscos do trabalho; aposentadoria, creches e pré-escola, entre outros.



Saiba mais

Para fixar o conteúdo, leia os artigos 5º, 6º e 7º da Constituição Federal, que consignam os direitos e garantias fundamentais.

BRASIL. Presidência da República. Casa Civil. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Brasília, 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 30 set. 2019.



Resumo

Nesta unidade, foram estabelecidas as grandes definições do Direito, acentuando-se a diferença entre direito e moral. Então, vimos os principais ramos do Direito e as matérias que são tratadas por cada um deles; também foram estudadas as fontes das quais o Direito se origina.

As principais formas de organização dos Estados modernos foram destaque; tratamos das formas de Estado, de governo e sistemas de governo. Nesse contexto, foram observadas as principais características organizativas da República Federativa do Brasil. Em direito constitucional, foram examinadas as principais noções sobre a Constituição Federal.

Concluiu-se esta unidade estudando um dos temas mais importantes na atualidade: os direitos e as garantias individuais fundamentais.



Exercícios

Questão 1.



Figura 12

Disponível em: <http://estagioblogcharge.blogspot.com/2011/05/httpeducacao.html>. Acesso em: 19 set. 2019.

A charge ilustra que:

I – A ética, parte da filosofia que estuda os preceitos de ordem moral, prevê punições de ordem social para quem infringe suas regras.

II – Roubar é sempre crime e deve ser punido de forma exemplar para coibir novas práticas.

III – O Direito, por meio de suas regras, tem por objetivo consolidar valores sociais e, por isso, o furto de um bem de valor insignificante não será considerado crime.

Com base no exposto, é correto apenas o que se afirma em:

A) I e III.

B) I e II.

C) I.

D) II.

E) III.

Resposta correta: alternativa A.

Análise das afirmativas

I – Afirmativa correta.

Justificativa: ética, parte da filosofia que estuda os preceitos de ordem moral, prevê punições de ordem social para quem infringe suas regras. Para a ética, o comportamento de um aluno que furta giz da sala de aula de sua escola é contrário à moral, porque não é ético se apropriar de bens que não nos pertençam ou não nos tenham sido emprestados, independentemente do valor material que eles possuam.

II – Afirmativa incorreta.

Justificativa: o Direito tem por objetivo consolidar regras que facilitem o convívio social e, para cumprir esse objetivo, as insignificâncias ou bagatelas não podem ser consideradas crime, porque ocupariam tempo de trabalho dos magistrados e nenhuma pena seria suficientemente justa para ser aplicada a essa modalidade de crime.

III – Afirmativa correta.

Justificativa: para o Supremo Tribunal Federal, caracterizam-se os crimes de insignificância ou de bagatela quando estão presentes os seguintes requisitos: "(i) a mínima ofensividade da conduta do agente; (ii) nenhuma periculosidade da ação social; (iii) o reduzidíssimo grau de reprovabilidade do comportamento; (iv) a inexpressividade da lesão jurídica provocada" (exemplo: o furto de baixo valor).

Questão 2. A lei brasileira define o cheque como um título de crédito que representa uma ordem de pagamento à vista. No entanto, é bastante comum até hoje que as pessoas utilizem o cheque como instrumento de ordem de pagamento em data posterior àquela da emissão. É o que acontece quando pagamos gasolina ou supermercado com um "cheque para 30 dias", ou cheque para "60 dias". Os 30 ou 60 dias são contados a partir da data da emissão do cheque e representam que ele só pode ser depositado depois de cumprido o prazo fixado no momento da transação. Essa prática muito comum na sociedade brasileira, o "cheque pré-datado", pode ser definida como:

A) Ilegal e passível de punição penal.

B) Ilegal e sem punição de ordem penal, apenas tributária.

C) Ilegal, porém consolidada pelos costumes, que são fonte do Direito.

D) Illegal, porém consolidada por determinação dos empresários, que podem mudar a lei quando a economia viabiliza esse ato.

E) Legal, porque a "lei da rua" deve ser mais forte que a lei escrita.

Resposta correta: alternativa C.

Análise das alternativas

A) Alternativa incorreta.

Justificativa: a emissão de cheque pré-datado é um costume, reconhecido como tal pelo Poder Judiciário brasileiro, e não sujeita ninguém à punição penal nem a qualquer outra, salvo se o cheque não tiver fundos na data em que for depositado ou se aquele que aceitar o cheque promover o depósito em data anterior.

B) Alternativa incorreta.

Justificativa: não há qualquer tipo de punição para o emitente de um cheque pré-datado, salvo se na data fixada para depósito ele não tiver fundos em conta-corrente; ou, se aquele que tiver aceito o cheque promover o depósito em data anterior. Nesses casos, descumprido o acordo firmado entre as partes, haverá consequências do direito de crédito e do direito civil.

C) Alternativa correta.

Justificativa: os costumes são fonte do Direito, como as leis, a jurisprudência, a doutrina, entre outras fontes. Por isso, quando um costume se consolida no seio de uma determinada sociedade, ele deve ser valorizado e respeitado como se fosse lei.

D) Alternativa incorreta.

Justificativa: empresários podem adotar costumes em práticas comerciais corriqueiras, mas não têm o poder de modificar as leis em conformidade com sua vontade.

E) Alternativa incorreta.

Justificativa: a chamada "lei da rua" não pode ser mais forte que a legislação construída pelo Poder Legislativo e aprovada de maneira formal, porque se assim fosse a sociedade brasileira não teria paz e harmonia social: em cada lugar do país seriam adotadas normas diferentes por sua população.