

Constituição de 1988: causas da crise constitucional e dos conflitos políticos

José Tarcízio de Almeida Melo

Desembargador aposentado do TJMG; Professor Titular de Direito Constitucional da Faculdade Mineira de Direito da PUC-Minas; Doutor em Direito Constitucional pela Faculdade de Direito da UFMG.

1 Introdução

A Constituição de 5 de outubro de 1988 foi o estuário natural do processo de redemocratização, no Brasil, começado no governo do presidente Ernesto Geisel (1974-1979) e finalizado no governo do presidente João Figueiredo (1979/1985).

A Constituição enfatizou os Direitos Fundamentais e a eles incorporou os Direitos Sociais. Proporcionou importantes avanços, como o do reconhecimento da importância do Meio Ambiente, dos Direitos do Consumidor e da Política Urbana.

Miguel Reale (2008) encontrou dois calcanhares de Aquiles ameaçando a Constituição de 1988. O primeiro deles foi o casuísmo normativo, à espera de centenas de leis complementares e ordinárias que viessem precisar grande número de suas disposições. Este fato decorreu da falta de negociação e entendimento prévio para questões que ainda se achavam no calor do debate.

A Legística, que sopra ventos favoráveis aos trabalhos parlamentares da atualidade, não inspirou os trabalhos constituintes para permitir que, com a ajuda multidisciplinar das diversas Ciências, se pudesse produzir texto correto em consistência e em viabilidade, ainda que, por livre disposição dos autores, fossem introduzidos princípios na quantidade e qualidade certa para não se tornarem motivo de redobrar conflitos nem causar frustrações.

Preciosos foram os estudos patrocinados pela Assembleia Legislativa de Minas Gerais, no ano de 2007, para compor a decisão legislativa com seu efeito real, seu impacto real sobre a realidade social, como defenderam respeitadas conferencistas e escritores, dentre eles Luzius Mader (2009). Por ocasião do *Congresso Internacional de Legística: qualidade da lei e desenvolvimento*, realizado em Belo Horizonte, Antônio Augusto Junho Anastasia (2009) incluiu abalizadas reflexões sobre o planejamento legislativo que se justifica, com igual ou maior razão, para a normalização fundamental própria das Assembleias Constituintes.

2 Conceitos de Ciência Política e de Direito Constitucional, separação dos Poderes e democracia

Os estudiosos do Direito Público, muitas vezes, optam por discursos inflamados e de grande apelo às multidões e passam por conceitos incompletos ou incorretos da Ciência Política e do Direito Constitucional.

É dito, por exemplo, que as ditaduras são governos autoritários, prepotentes e maus. Nesse ponto, confundem-se conceitos de ditadura e de tirania.

A tirania é o governo instrumentalizado por vontade individual direcionada a finalidades não condizentes com as da sociedade. Na teoria de Maquiavel, de ciclos de governo, aparece como forma degenerada da monarquia.

Já a ditadura diz respeito à concentração de poderes, como aconteceu com o *ditactor* romano, encarregado da solução de crises importantes que justificam, excepcionalmente, a cumulação de funções, em caráter transitório.

A aproximação de ambos os conceitos dá-se pelo fato de que a separação de poderes, inexistente na ditadura, é uma das causas ocasionais do governo virtuoso e pela oportunidade que geralmente se abre para que o ditador se corrompa e se transforme em tirano.

Essa constatação de tendência fez com que os fundadores teóricos da democracia moderna passassem a exigir a separação dos poderes como ambiente natural.

Montesquieu (1993) escreveu que, quando, na mesma pessoa ou no mesmo corpo de Magistratura, o Poder Legislativo está reunido ao Poder Executivo, não há liberdade, pois se pode esperar que esse monarca ou esse senado façam leis tirânicas para executá-las tiranicamente. O grau máximo desse risco ou perigo encontra-se na situação em que o agente plenipotenciário é o corpo de juízes.

A explicação é simples. Juiz e administrador público são aplicadores da lei. Mas o juiz aplica a lei, em casos contenciosos e, quando se trata do mais alto tribunal, dá a última palavra sobre o Direito como Coisa Devida.

Ainda em termos conceituais, o uso tornou-se corrente para as expressões separação dos poderes, enquanto é sabido que o poder do Estado é uno e indivisível. Não existem poderes a serem separados entre si, porém aparelhos distintos que põem em atividade as funções vitais de uma só unidade.

Coloca-se como termo de comparação a fisiologia do corpo humano. Há os pulmões, o cérebro, os rins, o coração, todos dotados de atividades próprias que agem coordenadamente para proporcionar o funcionamento integrado do todo de que são partes.

Aqueles órgãos interagem, controlam-se e completam-se, tomando providências que inibem desvios e compensam insuficiências. Mas nenhum deles assume o papel alheio sem colocar em risco ou, ao menos, prejudicar a eficácia da funcionalidade.

Em Economia Política, aprende-se que a divisão de trabalho serve para aperfeiçoar a produtividade e a qualidade, a partir da ideia da especialização. A divisão do trabalho pode ser a justificativa econômica da separação dos poderes, como se pode ler, por exemplo, em Le Roy-Beaulieu (1891, p. 44 *et seq.*), mas não exclui, e sim se soma à mais importante, que é de natureza política.

Maquiavel colocou a separação de poderes como instrumento de proteção do Rei para preservá-lo do incômodo de interferir nas relações entre os súditos e, com isso, permitia ao Judiciário independente dar aos menos favorecidos o seu direito nas disputas com os poderosos. Na doutrina de Maquiavel (1974), apareciam o Legislativo (Parlamento), o Executivo (Rei) e o Judiciário independentes.

O século XVII revelou a primeira organização sistemática da separação dos poderes, a partir da obra de John Locke (1976) baseada no Estado inglês. Foram admitidas quatro funções em dois poderes. A função legislativa seria exercida pelo Parlamento. A função executiva, própria do Rei, desdobrava-se na função judiciária, de resolução dos conflitos interpessoais, e na função federativa, que dizia respeito ao poder de guerra e de paz, de relações internacionais ou externas. A quarta função, também efetivada pelo Rei, era a prerrogativa pela qual era possível fazer o bem público sem subordinação a regras. Trata-se aí da margem de discricionariedade que pode conduzir a decisões arbitrárias.

A teoria da Separação de Poderes obteve valorização na obra de Montesquieu (1993), em que foram presentes o Legislativo, o executivo das coisas que dependem do direito das gentes (Executivo) e o executivo daquelas que dependem do direito civil, ao qual atribuiu punir os crimes e julgar os conflitos entre os indivíduos (Judiciário),

perfazendo a tripartição que ficou em voga e tornou-se configuração constante da maioria das constituições. Admitiu Montesquieu que era necessário um órgão do Estado para cada uma das três diferentes funções básicas do Estado. Sustentou que um só homem, ou um só corpo, dos nobres ou do povo, não devia reunir as três funções.

Com a tripartição de Montesquieu, não se valorizava a ação interna do Estado, limitada que ficou ao cumprimento das leis e à função judicial. Aí está o caráter liberal da democracia clássica, mais ocupada com a liberdade individual do que com a eficiência do Estado.

O art. 16 da Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão, de 1789, proclamou que uma sociedade em que não esteja assegurada a garantia dos direitos nem estabelecida a separação dos poderes não tem Constituição.

Em seus artigos, em *O federalista*, Madison (1974) salientou que constitui tirania a acumulação dos poderes nas mesmas mãos, ou nas mãos de poucos ou de muitos.

Esse entendimento teve recepção pela Constituição dos Estados Unidos (1987), que dedicou três e sucessivos artigos ao Legislativo (Art. I), ao Executivo (Art. II) e ao Judiciário (Art. III). Não se admitem interferências de um sobre o outro nem a transferência de funções, ainda que de natureza temporária e de conteúdo parcial.

A ideia da separação adota o sistema de freios e contrapesos, mediante o qual os atos estatais são de duas espécies: atos gerais e atos especiais.

O ato geral é a lei, com conteúdo geral e abstrato, não devendo seu autor, o Legislativo, ter atuação concreta na sociedade. Assim, não cometerá abusos, nem beneficiará ou prejudicará pessoas. A atuação concreta dar-se-á pelo Executivo, depois da emissão do ato geral. Mas o Executivo nada fará além da lei ou contra esta. Os atos serão sempre vinculados, e, quando ocorrer ofensa à lei, o Judiciário será chamado para obrigar que cada órgão permaneça nos limites de sua esfera de competência.

Claro é que não existe modelo universal, forma rígida ou absoluta de apresentação da separação dos poderes. Exatamente na desigualdade das formas encontra-se a razão de ser das modalidades de regimes de governo que consistem em aceitações diferenciadas dos textos constitucionais ao maior ou menor controle ou participação.

O regime presidencial puro parte dos pressupostos de eleições diretas dos membros do Congresso e do Presidente da República, que se situam distantes na estrutura governamental. Em compensação, o Congresso é dotado de poderes para grandes questões, devidamente definidas, e o Presidente remanesce com margem expressiva de atribuições, inclusive de criar normas nas matérias não reservadas à lei.

No regime parlamentar de governo, o Executivo procede de uma escolha legislativa; É, portanto, regime de eleição popular indireta. O Parlamento detém controle não apenas sobre a obra como também sobre o destino do governo. A separação aí é moderada ou mitigada.

A prova da existência da separação dos poderes, em sua versão radical, é nula, pois tem ocorrido interpenetração de um no outro dos poderes até para a finalidade de estabelecimento de controles recíprocos, o que é saudável ao modelo democrático. Já o abuso, com a usurpação de função alheia, pode ocorrer, mas constitui detrimento à liberdade e à igualdade que a Constituição democrática visa proporcionar.

A separação de poderes suportou o liberalismo, em que ficou acentuada a desigualdade e a injustiça, com pequena população de poderosos. Conforme Dalmo Dallari (1998), não impediu que Legislativos, sem representatividade popular, mantivessem acordos com os governos, fizessem leis para atender conveniências destes, sem apreciar a liberdade individual da maioria.

Isoladamente considerada, a separação dos poderes não favoreceu nem se marcou como componente propício ao caráter democrático do Estado.

Loewenstein (1976) coloca a separação dos poderes como perfeita ilustração do pensamento mecanicista e desvaloriza sua função de proporcionar ambiente para a liberdade individual, tratando-se, ao contrário, da forma clássica de expressar a necessidade de distribuir e controlar o exercício do poder político, matéria da divisão do trabalho e do reconhecimento de que existem funções estatais a serem sempre cumpridas e que, figurativamente, são chamadas de poderes.

É preciso dar-se foco ao tempo em que foi erigida a separação dos poderes. Tratava-se de Estados com perfil liberal e de atuação reduzida ao mínimo.

Entretanto, a crise do liberalismo forçou o aquecimento do Estado de Intervenção Econômica, para compensar o desequilíbrio entre grande parte da população pobre e escasso mínimo de ricos. As normalizações passaram a ter conteúdo técnico e burocrático, escapando ao domínio dos legisladores e exigindo atividade pronta e eficaz dos governantes, os quais passaram a receber encargos novos que lhes demandavam normas urgentes que não podem aguardar o trâmite do processo legislativo.

3 Opção do Brasil em matéria de regime de governo

O Brasil, desde a Proclamação da República, optou pela forma federal do Estado, pela forma republicana e regime presidencial de governo. Inseriu Judiciário tecnoburocrático, organizado constitucionalmente como terceiro poder político do Estado.

A separação hermética dos poderes esteve presente na primeira Constituição Republicana, de 24 de fevereiro de 1891, traduzindo o modelo inspirador dos Estados Unidos. A origem das leis pertencia indistintamente à Câmara ou ao Senado (art. 36), não tendo sido contemplada a iniciativa legislativa do Presidente da República.

A atenuação da separação dos poderes ocorreu em 1891, mediante controles estabelecidos:

1. O Presidente da República podia negar sanção ao projeto (veto), por julgá-lo inconstitucional ou contrário ao interesse público (art. 37, § 1º).

2. Foi fixada a responsabilidade do Presidente, em crime de responsabilidade, perante o Senado (art. 53).

3. Os Ministros de Estado não podiam comparecer às sessões das Câmaras com as quais se comunicariam por escrito ou pessoalmente em conferência com suas Comissões. Deviam distribuir aos membros do Congresso relatórios anuais.

A Constituição de 16 de julho de 1934 atribuiu à Câmara dos Deputados competência para convocar os Ministros de Estado a fim de prestar informações sobre questões prévia e expressamente determinadas, atinentes a assuntos do respectivo Ministério, importando em crime de responsabilidade a falta de comparecimento do Ministro sem justificativa (art. 37). Fundou a iniciativa reduzida da Câmara dos Deputados concorrentemente com o Presidente da República para as leis destinadas à fixação das forças armadas e às matérias fiscal e financeira (art. 41, § 1º). Conferiu iniciativa legislativa ao Presidente da República e tornou-o titular exclusivo para os projetos de lei que aumentassem vencimentos de funcionários, criassem empregos em serviços já organizados, ou modificassem, durante o prazo de sua vigência, a lei de fixação das forças armadas. Ressalvou a competência da Câmara dos Deputados, do Senado Federal e dos Tribunais, quanto aos respectivos serviços administrativos (art. 41, § 2º).

A Carta Constitucional de 10 de novembro de 1937 conteve forte retraimento da separação dos poderes, quando tornou o Governo primeiro titular da iniciativa das leis, inibindo a deliberação sobre projetos ou emendas de iniciativa de qualquer das Câmaras, desde que versassem sobre matéria tributária ou que dessem causa ao aumento de despesa. Proibiu a iniciativa legislativa ao membro da Câmara dos

Deputados ou do Conselho Federal, nome correspondente ao atual Senado Federal. A iniciativa só poderia ser tomada por um terço de Deputados ou de membros do Conselho Federal. A tramitação de projeto seria suspensa quando o Governo comunicasse o propósito de exercer iniciativa sobre a matéria (art. 64).

O Presidente da República podia receber autorização do Parlamento para expedir decretos-leis, mediante as condições e nos limites fixados pelo ato de autorização (art. 11). Nos períodos de recesso do Parlamento ou de dissolução da Câmara dos Deputados, o Presidente da República poderia, se exigissem as necessidades do Estado, expedir decretos-leis sobre as matérias de competência da União, excetuadas as de modificação à Constituição, legislação eleitoral, orçamento, impostos, instituição de monopólios, moeda, empréstimos públicos, bem como alienação e oneração de bens imóveis da União (art. 13).

Além disso, o Presidente da República, observadas as disposições constitucionais e nos limites das respectivas dotações orçamentárias, foi autorizado a expedir livremente decretos-leis sobre a organização do Governo e da Administração Federal, o comando supremo e a organização das Forças Armadas (art. 14).

Ao Presidente da República foi conferida a prerrogativa de dissolver a Câmara dos Deputados (arts. 75, *b*, e 167, parágrafo único). Tratava-se de recurso destinado ao pronunciamento do povo, em nova eleição, com foco na recusa legislativa às medidas adotadas em estado de emergência ou de guerra, declarado pelo Presidente.

O Parlamento tornou-se o árbitro definitivo da constitucionalidade, ou não, de lei ou ato do Presidente da República. Caso a inconstitucionalidade de uma lei tenha sido declarada pela maioria absoluta dos membros dos Tribunais (reserva de plenário), e o Presidente da República entendesse que tal lei seria necessária ao bem-estar do povo, à promoção ou defesa de interesse nacional de alta monta, poderia o Presidente submetê-la novamente ao exame do Parlamento. Se

o Parlamento confirmasse a lei, por dois terços dos votos de cada uma das Câmaras, ficaria sem efeito a decisão do Tribunal (art. 96).

A Constituição de 18 de setembro de 1946, na matéria da separação dos poderes, conservou, em linhas gerais, o que se encontra na Constituição de 1934.

A Constituição de 24 de janeiro de 1967 permitiu aos Ministros pedir seu comparecimento perante as Comissões ou o Plenário de qualquer das Casas do Congresso Nacional para discutir projetos relacionados com o Ministério sob sua direção (art. 40, § 2º). Privilegiou os projetos de iniciativa do Presidente da República, os quais podiam versar sobre qualquer matéria de competência da União. Instituiu a revisão abreviada, quando o Presidente da República solicitasse o prazo máximo de quarenta e cinco dias em cada Câmara e a deliberação sem revisão, quando o Presidente julgasse urgente a medida (art. 54). Foram instituídas as leis delegadas, que deviam ser elaboradas pelo Presidente da República ou por Comissão do Congresso Nacional, ou de qualquer de suas Casas (art. 55). Permitiu ao Presidente da República emitir decretos-leis, em casos de urgência ou interesse público relevante (art. 58).

A Emenda Constitucional nº 1, de 17 de outubro de 1969, ampliou a iniciativa legislativa exclusiva do Presidente da República (art. 57).

Em 1977, foi decretado o recesso forçado do Congresso Nacional, e o Presidente da República, no uso das atribuições que lhe foram conferidas pelo § 1º do art. 2º do Ato Institucional nº 5, de 13 de dezembro de 1968, promulgou a Emenda Constitucional nº 7, que conteve a Reforma do Judiciário e inseriu, no art. 119, inciso I, alínea *l*, da Constituição, que tratava da competência originária do Supremo Tribunal Federal, a representação do Procurador-Geral da República para interpretação de lei ou ato normativo federal ou estadual.

A Constituição de 5 de outubro de 1988 expandiu a titularidade da iniciativa legislativa, atribuindo-a ao Procurador-Geral da Re-

pública e aos cidadãos (art. 61). Substituiu o Decreto-Lei pela Medida Provisória, enriquecendo as contenções necessárias a preservar-lhe a qualidade democrática (art. 62). As delegações legislativas foram destinadas à elaboração pelo Presidente da República (art. 68). Foi inserida a arguição de descumprimento de preceito fundamental decorrente da Constituição, a qual seria regulada na lei (art. 102, parágrafo único).

O poder político do Brasil foi organizado sob a inspiração do modelo dos Estados Unidos, mas tem recebido adaptações que alteram o paradigma do regime puro.

Trata-se de regime presidencial, dotado de abertura para a presença dos membros do Governo nas atividades das Câmaras do Poder Legislativo. O Presidente da República adquiriu forte iniciativa legislativa. O controle de constitucionalidade das leis está a cargo do Poder Judiciário e do veto presidencial aos projetos contrários à Constituição.

4 A organização federativa da Constituição

A Constituição Política do Império do Brasil, de 25 de março de 1824, em seu art. 178, definiu, como matérias constitucionais, os limites e atribuições respectivas dos Poderes Políticos, os Direitos Políticos e Individuais dos cidadãos. Tudo o que estivesse fora desse perímetro não seria constitucional e podia ser alterado, sem as formalidades da reforma constitucional, pelas Legislaturas ordinárias.

Instituída a República, as Constituições, exceto a Carta Constitucional de 1937, trataram de impedir projetos tendentes a abolir a forma republicano-federativa do Governo e do Estado.

A Constituição de 1988 ampliou os casos de negação à emenda constitucional, ao dispor que não será objeto de deliberação a proposta de emenda tendente a abolir a forma federativa do Estado; o voto direto, secreto, universal e periódico; a separação dos Poderes e os Direitos

e Garantias Individuais (art. 60, § 4º). Há silêncio eloquente quanto aos direitos sociais, os quais, embora classificados como fundamentais, no Título II, não obtiveram tratamento igual ao dado aos direitos individuais e condição de normas intangíveis. Enquanto os direitos políticos foram tratados na disciplina do voto (aspecto ativo do direito), houve omissão quanto a seu aspecto passivo (direito de eleger-se).

As deficiências da organização federativa encontram-se (1) no antagonismo entre algumas de suas normas, (2) na competência coincidente de entes da Federação e (3) na profusão de direitos sociais sem fonte de custeio e determinação do órgão devedor.

Em matéria de legislação surgem os primeiros problemas. O art. 22, XXIII, atribui, privativamente, à União legislar sobre seguridade social. O art. 24, XII, atribui à União, aos Estados e Distrito Federal legislar concorrentemente sobre previdência social, proteção e defesa da saúde, duas das três partes constitutivas da seguridade social. Significa que a legislação só é privativa para a assistência social? Ou que a competência da União resume-se às normas gerais? Nenhuma dessas interpretações satisfaz. A primeira foge da *mens legis* e anula o significado próprio da seguridade social, no art. 22. A segunda vai além do possível ao tratar de normas gerais em lugar que não as contém, ao contrário de outros, que as contém (art. 22, XXI e XXVII, e art. 24, § 1º).

Em uma só esfera da Federação, ocorrem antagonismos. Verifiquem-se os arts. 61, § 1º, *d* e 128, § 5º. O primeiro assenta que é de iniciativa privativa do Presidente da República o projeto de lei sobre a organização do Ministério Público da União. A segunda norma assegura aos Procuradores-Gerais dos Ministérios Públicos, incluindo o da União, a iniciativa de leis complementares para estabelecer a organização de cada Ministério Público. Nesse exemplo, há incompatibilidade normativa não só quanto ao titular da iniciativa legislativa, como também sobre a forma de lei ou lei complementar, subvertendo a hierarquia, o *modus faciendi* e a rigidez típica de cada uma dessas normas.

Os impasses agravam-se em matéria de serviços, quando se coloca em foco a competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, cuidar da saúde e assistência pública, da proteção e garantia das pessoas portadoras de deficiência (art. 23, II); proporcionar os meios de acesso à cultura, à educação e à ciência (art. 23, V); e promover programas de construção de moradias e a melhoria das condições habitacionais e de saneamento básico (art. 23, IX).

O parágrafo único desse art. 23, como é do feitio da Constituição de 1988, em relação aos direitos sociais, largou para as leis complementares fixar normas para a cooperação entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, tendo em vista o equilíbrio do desenvolvimento e do bem-estar em âmbito nacional.

As leis complementares ou ordinárias, definidas para darem vazão aos comandos sociais, ainda não foram sancionadas para as matérias de educação, ensino, saúde e habitação. A Lei Complementar nº 140, de 8 de dezembro de 2011, tratou da proteção das paisagens naturais notáveis, da proteção do meio ambiente, do combate à poluição em qualquer de suas formas e da preservação das florestas, da fauna e da flora.

A falta de norma constitucional completa e o retraimento do legislador infraconstitucional anulam a eficácia da Constituição e esvaziam a determinação de reponsabilidades, pois os distintos entes federados costumam, frequentemente, exonerar-se de encargos, atribuindo-os uns aos outros e colocando em estado deplorável os destinatários desses serviços públicos.

Menciona-se o viés messiânico da atual Constituição. Prestações positivas do Estado foram prometidas em larga escala. A falta de sua efetivação gerou frustração a seus destinatários e aumento significativo de conflitos judiciais. Os tribunais incorporaram contencões que geraram desconfiças e intervenções que ameaçam a organização democrática do Estado.

5 Inerência da repartição de competências à separação dos poderes

A repartição das competências dos entes que compõem a Federação, inerente à Constituição Total, e a definição das competências dos respectivos órgãos são estruturais na efetivação da separação dos poderes.

Ressalvam-se os casos em que a própria Constituição transfere poderes para a lei ordinária dispor sobre a competência de algum órgão do Estado, como, por exemplo, quando trata dos órgãos da Justiça do Trabalho (art. 113). Há também transferência para a lei complementar, como ocorre na definição da competência dos órgãos da Justiça Eleitoral (art. 121).

A aquisição de competência, fora das previsões constitucionais, constitui usurpação de poder que não condiz com a constitucionalidade.

Essa aquisição indevida de competência pode ocorrer de diversas maneiras. A mais comum é aquela da invasão pura e simples. Argumentando sobre algum pretexto, um órgão do Estado assume funções alheias ou ainda não definidas.

O primeiro caso tende a acarretar conflitos positivos de competência, litígios entre os órgãos públicos e insegurança jurídica. O segundo é do exercício do direito pelas próprias razões que, em qualquer circunstância, é próprio da barbárie, por ser refratário à ordem política, jurídica e social. Poderá também suceder que o órgão, em caso de ato complexo, obstaculize a participação sucessiva que a lei determina e, pela retenção, proteja sua ação que se torna satisfativa e prejudica a aplicação correta da norma.

6 Prodigalidade da organização política e falta de meios

Ocorreu prodigalidade na emancipação dos distritos, sem a exigência dos requisitos para a autonomia e sua qualidade autossusten-

tável. Levantamento respeitável (ESTADO DE S. PAULO, 3 set. 2018, p. A3) dá conta de que, dos 5.570 municípios brasileiros, 1.872, ou seja, 1/3, não geram recursos suficientes para pagar seus prefeitos e vereadores; 13,8% das Prefeituras foram consideradas bem geridas e apenas 0,3% obteve grau de excelência em gestão fiscal.

A *causa essendi* da Federação, que justificou o movimento republicano, até para monarquistas, deveu-se à diversidade das regiões brasileiras e à necessidade de pensarem e solucionarem seus problemas.

Entretanto, verifica-se a falta da Federação Real, pela carência de condições financeiras, pelo desvio de dinheiro público e pelos crimes contra o erário.

A política dos subsídios, pela qual algumas Federações possibilitam o socorro da União aos Estados-Membros, é de aplicação eventual. Não se trata de suplementação constante, como se pratica no Brasil.

Assim, a República e a Federação, até hoje, são inválidas como ambientes propícios para o desenvolvimento da sociedade brasileira.

Imperativa torna-se a imposição de requisitos, para a criação de novas unidades na Federação, como, discretamente, a Emenda Constitucional nº 15, de 12 de setembro de 1996, começou a empreender, ao exigir estudos de viabilidade econômica. Segue-se a necessidade da reestruturação das divisões políticas, para que se mantenham emancipadas as partes autossustentáveis.

Tem-se como imperativa a necessidade de revisão da competência de cada esfera para os serviços públicos, bem como redefinição das normas tributárias para a discriminação das rendas públicas. É essencial a supressão das renúncias indevidas e dos favorecimentos não justificáveis. O tributo, com fins extrafiscais, há de contemplar interesses difusos e direitos indisponíveis, bem como estimular o desenvolvimento baseado em iniciativas geradoras de riqueza. O serviço público precisa ser drasticamente reduzido e perder sua qualidade dominante de ofertório de atividades estéreis e de destinatário de suas próprias razões. Tem de ser pensado como instrumento, como meio, e não como fim.

7 Direito das regras e dos princípios. Ativismo judicial

A interpretação e a aplicação das leis requerem trabalho intelectual e volitivo. Como está na Doutrina do Direito e no Brasil, foi colocado por Pedro Lessa (1915), atividade judicial, em essência, constitui aplicar a lei contenciosamente a casos particulares. É o elemento circunstancial do contencioso que separa a execução da lei, pelo administrador público, daquela efetivada pelos juízes.

Coloca-se, como aquisição do mundo contemporâneo, o ativismo judicial pelo qual os julgadores constroem o direito valendo-se de princípios sopesados.

Os princípios constituem fonte antiga do direito. São normas que balizam comportamentos morais, éticos e sociais. A leitura da Lei de Introdução ao Código Civil, desde quando foi elaborada, em 1916, revela que, na omissão da lei, o juiz decidirá o caso de acordo com a analogia, os costumes e os princípios gerais de direito (Decreto-Lei nº 4.657, de 4 setembro de 1942, com a redação dada pela Lei nº 12.376, de 2010, que tratam da Lei de Introdução ao Código Civil, que passou a ser, quando da nova redação, Lei de Introdução ao Direito Brasileiro).

A decisão judicial, na omissão da lei, requer mais cuidado para não se tornar integralmente ato de vontade, mas de assimilação de dados objetivos de semelhança e de relações sociais.

Existe divisão clássica de duas escolas jurídicas antagônicas. A do positivismo e a do neoconstitucionalismo. Eros Grau (2018) constata, neste, a implosão da separação dos poderes com a substituição do formalismo da subsunção pela ponderação, a prevalência da moral, da ética e da justiça na aplicação do Direito e a consagração do “ativismo judicial”. O renomado Professor aponta para o pavor daqueles que relegam as regras em benefício dos princípios e dos valores manipulados, baseados na razão prática e limitados pela proporcionalidade e que se prestam a refazer a *justiça de cádi* ou praticar a velha regra “para os amigos tudo, para os inimigos, a lei”.

A primeira não comporta criação pelo juiz, que procede como boca da lei e, quando vai adiante desta, legisla e cria anormalidade, uma vez que se presume tenha acumulado função de outro Poder, a de legislar. A segunda escola admite que o Direito Natural e, em linguagem mais ampla, os costumes e os princípios supram a lacuna da lei mediante construção judicial, sem que esta constitua, nesse caso, ato de legislação. Trata-se de gradação na concessão que o Direito faz ao juiz, que é nula, no caso do positivismo, e substantiva, no caso do jusnaturalismo.

Juntamente com essas ideias trabalham aquelas relativas à Hermenêutica, como a da impossibilidade da interpretação *contra legem*. Não é dizer que, diante da lei clara, cessa a interpretação, pois compreender o conteúdo de qualquer norma é sempre, mais ou menos, arte de interpretar. Impede-se, contudo, que, pela interpretação, se ignore a lei.

Estudando as avantajadas contribuições que o Judiciário dá ao aprimoramento dos direitos e garantias constitucionais, certamente o entusiasmo o terá levado a situações que merecem ser analisadas, para a salvaguarda dos fundamentos constitucionais.

Está comum afirmar que o Supremo Tribunal Federal diz a Constituição. Que a Constituição é o que o Supremo traduz. Essas afirmações têm caráter de certeza, mas não se trata de certeza em seu sentido absoluto. Para se valer de princípios de direito, o Tribunal não pode atuar contra a lei, pois estaria fazendo segunda lei, lei de alteração ou de revogação da primeira, o que lhe é defeso. Afirma-se que, no controle de constitucionalidade, do tipo abstrato ou em tese, legisla-se. Essa colocação apenas pode ser recebida em sentido amplo, pois, em verdade, o Tribunal não legisla. Resume-se em negar validade à lei com fundamento em sua inconstitucionalidade.

8 Presunção de inocência até o trânsito em julgado da sentença penal condenatória

Há julgamentos que sugerem reflexão aos operadores do direito para se verificarem excessos e se ponderar a necessidade de

ajustes destinados à convivência com a cláusula constitucional da separação dos poderes.

A Constituição da República, em seu art. 5º, LVII, contém, como direito e garantia constitucional, fundamental e individual, que ninguém será considerado culpado até o trânsito em julgado de sentença penal condenatória.

A prisão-pena é decorrência da condenação e não se aplica sobre não culpado.

Diferente é o caso da prisão provisória, cautelar ou preventiva, cujo pressuposto não é a condenação.

No julgamento do *Habeas Corpus* nº 126.292, São Paulo, de que foi Relator o Ministro Teori Zavascki, o Supremo Tribunal Federal retornou à jurisprudência firmada no *Habeas Corpus* nº 68.726, Relator o Ministro Néri da Silveira, na última década do século passado, segundo a qual a interposição de recurso especial, que não enseja, de regra, efeito suspensivo, não impede a execução provisória da sentença, com o cumprimento da pena de prisão.

Em 2009, no julgamento do *Habeas Corpus* nº 84.078/MG, o Tribunal havia fixado que o princípio constitucional da presunção de inocência é incompatível com a execução da pena antes do trânsito em julgado da sentença penal condenatória.

A legislação estrangeira tem sido invocada, como, por exemplo, a da França, cujo Código de Processo Penal (art. 465) prevê casos em que o Tribunal pode expedir mandado de prisão, ainda que recursos estejam na pendência de julgamento. Menciona-se também que o Tribunal Constitucional de Portugal condiciona a presunção de inocência aos limites da lei. Invocações como estas confirmam que, no Brasil, não é possível reduzir-se a plenitude da garantia. A inexistência da cláusula, ou a limitação autoproclamada ensejam mitigar-se a norma constitucional. Porém, no Brasil, o direito e a garantia são constitucionais e não há licença de ressalva para a lei ordinária.

Em trabalho consagrado sobre hermenêutica e aplicação do direito, Carlos Maximiliano (1984) admitiu que, nos tratados de Direito e nos repertórios de jurisprudência, pululam conclusões em flagrante desacordo com a impressão resultante da exegese puramente gramatical. Nos exemplos do Direito Comparado que foram citados, não existe alguma interpretação que sirva para ser colocada como contrária à lei. Tratou-se somente de entendimento mais amplo dos termos da lei. Tal fato não ocorre para a situação em que, ao interpretar-se, muda-se a lei.

No julgamento do *Habeas Corpus* nº 177.752, o Supremo Tribunal Federal manteve preso antigo Presidente da República, ao dar aplicação à Constituição em desacordo de texto expresso da norma fundamental.

9 Prerrogativa de foro

Outra questão que desfigurou instituto centenário é o da prerrogativa de foro instituído, como as garantias legislativas, em favor do povo, que foi objeto de redefinição recente do Supremo Tribunal Federal.

A Constituição, art. 102, I, *b*, incumbe ao Supremo Tribunal Federal processar e julgar os membros do Congresso Nacional, nas infrações penais comuns. Na alínea *c*, faz competir ao STF o julgamento dos Ministros de Estado, nas infrações penais comuns e nos crimes de responsabilidade. Carlos Maximiliano (1948) reconheceu que abusos podem dimanar das garantias. Entendeu, porém, que inestimáveis são as demasias dos outros Poderes e, por isso, todos os povos cultos adotaram as prerrogativas das assembleias inglesas.

Barbosa Lima Sobrinho (1966) sustentou a motivação das garantias na defesa contra a usurpação ou a tendência expansionista dos outros Poderes.

Pedro Aleixo (1961) considerava que a magnitude e a delicadeza das atribuições do Poder Legislativo não o podem expor à verificação, por outro Poder do Estado, e que os legisladores do povo, pela respeitabilidade que devem impor e pela gravidade das próprias funções, não irão se aproveitar da prerrogativa de que são titulares para a prática sistemática de crimes e que, se o fizerem, serão reavaliados pelo povo em pleitos periódicos.

Colocados os fundamentos democráticos das garantias, não é de outra natureza o da prerrogativa de foro: assegurar juízes mais experientes e dotados de maior resistência às pressões. Tratando-se de norma de competência excepcional ou especialíssima, na lição de Carlos Maximiliano (1984, p. 265), cabe-lhe a interpretação estrita, não comporta presunção.

Caso a Constituição pretendesse limitar a prerrogativa de foro para crimes ou infrações cometidos em razão do mandato político, não teria cogitado das infrações penais comuns. Limitar-se-ia a indicar crimes de responsabilidade para os Ministros de Estado.

A inclusão dos crimes comuns serve para significar que pretendeu incluir os atos da vida comum do membro do Congresso Nacional.

A compreensão combinada do art. 102 com o art. 53, § 1º, autoriza o entendimento de que, desde a expedição do diploma, deputados e senadores tenham de ser submetidos a julgamento unicamente perante o Supremo Tribunal Federal. A partir do § 3º, há o tratamento das denúncias novas, recebidas após a diplomação.

Razões que servem ao constituinte, em caso de elaboração constitucional, não se transmitem aos membros do STF, para que estes avaliem a oportunidade e a extensão da prerrogativa de foro. Cabe-lhes aplicá-las.

O que se verificou no julgamento da Ação Penal nº 937 não constituiu aresto judiciário, mas trabalho constituinte. A História demonstrará, pela voz dos tempos livres, que houve excesso na interpre-

tação e redução nas garantias. Nenhuma ressalva constitucional existe para limitar a aplicação do art. 53, § 1º, da Constituição, aos crimes cometidos em razão do exercício do cargo e no exercício deste. A primeira disparidade entre a interpretação e a norma está na referência temporal, pois o julgado menciona exercício do mandato, e a Constituição, expedição do diploma.

10 Pletora de decisões monocráticas de caráter definitivo nos tribunais

A pletora de decisões monocráticas tem comprometido a finalidade dos tribunais e constituído, às vezes, mazela a ser extirpada do Judiciário.

O trabalho, originário ou recursal, de um tribunal afeta um grupo mínimo de julgadores. Cresce, entretanto, a quantidade de casos em que o relator do processo julga monocraticamente.

A decisão monocrática foge do propósito da pluralidade de juízes para o julgamento recursal, cada vez mais comprometido pelos mecanismos digitais e pela redução progressiva do método dialógico. Decisão monocrática é compreensível para casos urgentes, mas sempre precária, provisória e dependente de confirmação pelo órgão colegiado.

A leitura da Loman leva à verificação de que a possibilidade da divisão dos tribunais em câmaras ou turmas, especializadas ou agrupadas em seções especializadas, com a competência ditada pelo Regimento Interno, acentua a decisão colegiada, permitindo que se resolva, pelo tribunal, com a quantidade mínima de três de seus membros (art. 101 e § 1º). No § 4º, fixa-se essa ideia, quando se afirma que cada câmara, turma ou seção especializada funciona como tribunal distinto dos demais, cabendo ao Tribunal Pleno, ao seu Órgão Especial, onde houver, o julgamento dos feitos que, por lei, excedam a competência da seção.

Desde as reformas do Processo Civil, com a finalidade de reduzir a demora da solução, foram criados mecanismos destinados a proporcionar que o relator fale pelo tribunal, em casos para os quais, por antecipação, a decisão deste seja previsível à luz de seus precedentes.

Essa transferência de poderes tem de ser admitida com redobrada cautela, ante a multidão de processos e tribunais insuficientes. Necessariamente, envolve riscos à ampla defesa, como garantia fundamental da Constituição, dadas as peculiaridades dos casos nem sempre adequados aos precedentes, quando predomina a matéria fática. As decisões monocráticas agravam as distorções se for considerada a realidade de julgamentos antagônicos dos tribunais, em curto prazo de tempo. A despeito de a insegurança jurídica ser um dos males que comprometem o progresso do Brasil, está ela presente nos sucessivos julgamentos, e, reduzido seu acesso a casos concretos, aumentam-se os riscos de ofensa à igualdade, como direito e garantia. Dependendo do relator a que seja distribuído o processo, uns serão atendidos, e outros, não. Esse risco torna-se amplo e elevado quando os membros dos tribunais não se entendem nem conservam compromisso rígido com a jurisprudência.

Quando se trata de decisão sujeita a confirmação e o relator obsta o conhecimento do Órgão Julgador, comete importante usurpação de competência por retenção indevida do processo. Quando existe deferimento de pedido cautelar, este não pode ser conservado indefinidamente, subtraindo-se a decisão de mérito pelo órgão colegiado competente.

11 Pedido de vista com valor de veto

Em setembro de 2002, Ministro de Estado apresentou a Reclamação nº 2.138-6 Distrito Federal, em que questionou a competência da primeira instância para processá-lo segundo as normas comuns da

Lei da Probidade (Lei nº 8.429, de 1992), ao fundamento de que esta não poderia ter ab-rogado a prerrogativa contida no art. 102, I, da Constituição da República. A cautelar foi deferida pelo Presidente do Supremo Tribunal Federal, em 7 de janeiro de 2003, tendo a Reclamação sido julgada procedente em 13 de junho de 2007. O acórdão foi publicado no *DJ* de 18 de abril de 2008.

Paralelamente à tramitação dessa Reclamação, foi sancionada a Lei nº 10.628, de 24 de dezembro de 2002, que acrescentou dois parágrafos ao art. 84 do Código de Processo Penal. O objetivo da referida lei foi equiparar a improbidade administrativa a crime e perpetuar a jurisdição com prerrogativa de foro aos que houvessem cometido a infração no exercício do cargo para que a preservassem depois de seu desligamento.

A rápida tramitação do projeto de lei significou resolver interesse específico do Governo, nos últimos dias de mandato.

Arguida a inconstitucionalidade dessa Lei (ADI 2.797/DF), a cautelar mencionada foi indeferida, em 8 de janeiro de 2003, mas, em 15 de setembro de 2005, o Plenário do Supremo Tribunal Federal julgou inconstitucional a lei. A publicação do acórdão ocorreu em 9 de dezembro de 2006. Interpostos embargos de declaração, seu julgamento, após sucessivos pedidos de vista, somente se completou em 17 de maio de 2012. A publicação do trânsito em julgado deu-se em 10 de abril de 2013.

Juízes e tribunais estiveram completamente desorientados, causando enorme insegurança jurídica. Juízes remeteram processos aos tribunais e tribunais aceitaram, ou não, sua competência, por prerrogativa de foro, levando em conta, por analogia ou semelhança, a decisão do Presidente do STF, que vingou apenas para o caso concreto do Ministro de Estado. No reino da controvérsia, prevaleceu a impunidade.

Ora, o pedido de vista pelo membro do tribunal que não se encontre em condições de proferir imediatamente seu voto não impede

que votem os que se tenham por habilitados a fazê-lo. Trata-se de nota de bom senso e de texto expresso no art. 121 da Loman. Além disso, o autor do pedido de vista deverá restituir os autos dentro de 10 dias, e o julgamento do feito, prosseguir na primeira sessão subsequente a esse prazo. A retenção dos autos, além do prazo, é manietar o tribunal em benefício indevido do *statu quo*. O pedido de vista prolonga-se por perplexidade, acúmulo de serviço ou até por interesse inconfessável. Em nenhum dos casos se justifica, compromete a respeitabilidade da Justiça e o direito ao acesso que não apenas deve existir, mas ser exercido dentro do devido processo legal. Juízes e tribunais não são dispensados de cumprir a lei.

12 Desvio de finalidade e controle político

Não há dúvida de que, ao pretexto de interpretar a Constituição, o Supremo Tribunal Federal atuou como legislador constitucional, ao ignorar norma expressa da Constituição e aplicar outra que não é da Constituição.

Nenhum motivo, como a inapetência do Legislativo, a corrupção endêmica ou o propósito de ser exemplar, justifica a desobediência constitucional. Os aplicadores da Constituição, juízes ou não, são sujeitos a ela.

Revogada a competência do STF para a representação de interpretação de lei, o tribunal assumiu-a, canhestramente, pela interpretação conforme a Constituição e outros mecanismos de origem europeia, cujos Tribunais Constitucionais têm o cuidado de não se imiscuir nas controvérsias entre Poderes federais, não só porque têm a acuidade para perceber o risco da judicialização da crise política, como também porque prezam pela sua sobrevivência, que estaria ameaçada por emenda constitucional com a qual o Parlamento os mutilaria (LOWENSTEIN, 1976).

Recentemente, o Supremo Tribunal Federal pronunciou decisão tomada cada vez mais rara, de respeito às competências do Legislativo, quando rejeitou a possibilidade de legislar em matéria de *homeschooling* (ESTADO DE S. PAULO, 14 set. 2018, p. A3). Por ocasião de sua posse como Presidente do Supremo Tribunal Federal, o Ministro Dias Toffoli (ESTADO DE S. PAULO, 15 set. 2018, p. A3) sustentou a harmonia e o respeito mútuo entre os Poderes da República, a prudência que os Juízes devem ter de tal modo que o Supremo deixe de ser causa de insegurança jurídica ou 11 indivíduos operando cada um a seu modo, com suas idiossincrasias, seus tempos e modos.

A Constituição consagra o controle político do Congresso Nacional sobre o Poder Executivo, com a atribuição de sustar os atos normativos que exorbitem do poder regulamentar ou dos limites da delegação legislativa (art. 49, V). A adoção de semelhante controle sobre o Supremo Tribunal pode significar retrocesso democrático, como em 1937. Mas a ultrapassagem do limite de julgar e, ao pretexto da função eminente do controle de constitucionalidade, a ação política em demasia, incluindo construção legislativa e invasão dos atos políticos do Legislativo, é tão prejudicial à Democracia quanto os arroubos do Poder Executivo.

13 Conclusões

Em seu trigésimo aniversário, a Constituição de 5 de outubro de 1988 ainda está por ser acabada em decorrência de sua opção por normas incompletas em matérias que elegeu como fundamentais.

É Constituição que contém avanços, como a inclusão dos direitos sociais entre os direitos fundamentais; a apreciação do Meio Ambiente e do Consumidor; o combate ao abuso do poder econômico; as diretrizes da Política Urbana.

Com as Emendas Constitucionais nº 5 a nº 9, no segundo semestre de 1995, atualizou o Estado brasileiro para suas funções eco-

nômicas, como planejador, empreendedor, controlador e fiscalizador, incluindo o Brasil na realidade da globalização e da competição internacional.

Foi ambiciosa na Declaração dos Direitos, incluindo os Direitos Sociais na categoria dos Direitos Fundamentais, e pretendeu garanti-los sem o necessário planejamento e indicação dos meios de custeio, fato este que gerou frustrações e litígios.

Ao introduzir a competência comum dos diversos componentes da Federação, estimulou o conflito de competência e a evasão do cumprimento ideal de suas normas.

Por falta de controles mais rígidos e de excesso de infraestrutura burocrática, arrefeceu a Separação dos Poderes e gerou insegurança jurídica.

Manteve a Federação nominal sem dotar seus componentes de meios bem planejados e suficientes para funcionamento com autonomia.

Introduziu órgãos nacionais centralizadores que deterioraram ainda mais o perfil federativo, comprometendo os ideais originários da opção pela República.

Carece de redução, de instrumentos que permitam não a revisão de seu texto, mas de sua prática, e freiem os excessos ocorrentes, especialmente nos episódios ou tempos de poderes enfraquecidos.

A ordem constitucional requer mecanismos que permitam melhores definições, estabilidade política e segurança jurídica para que o Brasil seja merecedor da confiança de seu povo e dos investidores externos.

Referências

ALEIXO, Pedro. Imunidades parlamentares. *Revista Brasileira de Estudos Políticos*, Belo Horizonte, 1961.

ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE MINAS GERAIS. *Legística, qualidade da lei e desenvolvimento*. Belo Horizonte: Assembleia Legislativa do Estado de Minas Gerais, 2009.

BRASIL. Congresso Nacional. Lei nº 12.376, de 30 de dezembro de 2010. Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/2010/lei-12376-30-dezembro-2010-609898-publicacaooriginal-131221-pl.html>. Acesso em: 21 set. 2018.

BRASIL. Presidência da República. Decreto-Lei nº 4.657, de 4 setembro de 1942. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Decreto-Lei/Del4657.htm. Acesso em: 21 set. 2018.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Habeas Corpus* nº 68.726/DF Distrito Federal. Relator: Ministro Néri da Silveira. Acórdão de 28 jun. 1991 publ. no *DJ* de 20 nov. 1992, p. 21.612. Disponível em: <http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/listarJurisprudencia.asp?s1=%2868726%2EENUME%2E+OU+68726%2EACMS%2E%29&base=baseAcordaos&url=http://tinyurl.com/z9nxvh9>. Acesso em: 21 set. 2018.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. ADI nº 2.797/DF Distrito Federal. Relator: Ministro Sepúlveda Pertence. Acórdão de 15 set. 2005 public. no *DJ* de 19 dez. 2006. Disponível em: <http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=395710>. Acesso em: 21 set. 2018.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Reclamação nº 2.138-6, Distrito Federal. Relator: Ministro Nelson Jobim. Acórdão de 13 jun. 2007, public. no *DJe* de 18 abr. 2008. Disponível em: <http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=521649>. Acesso em: 21 set. 2018.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Habeas Corpus* nº 126.292, São Paulo. Relator: Ministro Teori Zavascki. Acórdão de 17 fev. 2016 publ. no *DJe* de 17 maio 2016. Disponível em: <http://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=311159272&ext=.pdf>. Acesso em: 21 set. 2018.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Penal nº 937, Rio de Janeiro. Relator: Ministro Roberto Barroso, julg. em 05 abr. 2018. Acórdão pendente de publicação. Disponível em: <http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=4776682>. Acesso em: 21 set. 2018.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Habeas Corpus* nº 177.752, julg. em 05 abr. 2018. Acórdão pendente de publicação. Relator: Ministro Edson Fachin. Disponível em: <http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=5346092>. Acesso em: 21 set. 2018.

DALLARI, Dalmo de Abreu. *Elementos de teoria geral do estado*. 20. ed. atual. São Paulo: Editora Saraiva, 1998.

ESTADO DE S. PAULO. Autonomia de fachada. São Paulo, 3 set. 2018, p. A3.

ESTADO DE S. PAULO. Respeito ao Legislativo. São Paulo, 14 set. 2018, p. A3.

ESTADO DE S. PAULO. A grandeza do Supremo. São Paulo, 15 set. 2018, p. A3.

ESTADOS UNIDOS DA AMÉRICA. *Constituição dos Estados Unidos da América*. Rio de Janeiro: Edições Trabalhistas, 1987.

GRAU, Eros. Neoconstitucionalismo e direito alternativo. *Estado de S. Paulo*, 19 set. 2018.

HAMILTON, Alexander; JAY, John; MADISON, James. *El federalista*. Segunda edición. México: Fondo de Cultura Económica, 1974. p. 204-205. Disponível em: <https://br.ambafrance.org/A-Declaracao-dos-Direitos-do-Homem-e-do-Cidadao>. Acesso em: 21 set. 2018.

LEROY-BEAULIEU, Paul. *L'état moderne et ses fonctions*. Paris: Librairie Guillaumin, 1891.

LESSA, Pedro. *Do Poder Judiciário*. 2. ed. Rio de Janeiro: Livraria Francisco Alves, 1915.

LIMA SOBRINHO, Barbosa. As imunidades dos deputados estaduais. *Revista Brasileira de Direito Político*, Belo Horizonte, 1966.

LOCKE, John. *Ensayo sobre el gobierno civil*. Trad. Amando Lazaro Ros. Introducción de Luiz Rodriguez Aranda. Madrid: Biblioteca Aguilar de iniciación política, 1976.

LOEWENSTEIN, Karl. *Teoría de la constitución*. 2. ed. Barcelona: Editorial Ariel, Esplugues de Llobregat, 1976.

MAQUIAVELO, Nicolás. *El Príncipe*. 3. ed. Comentado por Cristina de Suecia y Napoleon Bonaparte. Buenos Aires: Editorial Claridad, Biblioteca Hombres e Ideas, 1974. v. 23, XIX.

MAXIMILIANO, Carlos. *Comentários à Constituição brasileira*. Rio de Janeiro/São Paulo: Freitas Bastos, 1948. v. 1.

MAXIMILIANO, Carlos. *Hermenêutica e aplicação do direito*. 9. ed. Rio de Janeiro: Forense, 1984.

MONTESQUIEU, Baron de (Charles de Secondat). *O espírito das leis*. Trad. Cristina Murachco. Apresentação de Renato Janine Ribeiro. São Paulo: Martins Fontes, 1993.

REALE, Miguel. *Aplicações da Constituição de 1988*. Rio de Janeiro: Forense, 1990.

REPÚBLICA FRANCESA. Embaixada da França no Brasil. *Declaração dos direitos do homem e do cidadão*. Disponível em: <https://br.ambafrance.org/A-Declaracao-dos-Direitos-do-Homem-e-do-Cidadao>. Acesso em: 24 set. 2018.