A "DIVISÃO" DO PODER NO ESTADO BRASILEIRO

Sob pena de o próprio Estado deixar de existir, funções básicas são a ele cabíveis de forma a garantir sua existência. São elas:

- 1) Elaboração de normas gerais e abstratas que devem regular a estrutura do Estado; as relações deste com os particulares e as dos particulares entre si, ou seja, a função legislativa.
- 2) Aplicação da norma aos casos concretos, ou seja, a função judiciária.
- 3) Realização dos serviços públicos tendentes a assegurar a ordem interna, defender a soberania nacional e promover o bem comum, ou seja, a função administrativa.

A atribuição das funções básicas do Estado a três poderes independentes (Legislativo, Judiciário e Executivo), de forma a limitar o poder, encontra-se justificativa na seguinte fala de Montesquieu: "segundo uma experiência eterna, todo homem tende a abusar do poder que lhe foi atribuído, só não o fazendo se encontrar limites à sua ação. E, para que ninguém possa abusar do poder, é necessário que, pela disposição das coisas, o poder limite o poder". Ocorre que no Brasil, muitas vezes, percebe-se um desvirtuamento das competências do Estado, provocando a não existência de uma identidade perfeita entre a função estipulada objetivamente e a manifestação do poder. Nessa perspectiva, o Executivo surge como o grande beneficiário e acumulador de poderes a ele não compatíveis. Outro ponto questionável é a disposição na Constituição da independência entre os poderes. Nota-se com freqüência, a superioridade ora de um, ora de outro, sobre os demais.

A Constituição de 1988 não enumera as competências dos Estados Federados, necessitando, para identificá-los, saber quais os poderes que explicitamente ou implicitamente não lhe são vedados. Implicitamente, fica-lhes proibido dispor sobre as competências da União (arts. 21 e 22) e as dos Municípios (art. 30). Nada podem dispor, também, a respeito das competências tributárias da União e dos Municípios. A tais funções o Estado não tem acesso. Explicitamente, se lhes nega a possibilidade de organizar-se e reger-se por normas que vulnerem os princípios mencionados no inc. VII do art. 34 e lhes proíbe de criar distinções entre brasileiros ou preferências em favor de uma das pessoas de direito público interno. Ainda compete aos Estados Federados tudo aguilo que não foi conferido à União ou aos Municípios, cabendo a ele dispor sobre matéria administrativa (seus servidores e a organização da administração pública local), além da disposição sobre os seus agentes políticos (definição de responsabilidade etc.). São, ainda, expressamente conferidas aos Estados as competências tributárias, como instituição de impostos, taxas e de contribuição de melhoria, impostos sobre transmissão causa mortis e doação de bens ou direitos, operações relativas ao ICMS IPVA.

Os Municípios titularizam competências próprias: tudo o que disser com a administração própria, no que respeite ao seu interesse local. Caracterizada a matéria como sendo de interesse local do Município, só o legislador dela poderá cuidar. Como matérias de interesse local municipal tem-se a decretação e arrecadação dos tributos de sua competência e à aplicação de suas rendas, bem como à organização dos serviços públicos locais.

Já a atividade legislativa é tipificada pela produção de normas constitucionais geradoras de direitos e obrigações. Legislar é sua atividade típica bem como a função fiscalizatória. A ele compete exercer a fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial do Poder Executivo, como previsto no art. 70. A Constituição confere o mesmo grau de importância a ambas as atividades mas observa-se que, muitas vezes, a função de fiscalização exercida pelo Poder Legislativo sobre os outros Poderes prepondera sobre a de editar leis. Isto é, atualmente, a Constituição tende a dar ao Poder Legislativo o caráter de Poder Fiscal.

Ao empreender a função fiscalizadora, o legislativo poderá ter acesso à máquina burocrática do Poder Executivo para conhecer o ato praticado na sua intimidade e, assim, tomar medidas de críticas ou de aplauso. Também poderá o parlamentar utilizar instrumentos constitucionais como a ação popular e o direito de petição e de representação visando à invalidação de determinados atos. Outra competência fiscalizadora é a de cuidar da fiscalização financeira e orçamentária, auxiliado pelo Tribunal

de Contas da União. No Brasil, muitas vezes, a atuação do Tribunal de Contas não é valorizada tanto pelo poder Executivo quanto pelo Legislativo. Um exemplo recente disso, é o caso da construção do Fórum Trabalhista de São Paulo que foi considerado irregular pelo Tribunal, mas desconsiderado principalmente pelo poder Executivo que continuou repassando verbas para aquela obra.

Ao lado dessas atividades típicas, surgem outras, exercidas em caráter secundário, como administrar e julgar. O Legislativo administra quando dispõe sobre sua organização, polícia e provimento de cargos de seus serviços. Julga quando decide a respeito de crimes de responsabilidade do Presidente da República, dos Ministros do Supremo Tribunal Federal e do Procurador-Geral da República, bem como dos Ministros de Estado nos crimes de responsabilidade conexos com aqueles praticados pelo Chefe do Executivo.

Desde da chamada Abertura Política, quando os instrumentos de exceção impostos pelo Regime Militar começaram a ser desativados, muito se tem falado, quase sempre mal, dos Poderes Legislativos: Congresso Nacional, Assembléias Legislativas e Câmaras Municipais.

Afirma-se, frequentemente, que, dos Três Poderes, é o Legislativo o que traz menos benefícios para a sociedade, periodicamente, destacando-se, pequena presença а parlamentares respectivos Plenários. nos Sucede que o Congresso Nacional e as Câmaras Municipais realizam tarefas notáveis para os respectivos níveis de governo. Aquele, mencionado diariamente na imprensa, é ponto necessário de passagem de todos os projetos nacionais, desde as Emendas à Constituição Federal até alterações na obrigatoriedade pagamento de pensões alimentícias ou definição de crimes. Muitas Câmaras Municipais exercem eficazmente o papel de canalizadoras das reivindicações populares e de controle político-administrativo do respectivo prefeito.

COMENTÁRIOS

Histórica e culturalmente, existiram, no Brasil, o Governo Central e as Administrações Municipais. O Regime Militar, além de reforçar o processo de centralização política, que diminuiu as competências estaduais, outorgando-as ao Governo Federal, cuidou, também, de enfraquecer o Poder Legislativo em face do Executivo.

Assim, até o advento da Constituição de 1988, a história brasileira se caracterizou pela progressiva perda das atribuições

dos Estados para a União e pelo enfraquecimento do Poder Legislativo em face do Executivo.

Uma visão literal da Constituição de 1988 poderia levar à errada conclusão que tal problema foi solucionado. Em primeiro lugar, aumentou-se, em boa hora, o grau de autonomia concedido aos Municípios. Isso significa que os Estados, e, por conseguinte, as Assembléias Legislativas, tiveram muito reduzida sua competência para legislar sobre os Municípios localizados em seu território, a qual se limita à normatização de criação, desmembramento, fusão e incorporação destes (CR, art. 18, §40).

Em segundo lugar, as exacerbadas competências da União, frutos da centralização política militar, não foram reduzidas pela Constituição vigente. Ainda, o excessivo poder concentrado nas mãos dos chefes do Executivo quanto à iniciativa de projetos de leis não foi reduzido pela Constituição vigente. Assim, compete exclusivamente ao governador apresentar projetos de leis sobre servidores públicos, estrutura e funcionamento dos órgão estaduais, bem como sobre a forma como serão gastas as verbas estaduais (leis orçamentárias), nada restando aos deputados estaduais senão aprovar aumentos da remuneração de servidores.

Como se vê, após o advento da Constituição de 1988, os Estados perderam uma parcela de sua autonomia em benefício da elevação dos Municípios à categoria de entes da Federação, suportando, por outro lado, as sempre crescentes atribuições da União. Em seu próprio âmbito, do pouco que sobrou, os Tribunais de Contas e Ministérios Públicos assumiram atividades antes reservadas ao Poder Legislativo, enquanto a brutal concentração de poderes titularizados pelo governador permaneceu inalterada.

Dessa forma, a Assembléia Legislativa está reduzida a atividades de menor importância, limitando-se a homologar plebiscitos que emancipem municípios, aprovar os projetos de lei orçamentária e anuir às modificações nos serviços públicos estaduais propostas por governador.

CONCLUSÃO

Os Estados são, hoje, uma realidade política, administrativa e financeira. Cobram tributos elevados e deveriam prestar bons serviços, especialmente quanto à saúde, educação e à segurança. Todavia, seus Poderes Executivos não sofrem controle de um órgão político com o necessário prestígio e poder, isto é, os governadores e, principalmente, o presidente exercem de forma imperial os seus mandatos, porque os mecanismos de controle são por demais deficientes e freqüentemente o Poder Legislativo é cegamente conivente com o chefe de Estado. Contribui-se para a

manutenção deste *status quo*, a desinformação que muitos eleitores apresentam e que o leva a votar nos mesmos políticos que colaboram com a conivência em relação ao poder executivo.

Definitivamente, não é interessante à sociedade que os Estados tenham tão grande desequilíbrio entre seus Poderes. O desequilíbrio entre poderes conduz, muitas vezes, ao arbítrio e a graves irregularidades administrativas, bem como a inexistência de um órgão popular prestigiado impossibilita a adequada canalização das reivindicações populares aos respectivos governantes. Dessa maneira, se faz necessário a presença de movimentos sociais, que como meio de se fazer ouvir, lançam mão de várias formas de pressão a esses governantes.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS:

COTRIM, Gilberto. Acorda Brasil: o que você deve saber sobre a Constituição. 7ª edição, São Paulo: Editora Saraiva, 1994.

CRETELLA Jr., José. Comentários à Constituição Brasileira de 1988. 3ª edição, Rio de Janeiro: Forense Universitária, 1992.

MELO, José Tarcízio de Almeida. Direito Constitucional Brasileiro. Belo Horizonte: Editora Del Rey, 1996. SILVA, José Afonso da. Curso de Direito Constitucional Positivo. 15ª edição, Malheiros Editores, 1999

CARDOSO, Ricardo. A "DIVISÃO" DO PODER NO ESTADO BRASILEIRO. Disponível em: http://www.sapereaudare.hpg.ig.com.br/direito/texto03.html Acesso em: 26.jun.2006.