

ALMORÇÃO

Resumo: A REVISTA DE CIÊNCIAS DA SAÚDE (RCS) é publicada de dois números por ano em um formato anual. O primeiro número contém os artigos e o segundo número contém os artigos de revisão. A RCS é publicada em português e inglês. O primeiro número contém os artigos de revisão e o segundo número contém os artigos de revisão. A RCS é publicada em português e inglês. O primeiro número contém os artigos de revisão e o segundo número contém os artigos de revisão.

A RCS é publicada em português e inglês. O primeiro número contém os artigos de revisão e o segundo número contém os artigos de revisão. A RCS é publicada em português e inglês. O primeiro número contém os artigos de revisão e o segundo número contém os artigos de revisão.

A RCS é publicada em português e inglês. O primeiro número contém os artigos de revisão e o segundo número contém os artigos de revisão. A RCS é publicada em português e inglês. O primeiro número contém os artigos de revisão e o segundo número contém os artigos de revisão.

A RCS é publicada em português e inglês. O primeiro número contém os artigos de revisão e o segundo número contém os artigos de revisão. A RCS é publicada em português e inglês. O primeiro número contém os artigos de revisão e o segundo número contém os artigos de revisão.

A RCS é publicada em português e inglês. O primeiro número contém os artigos de revisão e o segundo número contém os artigos de revisão. A RCS é publicada em português e inglês. O primeiro número contém os artigos de revisão e o segundo número contém os artigos de revisão.

A RCS é publicada em português e inglês. O primeiro número contém os artigos de revisão e o segundo número contém os artigos de revisão. A RCS é publicada em português e inglês. O primeiro número contém os artigos de revisão e o segundo número contém os artigos de revisão.

A RCS é publicada em português e inglês. O primeiro número contém os artigos de revisão e o segundo número contém os artigos de revisão. A RCS é publicada em português e inglês. O primeiro número contém os artigos de revisão e o segundo número contém os artigos de revisão.

REVISTA DE CIÊNCIAS DA SAÚDE
Publicação Científica

DOCTRINA

AS LIMITAÇÕES CONSTITUCIONAIS DOS TRÊS PODERES E O PAPEL DO MINISTÉRIO PÚBLICO*

Arlstides Junqueira Alvarenga
Procurador-Geral da República

1. O Título I da Constituição da República Federativa do Brasil contém, apenas, quatro artigos enunciadores dos princípios fundamentais, que, no dizer do sempre citado JOSÉ JOAQUIM GOMES CANOTILHO, mestre de Coimbra, são "princípios constitucionais que explicitam as valorações políticas fundamentais do legislador constituinte" e neles "se condensam as opções políticas nucleares e se reflete a ideologia inspiradora da Constituição"¹.

2. Assim é que, no artigo 1º está afirmado, dentre outros princípios, que o Brasil se constitui "em Estado Democrático de Direito", enquanto o artigo seguinte dispõe: "São Poderes da União, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário".

Eis aí dois princípios fundamentais: o princípio do Estado de Direito, de cunho democrático, relativo à estrutura do regime político pelo qual optou o constituinte, e o princípio da separação dos Poderes, atinente à organização dos Poderes do Estado Brasileiro.

Tais princípios são "normas fundamentais, de que as normas particulares são mero desdobramento analítico", consoante precisa lição de JOSÉ AFONSO DA SILVA² e têm elas "eficácia plena e aplicabilidade imediata"³.

3. Assim, quando a Constituição diz que o Brasil se constitui em Estado Democrático de Direito, não é uma mera promessa de organizar esse tipo de Estado, mas a proclamação de que a Constituição está fundando um novo tipo de Estado⁴.

Não se trata, portanto, de simples manifesto de devoção pelo princípio democrático ou de trivialidade sem qualquer valor. Não é mera intenção ou norma apenas programática, mas, norma fundamental de eficácia plena e de pronta aplicação.

Até final, há entre nós uma ordem jurídica, reveladora de um Estado de Direito calcado na soberania, na cidadania, na dignidade da pessoa humana, nos valores sociais do trabalho e da livre iniciativa; no pluralismo político (art. 1º); nas garantias individuais e nos direitos sociais (arts. 5º a 11), na soberania popular (art. 14) em que todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, tudo a explicitar seu caráter ineludivelmente democrático.

4. Ninguém pode negar, também, que a tripartição do poder estatal, consubstanciada na separação do exercício das funções legislativa, executiva e judiciária, é uma das formas concretizadoras do Estado Democrático de Direito e garantidoras da liberdade dos indivíduos.

Com efeito, a ruptura desse princípio, pode derivar em absolutismo, em despotismo, não coadunante com o princípio democrático nem com a garantia da liberdade de um povo, valor supremo na formação do Estado.

* Palestra proferida no Encontro dos Procuradores do Estado, realizado em Friburgo-RJ - agosto de 1990.

5. É certo que a divisão das funções entre os três órgãos do poder estatal e a independência de cada um deles não são absolutas, tal como concebido pelo Barão de Montesquieu. Se a função essencial do Poder Legislativo é a edição de leis; se a função essencial do Poder Executivo é dar execução àquelas e exercer a administração pública; se a função essencial do Poder Judiciário é dirimir conflito de interesses aplicando o direito a casos concretos, não se pode ignorar que, secundariamente, um Poder exercita atribuição típica de outro, podendo ser citado como exemplo o exercício da função administrativa pelo Legislativo e pelo Judiciário quanto a seus próprios serviços.

6. Há, também, a possibilidade de delegação pelo Poder Legislativo ao Poder Executivo do poder de legislar sobre determinada matéria, objeto da delegação, bem como há previsão constitucional de edição, pelo Chefe do Poder Executivo, de medida provisória, com força de lei, desde que presentes os requisitos de relevância e urgência.

7. Se no exemplo do exercício de atividades tipicamente administrativa pelos Poderes Legislativo e Judiciário, estamos diante de uma função secundária, o mesmo não se pode dizer sobre a delegação legislativa e sobre o poder de adoção, pelo Presidente da República, de medidas provisórias, com força de lei.

Aqui, o Poder Executivo exerce função essencial de outro Poder.

8. Todavia, tais exceções estão expressas no próprio texto constitucional e servem para revelar que existem limitações relativas ao exercício de cada um dos Poderes e elas não podem ser ultrapassadas, sob pena de infringência ao princípio fundamental da independência e harmonia dos Poderes, indispensável à manutenção de um Estado Democrático de Direito.

9. De todo o exposto, conclui-se que o importante não é saber se um Poder está exercendo atribuição típica de outro, mas se os limites constitucionais impostos a cada um deles estão sendo respeitados.

10. A tarefa de constatar quais são esses limites, impostos aos Três Poderes, só é possível mediante acurada pesquisa na Constituição e interpretação sistemática de suas normas.

E nesse exercício interpretativo não se devem levar em conta os princípios fundamentais plasmadores do Estado e dentre estes o princípio, antes referido, do Estado Democrático de Direito.

11. E a tarefa - reconheça-se - não é simples, bastando, para constatar sua complexidade, a formulação de algumas indagações: os únicos limites da faculdade outorgada ao Chefe do Poder Executivo de editar medidas provisórias, com força de lei, são as circunstâncias de urgência e relevância, sem qualquer limitação material? É possível a edição de medida provisória sobre as matérias arroladas no parágrafo 1º do artigo 68 da Constituição da República, cuja delegação legislativa é vedada? Pode o Chefe do Poder Executivo da União editar medidas provisórias sobre matéria a ser regulada por lei complementar?

Em contrapartida, pode o Poder Legislativo limitar, por lei ordinária ou complementar, o poder do Presidente da República, quanto à edição de medidas provisórias, ou, apenas, por emenda Constitucional?

Poder o Poder Judiciário, em virtude de decisão em mandado de injunção, exercer função essencialmente legislativa ou executiva?

12. E, aqui, como parênteses, ressalte-se que a não-observância dos limites constitucionais ao exercício das funções de cada um dos três Poderes pode gerar absolutismo de qualquer um deles. Despotismo não é privilégio hediondo apenas do Poder Executivo, mas também do Poder Legislativo e até mesmo do Poder Judiciário.

13. Voltando ao tema, as indagações antes expostas dizem, todas elas, respeito às limitações dos três Poderes e patenteiam a dificuldade de fixação destas.

14. Mas, embora árdua, a tarefa de fixar os limites constitucionais dos três Poderes, não é ela impossível, não cabendo, entretanto, desenvolvê-la, aqui e agora, já que o propósito revelado pelo título destas singelas considerações é estabelecer relação entre as limitações constitucionais dos três Poderes e o papel do Ministério Público.

Que tais limitações existem e não de existir, porque necessárias à sobrevivência do Estado Democrático de Direito, procurou-se demonstrar até aqui.

15. Não se olvida, também, que há, no próprio texto constitucional, os chamados mecanismos de freios e contrapesos conducentes à convivência harmônica dos Poderes, que só pode existir quando observados os limites funcionais de cada um deles, sem a invasão, por um, na esfera de competência de outro.

16. Mas, não se pode afastar a possibilidade de que um dos Poderes ultrapasse suas limitações constitucionais, invadindo ou desrespeitando o âmbito de competência de outro.

E uma das principais razões de tal ocorrência é, sem dúvida, a omissão Poder cuja competência é invadida ou desrespeitada. Ausente a omissão, com o pleno exercício, pelos três Poderes, das suas atribuições constitucionais, a tempo e a hora, dificilmente se poderá cogitar da quebra da harmonia entre eles, fundamental à existência do Estado Democrático de Direito.

17. Entretanto, uma simples ameaça à quebra da harmonia entre os Poderes, com a inobservância, às vezes velada ou aparentemente justificada, dos limites de atuação de cada um deles, é bastante para abalar o caráter democrático, fundamento do Estado de Direito, entre nós, por opção do legislador constituinte.

18. Constatada a ameaça, o Ministério Público tem o poder-dever de atuação, sob pena de não cumprir sua finalidade, como instituição permanente, essencial à função jurisdicional do próprio Estado.

Com efeito, a instituição existe para defender a ordem jurídica, o regime democrático e os interesses sociais e individuais indisponíveis, segundo conceituação constitucional.

E a defesa do regime democrático é a defesa do princípio fundamental consistente no Estado Democrático de Direito, que, no entanto, não será possível, se as limitações constitucionais dos três Poderes não forem estritamente observadas, como, antes, já se afirmou.

E nada valerá a defesa da ordem jurídica, se esta não estiver calcada no regime democrático.

E será inviável a defesa dos interesses sociais e individuais indisponíveis, se se substituir o caráter democrático, do Estado de Direito pelo Estado Autoritário, caracterizado pelo despotismo, embora revestido de Estado de Direito, como, de resto, é qualquer Estado.

19. Constata-se, portanto, que a defesa do regime democrático é a primordial incumbência do Ministério Público e que exercitar essa defesa é preciso, principalmente perante o Poder Judiciário, ainda que de parcela deste tenha partido a não observância das limitações que lhe foram impostas pela Constituição.

20. A ação direta de inconstitucionalidade, no âmbito do Supremo Tribunal Federal, e a representação de inconstitucionalidade, na órbita estadual, são, apenas, um dos instrumentos a ser utilizado pelo Ministério Público para que os limites dos três Poderes sejam observados.

21. O artigo 129 da Constituição Federal, que arrola as funções institucionais do Ministério Público, deve ser entendido como rol de instrumentos a serem usados para a efetivação daquelas defesas que, como vimos, são a própria *ratio essendi* da Instituição.

22. E por que não se promover ação civil pública - quando, porventura, incabível a ação direta de inconstitucionalidade -, para pôr fim à exorbitância de um Poder, quanto às suas próprias limitações constitucionais? Pode haver interesse difuso e coletivo maior do que a preservação do regime democrático, posto em periclitamento pelo excesso de um Poder?

23. As considerações aqui externadas tanto valem para o Ministério Público da União, quanto para o Ministério Público dos Estados, já que a tripartição dos Poderes está presente em ambas as órbitas.

24. Como conclusão, é de se ressaltar a importância do Ministério Público como instituição responsável pela preservação do Estado Democrático de Direito.

Se ele não se omitir; se ele não abdicar de sua autonomia e de sua independência funcional; se ele agir com prudência, com imparcialidade e com serenidade, mas com firmeza e determinação, desempenhando suas funções institucionais, rigorosamente de acordo com os cânones constitucionais, sem perder de vista que se trata de instituição a serviço da sociedade, não poderá haver dúvida de que o sol da liberdade democrática jamais deixará de raiar entre nós.

NOTAS

1) *Direito Constitucional*, 4ª ed., Coimbra, Livraria Almedina, 1987, p. 121.

2) *Aplicabilidade das Normas Constitucionais*, 2ª ed., São Paulo, Revista dos Tribunais, 1982, p. 108.

3) José Afonso da Silva, *Curso de Direito Constitucional Positivo*, 5ª ed., São Paulo, Revista dos Tribunais, p. 85.

4) *Idem*, *ibidem*.

ANOTAÇÕES SOBRE O MANDADO DE SEGURANÇA COLETIVO

Athos Gusmão Carneiro
Ministro do Superior Tribunal de Justiça
Professor de Direito Processual Civil

SUMÁRIO - 1. O mandado de segurança coletivo, características básicas, legitimação extraordinária concorrente. 2 Mandado de segurança coletivo, instrumento de tutela de direitos subjetivos líquidos e certos, não de interesses difusos. 3. Distinção entre o writ coletivo e a 'representação' prevista no art. 5º, XXI, da Constituição vigente. Natureza da autorização prevista na aludida norma constitucional. 4. Defesa, no mandado coletivo, de 'direitos' e não de 'interesses'. Formas de atuação das entidades associadas. 5. Pressupostos de ajuizamento do 'mandamus' coletivo, genéricos e específicos. 6. Legitimação dos partidos como substitutos processuais. 7. A competência no mandado de segurança coletivo. 8. A decadência do direito de impetrar mandado de segurança coletivo. 9. Associados beneficiados e não beneficiados. 10. As liminares no mandamus coletivo. Avaliação judicial dos interesses em questão. 11. Recursos contra decisão do relator, no writ de competência originária dos tribunais. Suspensão da segurança. Agravos regimentais. 12. Leis proibitivas de concessão de liminares. Tema de sua constitucionalidade. Liminares de índole satisfativa. 13. A proibição de liminares e a garantia do acesso à justiça. 14. O acesso à Justiça e sua efetividade. 15. Constitucionalidade da vedação de liminares em ações cautelares. A questão da constitucionalidade nos mandados de segurança, solução preconizada. 16. Denegação da segurança, após deferida liminar. Súmula 405 do STF. 17. Prazo de vigência da liminar.

1. Na análise do mandado de segurança coletivo, a primeira afirmação, embora possa parecer um truísmo, é a de que não estamos frente a um novo instituto jurídico, mas sim a Constituição veio, apenas, ampliar o elenco das pessoas capacitadas ao ajuizamento da garantia mandamental, para tanto utilizando a técnica da *substituição processual*. Assim, no pólo ativo da relação processual não irá figurar somente a pessoa cujo direito subjetivo tenha sido, ou se afirme que o foi, violado por ato ilegal, ou praticado com abuso de poder, por autoridade pública ou por agente de pessoa jurídica no exercício de atribuições do Poder Público; mas poderá figurar, também, a "organização sindical, entidade de classe ou associação legalmente constituída e em funcionamento há pelo menos um ano, em defesa dos interesses de seus membros ou associados", assim como o "partido político, com representação no Congresso Nacional" (Const. Federal, art. 5º, LXIX e LXX).

Conforme expõe, por todos, ARRUDA ALVIM, "o fenômeno da substituição processual, nome latino devido a CHIOVENDA, consiste, precisamente, na circunstância de que, quem é parte no processo, por definição, não se afirma ser titular do direito material. Há, pois, uma autêntica dissociação, na titularidade, no que tange ao direito de ação. Materialmente, é um o titular, ou seja, no campo do Direito Privado; no campo do processo, é outro o titular do direito de ação" (*Código de Processo Civil Comentado*, RT, 1975, v.I, p.