

OS SENTIDOS DO VOCÁBULO "PODER", NA CONSTITUIÇÃO BRASILEIRA

CARLOS AYRES BRITTO

Professor de Direito Administrativo na Faculdade de Direito da Universidade Federal de Sergipe
Professor de Direito Constitucional na Faculdade de Direito Tiradentes, em Aracaju
Mestre em Direito Constitucional, pela PUC de São Paulo
Procurador do Tribunal de Contas do Estado de Sergipe.

Sumário: 1. Precedentes doutrinários. A universalização conceitual — 2. Os quatro sentidos do poder, na Carta Constitucional de 1969. Poder Nacional ou Poder Constituinte. Poder, enquanto órgão do Estado ou sistema de órgãos estatais. Poder, enquanto sinônimos de competência ou faculdade de ação. Poder, no sentido de "Estado" ou pessoa pública política, de base territorial. 3. Síntese dos vários significados do "poder". 4. Bibliografia.

1. Precedentes doutrinários. A universalização conceitual

1.1 Numerosas e de boa qualidade são as teorias que a doutrina constitucionalista brasileira tem formulado a respeito da significação do vocábulo *poder*. Entretanto, as que são do nosso conhecimento pessoal emprestam ao poder aquele sentido coloquial de todos conhecido, metajurídico, ou a ele se referem numa dimensão jurídica de pura teoria geral do direito; isto é, sem a pretensão de revelar o significado específico da palavra, à luz de um ordenamento jurídico positivo.

1.2 Assim é que os tratados, monografias, manuais didáticos, ensaios e outros gêneros menores da literatura jurídica têm ministrado explicações para o significado do vocábulo, isolado ou sob a forma das locuções *poder político*, *poderes do Estado*, *poder governamental* e expressões assemelhadas, mas sempre sob referencial teórico a ser universalmente aceito. Noutra falar, referencial que se não destina a revelar aquele específico sentido em que o poder é utilizado na Constituição Política do Brasil.

1.3 Em suma, não é do nosso próprio saber qualquer estudo sistematizado do vocábulo, a partir do tratamento constitucional brasileiro, de modo a conferir-lhe aquela precisão que ressaí da própria "voluntas legis".

2. Os quatro sentidos do poder, na Carta Constitucional de 1969

2.1 Pois bem, a nosso ver, é perfeitamente possível especular sobre o poder, em bases científicas, à luz das normas insculpidas no lastro formal da vigente Constituição do País. Nesta linha de orientação dogmática, podemos antecipar que são quatro, pelo menos, os sentidos que a Lei Maior empresta ao vocábulo ou àquelas locuções, todos perfeitamente caracterizados e, portanto, distintos uns dos outros.

São eles:

2.2. Poder Nacional ou Poder Constituinte

A vez primeira que a Magna Carta cuida da matéria é logo no § 1º do seu artigo introdutório, quando diz que "todo poder emana do povo e em seu nome é exercido". Tal poder, que tem sua fonte primária no povo, é o que se chama na teoria do direito constitucional de *Poder Constituinte*; ou seja, um poder anterior à constituição do Estado e, logicamente, aos órgãos deste. A mais autêntica expressão da soberania popular, porque apto a constituir o próprio Estado e seus órgãos governativos.

Aqui, não se trata de poderes do Estado, ou *poderes estatais*, porque, como visto, respeitante a uma realidade humana que é a causa primeira da própria organização estatal: o povo. Dele é que todo poder originariamente promana e em seu nome é que pode ser, legitimamente, exercido. Exercício que opera, por sua vez, segundo o princípio da representatividade política ou da democracia representativa, nos termos, forma e condições ditados pelo próprio povo.

Tal Poder Constituinte é o que elabora e promulga a Constituição Política, em cujo corpo se estruturam, não só o Estado e o Governo, mas também se lançam as bases da ordem econômico-social do País e se declaram, como se garantem, os direitos fundamentais da pessoa humana. Noutra dizer, o poder que tem a Nação para constituir a pessoa política que vai jurisdicioná-la — o Estado — e para dispor sobre a regência do seu próprio destino, elegendo os seus superiores objetivos de vida e escolhendo os meios que entender necessários ao alcance deles.

Por via de consequência, o primeiro significado da palavra *poder* é como *poder constituinte*, cuja expressão formal mais eminente é a própria Constituição da República.

2.3. Poder, enquanto órgão do Estado, ou sistema de órgãos estatais "Poderes da União"

A vez segunda que o texto magno fala de *poder* é no art. 6º, sob a seguinte roupagem vocabular: "São poderes da União, independentes e harmônicos, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário".

Agora, é patente que se trata de um poder já *constituído*, como órgão integrante da pessoa jurídica *União*. União que é o próprio Estado Federal do Brasil, no plano externo, e, no plano interno, uma das várias pessoas políticas de base territorial, integrantes da federação brasileira.

Aqui, portanto, *poder* não é sinônimo de Poder Nacional ou Poder Constituinte, mas de *órgão do Estado*, *órgão estatal*, *Poder Governamental*, *Poder Consti-*

tuído, ou, numa palavra, *poder do Estado*. Melhor dizendo, a realidade jurídica compreendida no vocábulo é o sistema de órgãos em que o Legislativo, o Judiciário e o Executivo se constituem, como partes estruturais ou necessariamente componentes da pessoa jurídica União. Logo, Poderes do Estado e não *Poder da Nação*, conforme ocorre na dicção do § 1º do art. 1º, já comentado.

Como sabido, toda pessoa jurídico-política de base territorial é organizada à imagem e semelhança das pessoas físicas. E assim como a pessoa natural é um feixe de órgãos que lhe são interiores, somente existindo como parcela do seu próprio ser, as pessoas jurídicas são também um conjunto de órgãos dispostos na sua estrutura íntima, como partes essenciais do todo personalizado em que elas consistem.

Isoladamente, nenhum desses órgãos ou *poder* possui personalidade jurídica, porque a personalidade é atributo do ser global em cuja estrutura interior cada um deles se sedia. Daí por que os atos de qualquer órgão são imputados à pessoa jurídica em que ele se integra, fatalmente, porque o órgão não é distinto da pessoa, mas elemento estrutural da mesma.

Se é verdade que a pessoa jurídica só pode pensar, querer e agir por intermédio dos seus órgãos — que são autênticos centros de formação e manifestação da vontade do ente personalizado de que eles fazem parte, —, também é certo asseverar que os órgãos só existem como peça da engrenagem em que a pessoa consiste, não podendo agir senão como parcela despersonalizada do ser jurídico inteiro a que eles pertencem.

Dá-se, aqui, o fenômeno ou a técnica da desconcentração política, que não passa de uma repartição de competência entre órgãos da mesma pessoa jurídica. É a necessária *desconcentração da autoridade política*, processada por esse eminentíssimo instrumento de distribuição de competências decisórias, que é a Constituição do País.

Nesse mesmo sentido é que a Magna Carta fala, por exemplo, em "livre exercício de qualquer dos Poderes Estaduais" (art. 10, inc. IV); em "garantias do Poder Judiciário" (mesmo artigo, inc. VII, al. "f"); em "competência do Poder Executivo para a iniciativa das leis orçamentárias" (art. 65), e em "garantia dos poderes constituídos" (art. 91), como destinação institucional das Forças Armadas.

2.4. Poder, enquanto sinônimo de competência ou faculdade de ação

Já no § 1º do art. 13, o Código Político Nacional diz que "aos Estados são conferidos todos os poderes que, explícita ou implicitamente, não lhes sejam vedados por esta Constituição".

Neste passo, em que sentido ou acepção técnica foi empregada a palavra *Poderes*? A resposta é simples: poder, como faculdade de ação, potencialidade ou

aptidão para se auto-organizar e auto-reger-se, respeitadas as vedações explícitas ou implícitas da "Lex Fundamental". Logo, poder enquanto competência para atuar numa faixa própria de atribuições, segundo o princípio constitucional dos poderes remanescentes, ou residuais, que assistem aos Estados-membros da federação brasileira.

É o caso, por igual, do art. 27 da nossa Lei Maior, quando diz que "o Poder Legislativo é exercido pelo Congresso Nacional, que se compõe da Câmara dos Deputados e do Senado Federal". Esse *poder legislativo* deve ser entendido não naquela acepção subjetiva de órgãos da pessoa União, mas no sentido objetivo de parcela, ou fração de competência política, de caráter legiferante. É dizer: a competência para legislar assiste ao Congresso Brasileiro; ou, ainda: o poder de legislar é conferido ao Parlamento Nacional, que é o Órgão Legislativo da União.

O mesmo sucede com o art. 73, ao prescrever que "o poder executivo é exercido pelo Presidente da República, auxiliado pelos Ministros de Estado", e com o art. 112 da Constituição, ao falar que o "Poder Judiciário" é exercido pelos Órgãos Judicantes que, a seguir, menciona..

Trata-se, destarte, de um terceiro significado da palavra *poder*, visto que não identificado nem com o poder constituinte da Nação nem com os poderes orgânicos do Estado. Mas, tão-somente, como simples faculdade ou competência para agir em determinada faixa de atividade jurídica. Faculdade ou competência, já se vê que a "Lex Maxima" atribui originariamente à pessoa política União, em bloco, e depois a repassa, em fatias, para os órgãos ou poderes governamentais dessa mesma pessoa jurídica (Executivo, Legislativo e Judiciário).

Assim é que podemos dizer que o *Órgão-Poder* exerce o *poder-competência*, dado que a palavra *poder* tanto pode referir-se a qualquer dos três órgãos estruturais do Estado quanto à capacidade ou "facultas agendi" de cada um deles.

2.5. Poder, no sentido de "Estado", ou pessoa pública política, de base territorial

Por derradeiro, é de se registrar que o vocábulo *poder*, sobretudo quando constitutivo da locução *poder público* é também utilizado pela Constituição como equivalente a *Estado*. Estado, diga-se, de modo compreensivo de qualquer um dos entes federativos, neles incluídos os municípios.

É o caso do art. 175, que assegura à instituição da família a proteção dos *poderes públicos*. Também assim, o parágrafo único do art. 179, que obriga o *poder público* a incentivar a pesquisa e o ensino científico e tecnológico.

Ora, salta à evidência que a locução *poder público*, nos citados dispositivos, não assume, nenhum dos três sentidos anteriormente expressos neste ensaio, po-

rém uma acepção inteiramente nova, que somente se compadece com a figura mesma das pessoas políticas territoriais.

Poder Público, neste passo, são a União, os Estados-membros, os Municípios, o Distrito Federal e os Territórios, que têm o inafastável dever de amparar a família legalmente constituída (art. 175), ministrar o ensino nos diferentes graus (§ 1º do art. 176), incentivar a iniciativa privada na mesma área (§ 2º do art. 176), proteger os documentos, as obras e os locais de valor histórico ou artístico (art. 180, parágrafo único) e tantas outras instituições ou atividades sócio-culturais.

É certo que nem sempre a Constituição fala de poder público como sinônimo de Estado. Mas, nos dispositivos citados, a sinonímia chega a ser transparente, porque realmente diz respeito a cada uma das organizações estatais personalizadas da federação nacional.

3. Síntese dos vários significados do "poder"

Em resumo, e para concluir, as quatro acepções do poder são as seguintes:

— Poder Nacional, ou Poder Constituinte, que é titularizado pela Nação e, por isso mesmo, anterior e superior aos *Poderes do Estado*;

— Poder Estatal, ou Poderes do Estado, que são os três órgãos básicos, elementares e supremos da pessoa jurídica União, independentes e harmônicos entre si, de acordo com a dicção expressa do art. 6º da Carta Magna Federal;

— Competência política, ou faculdade de ação jurídica, nos campos da legislação, da execução e da jurisdição; e

— Pessoa Pública Política, ou simplesmente *Estado*, que, neste passo, tanto pode ser a União quanto qualquer uma das demais pessoas políticas de base territorial (abstração feita da consideração de serem os Territórios Federais pessoas políticas, ou, ao contrário, simples autarquias administrativas da União).

Aracaju, maio de 1980

4. Bibliografia

Accioli, Wilson — *Instituições de Direito Constitucional*, Editora Forense, Rio, 1978.

Bastos, Celso Ribeiro — *Elementos de Direito Constitucional*, Saraiva, EDUC, São Paulo, 1975. — *Curso de Direito Constitucional*, Editora Saraiva, 1978.

Britto, Carlos Ayres — *Campos de Incidência das Normas do Direito Constitucional*, Aracaju, 1977. — *Revogação do Ato Complementar nº 41/69*, Aracaju, 1977.

Caetano, Marcelo — *Direito Constitucional*, Forense, 1978. — *Princípios Fundamentais de Direito Administrativo*, Forense, 1977.

Ferreira Filho, Manoel Gonçalves — *Direito Constitucional Comparado — I — O Poder Constituinte*, São Paulo, José Bushatsky, Editor — Ed. da Universidade de São Paulo, 1974 — *Curso de Direito Constitucional* São Paulo, Edição Saraiva, 1970, 2ª edição.

Lassalle, Ferdinand — *Oue é uma Constituição?* Rio de Janeiro, Lacimuert, 1969.

Melo Franco, Afonso Arinos de — *Direito Constitucional*, Rio de Janeiro, Forense, 1976.

Pinto Ferreira, Luís — *Curso de Direito Constitucional* (1º e 2º volumes), São Paulo, Saraiva, 3ª edição, 1974.

Romano, Santi — *Princípios de Direito Constitucional Geral*, Editora Revista dos Tribunais, São Paulo, 1977.

Saldanha, Néelson — *O Estado Moderno e o Constitucionalismo* São Paulo, Bushatsky, 1976.

Sampaio, Néelson de Souza — *Prólogo à Teoria do Estado*, São Paulo, Forense, 1960, 2ª edição.

Silva, José Afonso de — *Aplicabilidade das Normas Constitucionais* São Paulo, Editora da Revista dos Tribunais, 1968. — *Curso de Direito Constitucional Positivo*, São Paulo, Editora Revista dos Tribunais, 1976.

Temer, Michel — *A Federação Brasileira Separata* da Revista da Procuradoria-Geral do Estado de Mato Grosso do Sul, nº 1, 1979.

Bonavides, Paulo — *Teoria do Estado*, Ed. Forense, 1980.