

GUILHERME PEÑA DE MORAES

Membro do Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro.

Mestre em Teoria do Estado e Direito Constitucional

pela Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro (PUC Rio).

*Professor do Programa de Pós-graduação Lato Sensu em Direito Constitucional da
Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ).*

*Professor de Direito Constitucional da Escola da Magistratura
do Estado do Rio de Janeiro (EMERJ), Fundação Escola do Ministério Público do Estado
do Rio de Janeiro (FEMPERJ) e Centro de Estudos,
Pesquisa e Atualização em Direito (CEPAD/RJ).*

DIREITO CONSTITUCIONAL

Teoria do Estado

2ª edição

revista, ampliada e atualizada

EDITORA LUMEN JURIS

Rio de Janeiro

2006

Copyright © 2006 by Guilherme Peña de Moraes

PRODUÇÃO EDITORIAL
Livraria e Editora Lumen Juris Ltda.

A LIVRARIA E EDITORA LUMEN JURIS LTDA.
não se responsabiliza pelas opiniões emitidas nesta obra.

É proibida a reprodução total ou parcial, por qualquer meio ou processo, inclusive quanto às características gráficas e/ou editoriais. A violação de direitos autorais constitui crime (Código Penal, art. 184 e §§, e Lei nº 6.895, de 17/12/1980), sujeitando-se a busca e apreensão e indenizações diversas (Lei nº 9.610/98).

Todos os direitos desta edição reservados à
Livraria e Editora Lumen Juris Ltda.

Impresso no Brasil
Printed in Brazil

Sumário

Nota à 2ª edição	xvii
Prefácio	xix
Considerações Preliminares	xxi
Capítulo XIV – Teoria do Estado	1
1. Conceito	1
2. Retrospectiva do Estado	2
2.1. Origem do Estado	2
2.2. Tipos Históricos de Estados	6
2.2.1. Estado Antigo	6
2.2.2. Estado Grego	6
2.2.3. Estado Romano	7
2.2.4. Estado Medieval	7
2.2.5. Estado Moderno	7
2.2.6. Estado Liberal	8
2.2.7. Estado Social	9
2.2.8. Estado Contemporâneo	9
3. Perspectiva do Estado	11
3.1. Elemento Humano	11
3.2. Elemento Territorial	12
3.3. Elemento Formal	15
3.3.1. Características do Poder Político	15
3.3.2. Formas do Poder Político	16
3.3.3. Tipos do Poder Político	16
3.3.4. Divisão do Poder Político	17
3.3.4.1. Divisão Territorial	18
3.3.4.2. Divisão Funcional	18
3.3.5. Limitação do Poder Político	18
3.3.5.1. Direitos Fundamentais	19
3.3.5.2. Controle de Constitucionalidade	19
3.3.5.3. Federalismo	20
3.3.5.4. Freios e Contrapesos	20
3.3.6. Atributos do Poder Político	22
3.3.6.1. Conceito	22
3.3.6.2. Titularidade	23
3.3.6.3. Espécies	24
3.3.6.4. Relativização	25
4. Prospectiva do Estado	25

Capítulo XV – Formas de Estado	29
1. Conceito	29
2. Estado Federal	30
2.1. União de Entidades Políticas Autônomas, Simbolizada pelo Vínculo Indissolúvel entre os Entes Federativos, revestidos de Auto-Organização, Autogoverno e Auto-Administração	32
2.2. Bicameralismo, de Maneira a Possibilitar a Participação da Vontade Parcial (Regional) na Formação da Vontade Geral (Nacional) ..	33
2.3. Repartição Constitucional de Competências	34
2.4. Existência de Órgão Competente para a Promoção do Controle de Constitucionalidade de Leis e Atos Normativos em face da Constituição	36
2.5. Limitações ao Poder Constituinte Derivado	37
2.6. Intervenção Federal	38
2.6.1. Natureza Jurídica	39
2.6.2. Características	39
2.6.3. Extensão	40
2.6.4. Pressupostos Materiais	41
2.6.4.1. Integridade Nacional	41
2.6.4.2. Invasão Estrangeira ou de uma Unidade da Federação em Outra	41
2.6.4.3. Grave Comprometimento da Ordem Pública	42
2.6.4.4. Livre Exercício dos Poderes na Unidade da Federação	42
2.6.4.5. Reorganização das Finanças da Unidade da Federação	43
2.6.4.6. Execução de Lei Federal, Ordem ou Decisão Judicial	43
2.6.4.7. Observância dos Princípios Constitucionais Sensíveis	47
2.6.5. Requisitos Formais	48
2.6.6. Observações Complementares	50
Capítulo XVI – União	53
1. Conceito	53
2. Bens	54
3. Competências	55
3.1. Competências Administrativas	55
3.2. Competências Legislativas	59
3.3. Competências Tributárias	63
Capítulo XVII – Estado	65
1. Conceito	65
2. Bens	65
3. Competências	66
3.1. Competências Administrativas	66

3.2. Competências Legislativas	67
3.3. Competências Tributárias	68
Capítulo XVIII – Município	71
1. Conceito	71
2. Bens	71
3. Competências	72
3.1. Competências Administrativas	72
3.2. Competências Legislativas	73
3.3. Competências Tributárias	74
Capítulo XIX – Distrito Federal	75
1. Conceito	75
2. Bens	75
3. Competências	76
Capítulo XX – Mecanismos Constitucionais de Defesa do Estado	77
1. Conceito	77
2. Estado de Defesa	78
2.1. Pressupostos	78
2.2. Requisitos	78
2.3. Instituição	79
2.4. Controle	79
2.5. Extinção	80
3. Estado de Sítio	80
3.1. Pressupostos	81
3.2. Requisitos	81
3.3. Instituição	81
3.4. Controle	82
3.5. Extinção	83
4. Outros Mecanismos Constitucionais de Defesa do Estado	83
4.1. Mecanismos Franco-Germânicos	83
4.1.1. Suspensão da Constituição	84
4.1.2. Poderes Extraordinários do Presidente da República	84
4.2. Mecanismos Anglo-Saxônicos	85
4.2.1. Suspensão do Habeas Corpus	85
4.2.2. Lei Marcial	85
Capítulo XXI – Funções do Estado	87
1. Conceito	87
1.1. Critério Objetivo	87
1.2. Critério Subjetivo	88
2. Função Legislativa	89
2.1. Características	89
2.2. Princípios	89
2.3. Tipologia	90

3. Função Administrativa	90
3.1. Características	91
3.2. Princípios	91
3.3. Tipologia	92
4. Função Jurisdicional	92
4.1. Características	93
4.2. Princípios	94
4.3. Tipologia	95
5. Observações Complementares	96
Capítulo XXII – Poder Legislativo	99
1. Conceito	99
2. Estrutura	100
2.1. Mesas	100
2.1.1. Mesa do Congresso Nacional	100
2.1.2. Mesas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal ...	100
2.2. Comissões	101
2.2.1. Comissões Permanentes	101
2.2.2. Comissões Temporárias	102
2.3. Serviços Administrativos e Guardas Legislativas	102
3. Funcionamento	102
3.1. Atribuição Representativa	103
3.2. Atribuição Investigatória	103
3.2.1. Investigação Financeiro-Orçamentária	104
3.2.2. Investigação Político-Administrativa	105
3.2.2.1. Pressupostos Materiais	105
3.2.2.2. Requisitos Formais	106
3.2.2.3. Limites de Atuação	106
3.2.2.3.1. Competência	107
3.2.2.3.2. Conteúdo	107
3.2.2.3.3. Matéria	108
3.2.2.4. Meios de Investigação	108
3.2.2.4.1. Oitiva de Indiciados e Testemunhas ...	108
3.2.2.4.2. Quebra de Sigilo Bancário, Fiscal e Telefô-	
nico	110
3.2.2.4.3. Requisição de Informações e Documentos	110
3.2.2.4.4. Concessão de Medida Cautelar	111
3.2.2.4.5. Proibição ou Restrição de Assistência Ju-	
rídica	111
3.2.2.4.6. Decretação de Prisão Provisória	111
3.3. Atribuição Legislativa	112
3.3.1. Processo Legislativo	112
3.3.1.1. Iniciativa	113
3.3.1.2. Discussão	113
3.3.1.3. Votação	114

3.3.1.4. Sanção ou Veto	114
3.3.1.5. Promulgação	115
3.3.1.6. Publicação	116
3.3.2. Espécies Normativas	116
3.3.2.1. Emenda à Constituição	116
3.3.2.2. Lei Complementar	117
3.3.2.3. Lei Ordinária	119
3.3.2.4. Lei Delegada	120
3.3.2.5. Decreto Legislativo	120
3.3.2.6. Resolução	121
3.3.2.7. Medida Provisória	121
3.3.2.7.1. Natureza Jurídica	122
3.3.2.7.2. Pressupostos Materiais	123
3.3.2.7.3. Requisitos Formais	124
3.3.2.7.4. Limitações Materiais	126
3.3.2.7.5. Eficácia	127
3.3.2.7.6. Reedição	129
3.3.2.7.7. Disciplina das Relações Jurídicas	129
3.4. Garantias dos Membros do Poder Legislativo	130
3.4.1. Identidade de Retribuição Pecuniária	130
3.4.2. Isenção do Serviço Militar	130
3.4.3. Limitação do Dever de Testemunhar	131
3.4.4. Prerrogativa de Foro Especial	131
3.4.5. Imunidades Parlamentares	132
3.4.5.1. Imunidade Parlamentar Material	132
3.4.5.2. Imunidade Parlamentar Formal	133
3.4.5.3. Extensão Espacial, Funcional e Temporal	134
Capítulo XXIII – Poder Executivo	137
1. Conceito	137
2. Estrutura	138
2.1. Presidência da República	138
2.1.1. Aquisição do Mandato Presidencial	138
2.1.2. Duração do Mandato Presidencial	140
2.1.3. Perda do Mandato Presidencial	140
2.1.3.1. Extinção do Mandato Presidencial	140
2.1.3.2. Cassação do Mandato Presidencial	141
2.1.3.2.1. Responsabilidade Penal	141
2.1.3.2.2. Responsabilidade Político-Administrativa	143
2.1.3.2.2.1. Natureza Jurídica	144
2.1.3.2.2.2. Procedimento	145
2.1.3.2.2.2.1. Juízo de Preli- bação	147
2.1.3.2.2.2.2. Juízo de Delibe- ração	148

2.2. Vice-Presidência da República	149
2.3. Ministérios de Estado	149
2.4. Conselho da República	151
2.5. Conselho de Defesa Nacional	151
3. Funcionamento	152
3.1. Chefia de Estado	152
3.2. Chefia de Governo	152
3.3. Direção Superior da Administração Pública	153
Capítulo XXIV – Poder Judiciário	157
1. Conceito	157
2. Estrutura	157
2.1. Supremo Tribunal Federal	158
2.2. Superior Tribunal de Justiça	160
2.3. Justiça Federal Comum	162
2.4. Justiça do Trabalho	164
2.5. Justiça Eleitoral	166
2.6. Justiça Militar Federal	168
2.7. Justiça Estadual Comum	169
2.8. Justiça Militar Estadual	171
2.9. Conselho Nacional de Justiça	171
3. Funcionamento	174
3.1. Transcendência	175
3.2. Celeridade Processual	176
3.3. Publicidade dos Atos Processuais	177
3.4. Pluralidade dos Meios de Acesso à Justiça	178
3.5. Federalização das Graves Violações de Direitos Humanos	179
3.6. Precedente Judicial e Súmula de Tribunal de Aplicação Obrigatória	179
3.6.1. Origem	180
3.6.2. Natureza	182
3.6.3. Tipologia	183
3.6.4. Validade	184
3.6.5. Pressupostos	186
3.6.6. Requisitos	186
3.6.7. Alcance	187
Capítulo XXV – Funções Essenciais à Justiça	189
1. Conceito	189
2. Advocacia Pública	190
3. Defensoria Pública	191
4. Ministério Público	192
4.1. Posicionamento Constitucional	192
4.2. Princípios Institucionais	193
4.3. Estrutura Orgânica	195
4.4. Regime Jurídico	197

4.5. Campo de Atuação	198
4.6. Funções Institucionais	200
4.6.1. Ação Penal Pública	201
4.6.2. Fiscalização da Regularidade dos Serviços Públicos	201
4.6.3. Inquérito Civil e Ação Civil Pública	202
4.6.4. Instrumentos de Jurisdição Constitucional Orgânica	203
4.6.5. Proteção dos Interesses das Populações Indígenas	204
4.6.6. Poder de Requisição	204
4.6.7. Controle Externo da Atividade Policial	206
Capítulo XXVI – Organização dos Poderes dos Estados, Municípios e	
Distrito Federal	209
1. Conceito	209
2. Princípios Constitucionais	210
3. Regras de Organização dos Estados, Municípios e/ou Distrito Federal .	210
3.1. Estados	211
3.2. Municípios	211
3.3. Distrito Federal	212
4. Regras de Organização da União Extensíveis, de Forma Simétrica, aos	
Estados, Municípios e Distrito Federal	212
4.1. Poder Legislativo	212
4.2. Poder Executivo	213
4.3. Poder Judiciário	214
Referências Bibliográficas	217
Índice Remissivo	239