XXIV ENCONTRO NACIONAL DO CONPEDI - UFS

TEORIAS DA DEMOCRACIA E DIREITOS POLÍTICOS

JOSÉ FILOMENO DE MORAES FILHO

MATHEUS FELIPE DE CASTRO

Copyright © 2015 Conselho Nacional de Pesquisa e Pós-Graduação em Direito

Todos os direitos reservados e protegidos.
Nenhuma parte deste livro poderá ser reproduzida ou transmitida sejam quais forem os meios empregados sem prévia autorização dos editores.

Diretoria – Conpedi
Presidente - Prof. Dr. Raymundo Juliano Feitosa – UFRN
Vice-presidente Sul - Prof. Dr. José Alcebíades de Oliveira Junior - UFRGS
Vice-presidente Sudeste - Prof. Dr. João Marcelo de Lima Assafim - UCAM
Vice-presidente Nordeste - Profa. Dra. Gina Vidal Marcílio Pompeu - UNIFOR
Vice-presidente Norte/Centro - Profa. Dra. Julia Maurmann Ximenes - IDP
Secretário Executivo -Prof. Dr. Orides Mezzaroba - UFSC
Secretário Adjunto - Prof. Dr. Felipe Chiarello de Souza Pinto – Mackenzie

Conselho Fiscal
Prof. Dr. José Querino Tavares Neto - UFG /PUC PR
Prof. Dr. Roberto Correia da Silva Gomes Caldas - PUC SP
Profa. Dra. Samyra Haydêe Dal Farra Naspolini Sanches - UNINOVE
Prof. Dr. Lucas Gonçalves da Silva - UFS (suplente)
Prof. Dr. Paulo Roberto Lyrio Pimenta - UFBA (suplente)

Representante Discente - Mestrando Caio Augusto Souza Lara - UFMG (titular)

Secretarias
Diretor de Informática - Prof. Dr. Aires José Rover – UFSC
Diretor de Relações com a Graduação - Prof. Dr. Alexandre Walmott Borgs – UFU
Diretor de Relações Internacionais - Prof. Dr. Antonio Carlos Diniz Murta - FUMEC
Diretora de Apoio Institucional - Profa. Dra. Clerilei Aparecida Bier - UDESC
Diretor de Educação Jurídica - Prof. Dr. Eid Badr - UEA / ESBAM / OAB-AM
Diretoras de Eventos - Profa. Dra. Valesca Raizer Borges Moschen – UFES e Profa. Dra. Viviane Coêlho de Séllos Knoerr - UNICURITIBA
Diretor de Apoio Interinstitucional - Prof. Dr. Vladmir Oliveira da Silveira – UNINOVE

T314

Teorias da democracia e direitos políticos [Recurso eletrônico on-line] organização CONPEDI/UFS;
Coordenadores: Matheus Felipe De Castro, José Filomeno de Moraes Filho – Florianópolis: CONPEDI, 2015.

Inclui bibliografia
ISBN: 978-85-5505-070-1
Modo de acesso: www.conpedi.org.br em publicações
Tema: DIREITO, CONSTITUIÇÃO E CIDADANIA: contribuições para os objetivos de desenvolvimento do Milênio

1. Direito – Estudo e ensino (Pós-graduação) – Brasil – Encontros. 2. Democracia. 3. Direitos políticos. I. Encontro Nacional do CONPEDI/UFS (24. : 2015 : Aracaju, SE).

CDU: 34

Florianópolis – Santa Catarina – SC
www.conpedi.org.br

XXIV ENCONTRO NACIONAL DO CONPEDI - UFS

TEORIAS DA DEMOCRACIA E DIREITOS POLÍTICOS

Apresentação

Em um momento de grave crise política e com uma reforma do sistema eleitoral brasileiro em curso, realizamos o Grupo de Trabalho Teorias da Democracia e Direitos Políticos no XXIV Encontro Nacional do CONPEDI, na Universidade Federal de Sergipe, cidade de Aracaju, colaborando para o debate e o amadurecimento de alternativas concretas para o aperfeiçoamento da democracia representativa e sua revitalização com instrumentos de participação efetiva.

Os trabalhos apresentados, no seu conjunto, refletem profundo senso crítico, mas ao mesmo tempo prático, por parte dos pesquisadores e pesquisadoras que participaram do evento e cobrem desde questões de ordem mais técnica quanto de cunho político mais geral. A leitura desses trabalhos é uma excelente oportunidade para conhecer o tipo de pesquisa que vem sendo desenvolvida na área nos mais diversos centros de pesquisa do país. Boa leitura!

Professor Dr. José Filomeno de Morais Filho

Professor Dr. Matheus Felipe de Castro

O CONTROLE COMO ELEMENTO DE GARANTIA NO ESTADO DEMOCRÁTICO DE DIREITO

THE CONTROL AS WARRANTY ELEMENT AT THE DEMOCRATIC STATE OF LAW

Alana Carlech Correia
Eduardo Martins de Lima

Resumo

O Estado Democrático de Direito pressupõe muito mais do que a submissão do Estado ao ordenamento jurídico: exige a ampliação da participação democrática nos rumos do próprio Estado. No que diz respeito aos mecanismos de controle estatal, percebe-se que tal função ainda encontra-se amparada pelo princípio da separação dos poderes e muito ligada a ideia de controle de um poder estatal sobre o outro, cunhada sob a ótica do Estado Liberal. Ocorre que, no Estado Democrático de Direito, há a garantia constitucional de participação popular e esta deve se estender também no que diz respeito ao controle, uma vez que é esta possibilidade de controle que legitima a própria atuação do Estado. Desse modo, urge a necessidade de se ampliar os mecanismos de controle do Estado para os cidadãos, realizando-se, assim, o próprio Estado Democrático de Direito.

Palavras-chave: Estado democrático de direito, Controle, Separação dos poderes, Participação popular.

Abstract/Resumen/Résumé

The Democratic State of law requires much more than the submission of the State to the law: it requires the expansion of democratic participation in the State's own direction. With regard to state control mechanisms, one can see that this function is still being supported by the principle of separation of powers, and linked the idea of control of state power over the other, coined from the perspective of the Liberal State. It happens that, in democratic state, there is the constitutional guarantee of public participation and this should also be extended with respect to control, since it is this ability to control that legitimizes the very state action. Thus, there is an urgent need to expand state control mechanisms for citizens-making is thus the very democratic state.

Keywords/Palabras-claves/Mots-clés: Democratic state of law, Control, Separation of powers, Popular participation.

1 INTRODUÇÂO

Trata-se de artigo em que se pretende analisar o mecanismo de controle como elemento garantidor no Estado Democrático de Direito. O problema levantado é a averiguação da elevação do controle ao status de princípio constitucional, garantidor do Estado Democrático de Direito.

Tendo em vista o fato de o princípio da separação dos Poderes não ter mais a mesma configuração clássica de outrora, a hipótese levantada é a de que com as funções assumidas pelo Estado, em que há fortes interseções entre os Poderes, os mecanismos de controle antes operacionalizados por meio do sistema de freios e contrapesos, se vê agora aprimorado por um sistema de controle democrático, com participação efetiva do cidadão.

A importância, pertinência e atualidade do tema reside no fato de que, em tempos de crise entre as funções estatais, o ordenamento jurídico vigente se vale de mecanismos capazes de impedir abusos estatais.

O tema foi investigado sob o viés da superação do conceito clássico de separação dos Poderes, para apresentar os mecanismos democráticos de controle estatal.

Como técnica, adotou-se a análise de conteúdo, pela qual se buscou trabalhos teóricos relevantes para a investigação e solução do problema sugerido, tendo como pano de fundo o Estado Democrático de Direito.

O procedimento supracitado perquirirá a evolução da ideia de controle estatal a partir do Estado Liberal, passando pelo Estado Social, para, ao final, analisar o instituto no Estado Democrático de Direito.

2 O PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃO DOS PODERES

O princípio da separação dos poderes surgiu da evolução do pensamento de Aristóteles (2002), John Locke (1983), Rousseau (1979) e Montesquieu (1973). Significou uma resposta ao Estado Absolutista, no qual todo o poder se encontrava nas mãos da Monarquia. Diante da preocupação com a garantia aos cidadãos de liberdade perante os ocupantes do poder, criou-se o Estado Liberal, embasado no princípio da divisão de poderes, objetivando a limitação do poder político.

Streck e Oliveira trataram do tema em breve síntese, em que destacam que desde Aristóteles e Cícero já era possível identificar o conceito de separação dos poderes, que, posteriormente, foi retomado na Grã-Bretanha, conforme se vê:

> [...] o conceito é, a rigor, delineado no contexto inglês caracterizado pela disputa entre a monarquia e o parlamento, notadamente a partir do reinado de Jaime I (1603-1625). Dentre os episódios, a Petition of Rights de 1628, o *short parliament*, logo dissolvido por Carlos I (1625-1649), e o long parliament, cuja tentativa de dissolução daria ensejo a uma guerra civil de sete anos, a qual opôs, então, defensores da realeza e do parlamento e que levaria à proclamação da república em 1649, a commonwealth, a dissolução do parlamento por Oliver Cromwell (1649-1658) em 1653, a reconvocação do parlamento em 1660 com a restauração monárquica, o Habeas Corpus Act de 1679, nova dissolução do parlamento por Carlos II (1660-1685) em 1683, quadro que culminou com a Revolução Gloriosa, de 1688, que depôs Jaime II (1685-1688), levou ao trono Guilherme de Orange (1689-1702) e suscitou, no ano seguinte, o *Bill of Rights*, marco da implantação da monarquia constitucional (STRECK; OLIVEIRA *in*: CANOTILHO, 2013, p. 284-285).

A estratégia era de que o espaço político deveria ser organizado de forma que o poder se encarregasse de controlar a si próprio e a soberania deveria ser deslocada das mãos do monarca para as mãos do povo, a fim de garantir a liberdade dos súditos.

Pretendia-se que aquele poder real, absoluto, derivado da vontade divina, encontrasse limite na lei. O embrião desta concepção pode ser verificado em dois instrumentos anteriores: a Carta de Liberdades, firmada por Henrique I no ano de 1100, e a Magna *Charta Libertatum*, de 1215, prevendo a liberdade no que tange ao direito de propriedade e ao julgamento legal por pares (STRECK; OLIVEIRA *in*: CANOTILHO, 2013).

Em que pese o argumento de que a separação dos poderes pretendia limitar o poderio do monarca, há que se observar que, também, o Parlamento deveria ser contido, já que a pretensão era que nenhum dos poderes acumulasse atribuições, no intuito de se evitarem arbitrariedades e abusos, garantindo liberdades, direitos, isonomia e estabilidade (STRECK; OLIVEIRA *in*: CANOTILHO, 2013).

Clemerson Merlin Clève (2000) lembra que no Estado Absolutista o que vinculava a autoridade do monarca era o que era pronunciado pelo príncipe, o que, além de gerar insegurança, trazia desequilíbrio entre os cidadãos, já que havia ordens específicas para os nobres, outras para o clero, quer dizer, não havia uma uniformidade de tratamento. Além disso, as relações mercantis eram dificultadas pela falta de unidade, o que atrapalhava os negócios da já hegemônica burguesia. Esse cenário de privilégios, arbítrios e insegurança dá condições para a eclosão de teorias que propunham organizar e ao mesmo tempo limitar o Poder. A forma encontrada para tanto

foi a "[...] submissão do poder político a um rigoroso código de juridicidade" (CLÈVE, 2000, p. 28), que veio a favorecer a formação da teoria constitucional.

> Importa dotar o Estado de uma Constituição jurídica, que delimite o raio de ação do poder político e promova o surgimento do binômio Estado/sociedade civil. A Constituição organizará o Estado, limitará o poder, positivará os direitos individuais reclamados pela burguesia. Assim, livres e seguros juridicamente, nenhum obstáculo impedirá o desenvolvimento das potencialidades dos indivíduos.
>
> [...]
>
> Com efeito, as revoluções liberais resultaram por incluir a separação dos poderes no âmbito material do próprio conceito de Constituição. Bem se verifica a importância a ela conferida pelos revolucionários (CLÈVE, 2000, p. 28).

Ao mesmo tempo, pensava-se na questão de distribuição de funções, sem perder de vista a interrelação entre elas, como observa Pansieri:

> Já nos séculos XVIII e XIX, a Separação dos Poderes passou a ter como objetivo, além da proteção da liberdade do indivíduo, também o "aumento da eficiência do Estado, pela distribuição de atribuições entre órgãos especializados". Assim há que se ter em mente o que alguns autores já lecionaram: o que existe é uma "distribuição de funções", o que de plano provoca profunda alteração na visão daqueles que ainda veem o princípio da Separação dos Poderes como um imobilizador da inter-relação entre as funções dos Poderes Estatais (PANSIERI, 2012, p. 127).

O Estado Constitucional ou de Direito repousa sobre a ideia da unidade, segundo o qual o poder soberano é uno.[1] Assim, o que a doutrina liberal clássica chamou de separação dos poderes corresponde a uma divisão de tarefas estatais, de atividades de diferentes órgãos, e esses órgãos autônomos foram chamados de poderes.

Ainda, segundo as lições de Sturzenegger:

> Tem-se, pois, que mais do que a divisão formal dos poderes a teoria objetivava, na verdade, a divisão das funções do Estado. Conforme enfatiza Tércio Sampaio Ferraz, Montesquieu enunciava mais um preceito de arte política do que um princípio jurídico, ou seja, não se tratava de um princípio para a organização do sistema estatal e de distribuição de competências, mas de um meio de se evitar o despotismo real. Nesse sentido, o princípio não era

[1] "O poder político é indivisível, teoricamente, porque o seu titular é o povo que não o divide, senão que, em face da ação do Poder Constituinte, confere o exercício a diferentes órgãos encarregados de exercer distintas tarefas ou atividades, ou ainda diferentes funções. Ademais, o poder é indivisível por natureza. Não corresponde a uma coisa que a ela se possa ceder, algo com fim e começo, um objeto capaz de ser tomado, destruído ou multiplicado. O poder político soberano substancia uma relação de forças entre as classes e grupos antagônicos; relação sem forma definida, mas que, de qualquer modo se condensa e, por vezes, se materializa, dando origem a instituições, práticas sociais, convenções, aparatos funcionais, como, inclusive, o Estado e o direito. Logo, não pode ser dividido. Quando a doutrina tradicional trata o poder, dentro do contexto de célebre teoria em discussão, certamente, com esse significante está querendo fazer menção a um órgão estatal autônomo ou a uma função de Estado. Nada mais do que isso" (CLÉVE, 2000, p. 30).

> de separação de poderes, mas, antes, de inibição de um pelo outro em forma recíproca (STURZENEGGER, 2002, p. 71).

Assim, a separação dos poderes se dava de forma a organizar o espaço político, propiciando que o poder controlasse o próprio poder. Além disso, a soberania se desloca para as mãos do povo. Por isso se pode dizer que o poder soberano é uno, mas a diferentes órgãos é permitido o exercício de diferentes funções, a fim de se fazer cumprir os fins do Estado (CLÈVE, 2000, p. 31).

Em termos de Constituições, o princípio da separação dos poderes apareceu positivado pela primeira vez nas Constituições das ex-colônias inglesas na América do Norte e, posteriormente, em 1787, na Constituição dos Estados Unidos.

A esse propósito, e de acordo com Paula Oliveira Maia e Eduardo Martins de Lima, *in verbis:*

> A teoria da tripartição de poderes foi que lançou bases para o desenvolvimento do princípio de "freios e contrapesos", utilizada pelos fundadores da República norte-americana, em meados do século XVIII e foi nos Estados Unidos da América que ela adquiriu a sua feição constitucional contemporânea por seus fundadores, James Madison, Thomas Jefferson, George Washington, Alexander Hamilton e John Adams, denominados de Os federalistas. Assim, como Montesquieu, os federalistas sustentavam ser necessária a transferência do poder das mãos de apenas uma pessoa ou órgão para os Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário. Com o poder distribuído em três órgãos, a sociedade poderia viver em um Estado sem opressão e leis tirânicas, sendo asseguradas a liberdade dos cidadãos e a garantia dos direitos individuais, pois a fiscalização do poder pelo poder resguardaria o próprio Estado dos efeitos maléficos de uma tirania.
> Os federalistas eram defensores da Constituição dos Estados Unidos da América, na qual o princípio da separação de poderes e o princípio dos "freios e contrapesos" (checks and balances) está alicerçada, a fim de garantir os direitos individuais e a limitação ao uso do poder pelos próprios poderes estatais[2].

Com a Revolução Francesa de 1789, o referido princípio foi elevado a dogma do Estado Democrático e Constitucional, tanto que o art. 16 da Declaração Francesa dos Direitos do Homem e do Cidadão taxativamente afirma que "[...] a sociedade em que não esteja assegurada a garantia dos direitos nem estabelecida a separação dos poderes não tem Constituição". No Brasil, o princípio está presente em todas as Constituições republicanas, desde 1891 (MOREIRA, 1978, p. 127).

A divisão de poderes se dá, portanto, por meio de divisão de funções entre órgãos distintos, possíveis de se controlarem mutuamente. Ao Poder Legislativo cabe a edição de normas gerais e abstratas, reguladoras do próprio Estado e da vida dos cidadãos; ao Poder Executivo fica a função administrativa do Estado e ao Poder

[2] Disponível em: <http://www.conpedi.org.br/manaus/arquivos/anais/XIVCongresso/094.pdf>. Acesso em 30 mar. 2015.

Judiciário resta a função de julgar os conflitos surgidos, precipuamente (SUNDFELD, 2009, p. 42).

Dos estudos de Simone Nunes (2000, p. 84), conclui-se que a teoria clássica da 'divisão dos poderes' – construída com um claro acento anti-hierarquizante – garante, de certa forma, uma progressiva separação entre política e direito, regulando a legitimidade da influência política no governo, que se torna totalmente aceitável no Legislativo, parcialmente no Executivo e fortemente neutralizado no Judiciário, dentro dos quadros ideológicos do Estado de Direito.

Com relação às possíveis influências dos federalistas norte-americanos, Paulo Oliveira Maia e Eduardo Martins de Lima observam que:

> A feição dada à Constituição norte-americana pelos seus fundadores influenciou de forma significativa a elaboração das constituições brasileiras, a citar como exemplos as Constituições de 1891, 1934, 1946 e a atual Constituição de 1988, que têm em seu âmago a garantia dos direitos individuais e coletivos, a organização e a limitação dos poderes estatais.
> Mesmo que um órgão exerça atribuição ordinariamente conferida a outro órgão, isso não implicaria violação ao princípio da separação de poderes, desde que autorizado e estabelecido dentro dos moldes constitucionais. Nesse sentido, o princípio da separação de poderes vem reafirmar que a atribuição das funções do Estado a órgãos distintos, interpenetrando uns nos outros, garante o equilíbrio mútuo dos mesmos à luz dos paradigmas do Estado Democrático de Direito.
> O princípio da separação de poderes assegura, ainda, a importância de um poder exercer o controle em relação a outro, porém, evitando qualquer tipo de atividade exorbitante.
> Só é possível viver em um Estado realmente Democrático de Direito com a limitação do poder pelo poder, a fim de, ao se coibirem abusos, assegurar-se à liberdade dos indivíduos[3].

Apesar disso, ainda há afirmações de que, como pré-condição para a existência de um Estado Democrático de Direito, o princípio veda o exercício de um dos poderes do Estado por outro, sendo que a Constituição brasileira de 1967/1969 chegou a dispor da seguinte maneira em seu art. 6º: "salvo as exceções previstas nesta Constituição, é vedado a qualquer dos Poderes delegar atribuições; quem foi investido na função de um deles não poderá exercer a de outro" (BRASIL, 1967).

Na atual Constituição, 1988, a separação dos poderes encontra-se positivada como cláusula pétrea. E muito ainda se diz da desnecessidade de literal menção à indelegabilidade, afirmando que essa decorre daquele princípio, bem como da

[3] Disponível em: <http://www.conpedi.org.br/manaus/arquivos/anais/XIVCongresso/094.pdf>. Acesso em 30 mar. 2015.

representação política, da supremacia da Constituição e do devido processo legal (BARROSO, 1990).

Há quem entenda que no “Espírito das Leis”, de Montesquieu, não há uma teoria da separação, mas sim uma teoria da divisão e da cooperação entre os poderes, pois ocorrem interferências de poder para poder, além do fato de não haver uma única função que tenha sido, com exclusividade, atribuída a um único órgão ou autoridade, ao contrário do sustentado pela doutrina constitucional clássica (CLÉVE, 2000).

2.1 O princípio da separação dos Poderes no Estado Liberal e no Estado Social

O princípio da separação dos poderes foi cunhado no Estado Liberal, em que o capitalismo estava, ainda nos seus primórdios, vislumbrando uma dinâmica de mercado onde prevaleceria a livre concorrência e o livre mercado. Daí a preocupação de ideologicamente assegurar o afastamento do Estado das relações privadas por meio da limitação de sua atuação.

Vale dizer, o Estado somente poderia agir quando o ordenamento jurídico assim permitisse. E a lei, nesse momento, cuidava basicamente de atribuir ao Estado a função de manutenção da ordem interna e de condução da política exterior.

É o que leciona Clemerson Merlin Clève:

> A doutrina liberal dá vazão ao Estado de Direito Constitucional (submissão do poder ao Direito) e ao Estado mínimo (Estado com atribuições reduzidas). Ao Estado liberal, sempre juridicamente controlado, não cabe exercer mais do que as seguintes funções: manter a ordem interna e conduzir a política exterior (ou seja, o fim do Estado nesse caso parece ser unicamente o de promover e manter a segurança necessária para que os indivíduos possam livremente desenvolver as suas potencialidades). Tudo o mais cabe a sociedade civil, dinamizada pela energia da multiplicidade de indivíduos livres e iguais. Ora, nesse sistema, não é difícil entender que a técnica da separação dos poderes, tal como formulada por Montesquieu, funcionava perfeitamente, alem de alcançar uma utilidade incontestável. Crítica que nesse Estado mínimo pudesse sofrer a referida técnica talvez dissesse respeito à dogmatização de que foi vítima em virtude da obra de certos juristas.
>
> Porém, importa salientar que o direito positivo dos Estados ocidentais jamais impediu a ocorrência de importantes interferências de poder para poder, respeitantes que ao exercício de atividades de controle de um poder sobre os demais, quer ainda à prática de atos que, segundo a compreensão radical e dogmática, deveriam ser produzidos por outro poder. Sim, porque uma doutrina radical e dogmática da separação dos poderes advoga o exercício das três funções estatais unicamente pelos órgãos aos quais foram atribuídas. De tal modo que os atos normativos genéricos não poderiam, em hipótese alguma, ser editados pelo Executivo (CLÈVE, 2000, p. 35).

Ocorre que o liberalismo, que pregava a igualdade e a liberdade, não nasceu em um contexto de tanta igualdade. A burguesia que clamou pelo não intervencionismo estatal já estava dotada de poder econômico, necessitando, apenas, de poder político.

No século XVIII, percebe-se o capitalismo de manufatura e da maquinofatura. Começa a haver pagamento em dinheiro pelo trabalho realizado, havendo clara distinção entre os donos dos meios de produção e aqueles que alienam seu labor (proletariado). Essa alienação se dava por meio de contratos, sem qualquer órgão intermediando a contratação, tampouco o Estado. Isso porque, em 1776, promulgou-se o Edito de Turgot, que extinguiu as corporações e, posteriormente, a Lei Chapelier, de 1791, que decretou a liberdade para dedicar-se o trabalho diretamente ao tomador do serviço, sem interferência sindical ou corporativista (BARROS, 2007).

Durante o final do século XVIII e primeiro quartel do século XIX, surge o capitalismo, impulsionado pela Revolução Industrial, que, por meio da tecnologia então empregada, acabou por enterrar o regime artesanal.

O sistema, aqui, estava amparado pelo Liberalismo, que pregava a ideia de liberdade negativa, em que o Estado não interferiria nas relações privadas, especialmente no que dissesse respeito à Economia, conforme reivindicado pelo ideal burguês.

Essa não interferência estatal fez com que o setor econômico privado se desenvolvesse embasado nas noções do capitalismo, notadamente liberal, em que se buscava o maior lucro, com os menores gastos, com a ideia simples de que o próprio mercado seria capaz de se autorregular, por meio de suas leis básicas, especialmente a lei da oferta e procura.

Alice Monteiro de Barros bem resume o ideal da época:

> Laissez-faire, laissez-passer é a fórmula do liberalismo econômico.
>
> Princípio liberal e postulados individualistas atuaram como as grandes bases sobre as quais se desenvolveu todo o mecanismo das relações jurídicas laborais existentes até o aparecimento do fenômeno intervencionista.
>
> Os indivíduos adquiriram com sua vontade o poder supremo para realizar toda a classe de atos jurídicos, os quais passavam a ter força de lei entre as partes, porque aceitos voluntariamente (BARROS, 2007, p. 60).

Concomitantemente, surgiu a classe operária. E uma das formas adotadas para maximizar os lucros era a utilização exaustiva da mão de obra humana, a fim de se produzir muito, em pouco tempo.

Assim, os esforços se voltaram no sentido de desenvolver técnicas de trabalho que pudessem aproveitar ao máximo a força de trabalho humano. A máquina tornou possível utilizar a mão de obra infantil e da mulher, dóceis e não preparados para reivindicações.

Em 1911, houve o implemento da técnica conhecida como "taylorismo", que parcelou o próprio trabalho em tarefas estanques e repetidas para a formação do produto final. Além do parcelamento da atividade, havia ainda o controle do tempo ocioso dos trabalhadores, por meio de cronômetros do trabalho humano, o que permitiu que esse tempo morto fosse eliminado e transformado em trabalho. Além disso, especializando o trabalho, a substituição de trabalhadores era fácil, já que a pessoa não teria mais o "saber fazer" da sua profissão. E ainda, por ser de fácil aprendizagem e execução, o trabalho deveria ser menos valorizado, diminuindo o salário (ANTUNES, 2000).

Em 1913, Henry Ford aperfeiçoou a técnica "taylorista" de produção em massa, criando o "fordismo", no qual engendrou o sistema da esteira rolante, técnica esta que ficou imortalizada em cena clássica do filme "Tempos Modernos", de Charles CHAPLIN (1936). Aqui começa a empresa piramidal: gerência produtiva em contraposição aos fábricas (que recebem ordem e cumprem sem questionar e são altamente rotativos).

O que não se percebeu é que a noção de livre mercado e livre concorrência reforçou a acumulação de riqueza e desigualdade social, de modo que a própria sociedade mudou, clamando por um Estado mais presente.

O contraponto à exploração capitalista surgiu com as ideias de Karl Marx, que, nos dizeres de Barros (2007), despertou no trabalhador a consciência coletiva. A organização do proletariado pressionou o Estado a tomar medidas capazes de oferecer um mínimo de dignidade para a classe.

Paralelamente, nesse contexto de extrema desumanização do trabalho, em 1917 houve a revolução comunista, que acabou por pressionar os grandes capitalistas (ANTUNES, 2000). Sob o temor comunista, os capitalistas se viram obrigados a melhorar os salários dos trabalhadores. Porém, o espírito capitalista presente na época via nesse tipo de ação mais um mercado de consumo para seus produtos, de modo que, ao mesmo tempo que houve aumento dos salários, houve a criação de linha de crédito para trabalhadores de baixa renda, possibilitando a formação de um novo público consumidor (ANTUNES, 2000).

Nessa época, o viés econômico era de fornecimento de bens e serviços. Ora, o trabalho era massacrante, repetitivo, de modo que se necessitava de um atrativo que mantivesse o trabalhador no ritmo da produção. Para compensar a falta de motivação para o trabalho, a saída era o consumo, disseminado pelas propagandas. O consumo servia de lazer para o trabalhador, ao mesmo tempo que agradava ao capital.

Do lado dos trabalhadores, nesse mesmo período, formou-se o movimento sindical revolucionário, visando mais que melhorias de trabalho, mas a derrubada do próprio sistema. O capitalismo estava ameaçado pela pressão do grupo e, assim, alguns direitos foram conquistados, porém, direitos de índole individual e não coletivos, uma vez que direitos coletivos fortaleceriam a entidade sindical, o que não era a vontade do poder dominante (DELGADO, 2006).

A exploração nos primeiros anos do século XX foi tanta que culminou com uma crise econômica severa, acentuando a pobreza da população. A consequência foi o aumento da revolta contra o sistema vigente, o que fez com que o Estado se visse obrigado a assumir o controle novamente (ANTUNES, 2000, p. 40).

No segundo quartel do século XX, há o surgimento do Estado Social, o New Deal de Roosevelt e Keynes, momento em que o Estado passou a interferir de forma aguda, em resposta à crise do capital que se instalou no período anterior.

Clemerson Merlin Clève faz um paralelo entre o contexto do período histórico e o papel do Estado:

> O Estado mínimo, com reduzidas competências, vai assumindo mais e mais funções. O Estado-árbitro cede espaço para o Estado de prestações. A própria idéia dos direitos fundamentais sofreu sensível deslocamento: em face do poder público, os cidadãos não dispõem, agora, apenas de direitos que possuam como contrapartida um dever de abstenção (prestações negativas); eles adquiriram direitos que, para sua satisfação, exigem do Estado um dever de agir (obrigação de dar ou de fazer: prestações positivas). Aos direitos clássicos, individuais (liberdade de locomoção, propriedade, liberdade de expressão, ou de informação, etc.), acrescentou-se uma nova geração de direitos como os relativos à (proteção da) saúde, educação, ao trabalho, a uma existência digna, entre outros (CLÈVE, 2000, p. 37).

De fato, as técnicas implementadas pelo capitalismo foram responsáveis por destruir o próprio liberalismo, abrindo espaço para o retorno do papel mais intervencionista do Estado.

Ficou evidente a impossibilidade de seguimento de um modelo liberal, de modo que o Estado ganha espaço como agente regulador da economia, ainda que a serviço do mercado. Assim, a autonomia da vontade e as práticas comerciais contrárias à livre

concorrência foram mitigadas para se alcançar maior dignidade. Além disso, o Estado passa a ser incentivador do desenvolvimento econômico, oferecendo oportunidades para a atuação do particular e, ainda, participando diretamente da atividade econômica por meio das empresas estatais (CLÈVE, 2000).

Foi assim que o Poder Executivo teve sua função ampliada. Conciliar o Estado Social com um Estado de Direito não é simples, haja vista o fortalecimento de um dos poderes sobre os demais, o que compromete o controle essencial em um Estado de Direito. Tanto o é que o Estado Social propiciou os Estados totalitários nazifascistas na Alemanha e Itália (CLÈVE, 2000) e mesmo o Estado Novo brasileiro, período em que o Parlamento foi fechado.

Somente no período pós-2ª Guerra Mundial, ao se verificar o radicalismo que um Estado totalitário poderia alcançar, é que se cogitou conciliar as experiências liberais, no que tange às liberdades individuais, com as conquistas sociais, aproximando novamente o Estado da ideia de Estado de Direito, limitado pelo ordenamento. Aqui, retoma-se a ideia de separação dos poderes, com harmonia e equilíbrio, notadamente por ter-se vislumbrado que o desequilíbrio entre os poderes poderia levar a atrocidades.

Este é o cenário que se tem hoje. Ele atende as necessidades individuais, ao mesmo tempo que concilia os diferentes grupos: corporações, sindicatos, partidos políticos, associações etc.

Daí porque Clemerson Merlin Clève afirma que:

> Ora, no mundo de hoje, o homem necessita preocupar-se com o Estado. Também deve precaver-se contra os grupos, porque, em face deles, mais uma vez a liberdade corre perigo. É preciso limitar o Estado, mas é preciso verificar que nem ele nem a sociedade correspondem às imagens oferecidas pelos séculos XVIII e XIX. Reivindica-se, agora, a atuação do Poder Público para quebrar o domínio dos grupos e corporações.
>
> Se, neste ponto da história, o princípio rígido e dogmaticamente interpretado da separação dos poderes não é funcional, cumpre lembrar que, como idéia racionalizadora do aparato estatal ou como técnica de organização do poder para a garantia das liberdades, não pode ser esquecido, nem se encontra superado (CLÈVE, 2000, p. 44).

Desse modo, tem-se a possibilidade de um Estado que consiga responder às exigências sociais, ao mesmo tempo que devem coexistir mecanismos de controle seguros e eficazes, a fim de se evitarem arbitrariedades.

No que diz respeito à emanação de normas, é isso que se deve ter em mente, ao se possibilitar fontes vindas tanto do Poder Legislativo, quanto do Poder Executivo. É o que se investigará no próximo capítulo.

2.2 O princípio da separação dos poderes no Estado Democrático de Direito

O Estado de Direito foi formado segundo as premissas acima expostas, em que o poder soberano não mais advém da qualidade divina do monarca, mas com limitação do poder estatal, por meio da garantia das liberdades individuais, a partir de um Estado organizado, submetido à ordem jurídica.

José Gomes Canotilho afirma que "[...] o Estado deve subordinar-se ao direito. Estar sujeito ao direito significa que o poder político não é um poder livre, desvinculado, transcendente" (CANOTILHO, 1998, p. 49). Tal submissão se deve ao princípio da separação dos poderes, em que se desenvolveram as funções estatais, de modo que um poder pudesse limitar a atuação despótica do outro.

Não obstante, ainda não se podia falar em Estado Democrático de Direito, pois este deve ter como justificação o povo, vale dizer, o povo como destinatário da atividade estatal e, notadamente, a consciência política popular como sustentáculo da soberania estatal (LEAL, 2011).

O Estado Democrático de Direito foi a opção da Constituição Brasileira de 1988, conforme se extrai das lições do Professor Rosemiro Pereira Leal:

> O Estado que se tem que estudar, aperfeiçoar e implantar, é o da pós-modernidade: é o Estado Democrático de Direito, como se lê no art. 1º da vigente Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, onde, por norma induvidosa, o Estado brasileiro há de se ater à principiologia constitucional da democracia (incisos I a V e parágrafo único do Art. 1º), com o necessário e legal rompimento com a teoria do Estado mínimo dos neoliberais e comprometimento do irrestrito com a liberdade política de participação para equacionar o número de demandas e respostas surgidas na problemática do povo. Quando um povo faz a opção constitucional pelo modelo do Estado Democrático de Direito, como é o caso do Brasil, a sobrecarga que possa ocorrer pela "desproporção crescente entre o número de demandas provenientes da sociedade civil e a capacidade de resposta do sistema positivo" há de ser resolvida diretamente pelo próprio povo (plebiscito) e não pela limitação do poder da maioria, com subtração de direitos de se pronunciar sobre temas fundamentais do Estado (direitos humanos, dívida interna e externa, privatização, desnacionalização de riquezas, aprovação de créditos especiais, emissão de moeda, reformas econômicas e sociais, prioridade de investimentos) (LEAL, 2011, p. 46).

Assim, ganhou notoriedade o conceito do supracitado professor de que o Estado Democrático de Direito é o Estado não dogmático (LEAL, 2011), em que se permite

que todos, em um ambiente de procedimentabilidade,[4] tenham a possibilidade de manifestação, legitimando a democracia. Vale dizer, o Estado Democrático de Direito seria, em verdade, um Estado de Direito Democrático, com ambiente procedimentalizado para que maiorias e minorias populares, em perfeita isonomia, pudessem exercer o contraditório e ampla defesa perante as decisões estatais.

Nesse contexto, o princípio da separação dos poderes manifesta-se como separação de funções estatais, principalmente no que diz respeito ao controle dessas funções, porquanto o exercício das funções estaria submetido à apreciação crítica dos demais poderes. Num primeiro momento, seria por meio desse controle que se legitimariam as atuações estatais, sendo necessário que, para que se alcance um pleno Estado Democrático de Direito, não apenas sejam incorporadas à ideia de controle as funções estatais, mas que se garanta a participação popular.

3 CONTROLE COMO PRINCÍPIO CONSTITUCIONAL

Inicialmente, é preciso compreender que o controle garante a existência e a viabilidade da Constituição. Segundo Rodolfo Viana Pereira:

> O controle apresenta-se como a imagem refletida do poder, a possibilidade constitucionalmente instaurada de submeter o exercício desse à apreciação critica de um agente que, também exercendo a sua parcela de poder normativo (poder de controle), transpõe a atividade originária a um patamar de legitimidade duplicada.
> Disso decorre o status do controle como elemento central do Estado Constitucional, como elemento inseparável do próprio conceito de constituição, já que "quando não há controle, não ocorre apenas o fato de a constituição ver debilitadas ou anuladas suas garantias constitucionais, ou que se faça difícil ou impossível sua realização, ocorre, simplesmente, que não há constituição (PEREIRA, 2008, p. 218-219).

O controle como princípio constitucional deriva de outros princípios fundamentais, tais como o da soberania popular, o democrático, o da separação de poderes, e do Estado de Direito. Assim, o controle não estaria posicionado ao lado dos princípios constitucionais fundamentais e sim seria um instrumento dogmático fundamental (PEREIRA, 2008).

Antes considerado uma mera ideia reguladora, o controle agora é visto como princípio constitucional. Ser considerado princípio significa, antes de tudo, ser dotado de força normativa, ser portador de uma dimensão de validade e obrigação de

[4] Possibilidade de articulação dos direitos fundamentais do contraditório, ampla defesa e isonomia como desdobramento do Estado Democrático de Direito (LEAL, 2011).

aplicabilidade hábil a dirigir a ação política e integrar os diversos discursos jurídicos, sejam eles de justificação ou de aplicação (PEREIRA, 2008).

O controle dogmático é um princípio constitucional, porque se apresenta essencialmente como um mecanismo de realização diferida da constitucionalidade. Estatalidade, limitação e resposividade governamental representam apenas parcialmente seu *locus*, seu *modus operandi* e sua finalidade. É na fecundidade e na complexidade da constitucionalidade que o controle-garantia encontra sua fonte original e seu patamar de referência (PEREIRA, 2008).

O objeto de controle são as ações ou omissões praticadas por agentes públicos ou privados, afetas a interesses públicos e que se encontram em dissonância com o marco constitucional (PEREIRA, 2008).

São quatro os núcleos fundamentais referentes ao controle: comportamentos comissivos e omissivos, prática das ações do Estado e dos sujeitos constitucionais privados (individuais e coletivos), temas qualificados como de interesse público, incompatibilidade constitucional como fator decisivo (PEREIRA, 2008).

A maioria das intervenções de controle incidem sobre ações; mais raramente incide sobre omissões. O controle dogmático permite inúmeros atos que podem ser designados como objeto imediato de controle. Atos administrativos com abuso de poder, atos normativos inconstitucionais, atos jurisdicionais em desrespeito a procedimentos são só alguns exemplos de uma vasta lista de práticas que se localizam no foco dos meios de controle. Além disso, não se pode esquecer que o agente danoso não se resume aos órgãos e atores estatais. Atos privados ou coletivos, cuja fonte se localiza na sociedade civil, também podem ocasionar prejuízos a interesses públicos, como, por exemplo, práticas de abuso de poder em campanha eleitoral, danos ao meio ambiente, entre outros, pelo que, também, o poder que poderia se qualificar de privado integra o objeto das ferramentas de controle (PEREIRA, 2008).

A finalidade central do controle é garantir a adequação constitucional dos comportamentos comissivos e omissivos. Como objetivos mais comuns têm-se a racionalização e a relegitimação do poder público irregular.

A racionalização tem como pressuposto a racionalidade da ordem de domínio, na medida em que, sustentada pelos princípios da legalidade, da democracia e dos direitos fundamentais, impõe uma disciplina racional do poder.

Os processos de controle são, assim, processos de legitimação tardia, que implicam resgate da normalidade constitucional.

Ao exercício do poder cabe a realização primeira de objetivos constitucionais específicos, representados, em geral, por intermédio da semântica dos direitos fundamentais. Ao controle do poder, por sua vez, cabe a inspeção, a fiscalização da adequabilidade dessa manifestação de poder como previsto no cânone constitucional. Contudo, convergem em virtude de objetivo mediato partilhado, qual seja, a realização da força normativa da Constituição (PEREIRA, 2008).

Pode haver controle sem sanção? Pode haver atividades e agentes controlados imunes à pretensão de correção por parte dos agentes controladores? Se todo controle demanda sanção, implicando, assim, a exclusão de tipos clássicos, como são os controles políticos?

A doutrina não é unânime quanto ao tema, porém converge em um ponto central. Para alguns só haveria controle associado a uma sanção, enquanto que, para outros, não se pode atribuir sanção a todo tipo de controle. Porém, nos dois casos o momento do juízo, ou seja, da inspeção, da análise, da aferição da atividade controlada antecipa, caso constatada a inadequação, o momento de ajustamento, em que deverá ser proposto o retorno à compatibilidade constitucional do comportamento (PEREIRA, 2008).

O controle não possui qualquer sentido quando o seu destinatário não pode ser forçado à responsabilização e à prestação de contas, quando os comportamentos restam não sancionados (PEREIRA, 2008).

Desse modo, em verdade, do controle surgiriam as seguintes consequências: 1º) contenção e bloqueio do poder porque está sujeito aos mecanismos de freios e contrapesos; 2º) a realização de responsabilidade impede a arrogância dos parlamentares; 3º) integração e consenso entre autoridade e povo, bem como fundamenta a participação do cidadão no Estado. O sistema constitucional de controle é dotado, assim, de uma multifuncionalidade particular, que não se reduz a determinismos prévios, mas se constrói de acordo com a norma a ser garantida (PEREIRA, 2008).

A heterogeneidade dos meios de controle, a diversidade de objetos sobre os quais pode recair e o caráter muito particular dos instrumentos e institutos em que se manifesta impedem sustentar um conceito único de controle.

Ora, a subdivisão em controle político, jurídico e social não é de toda correta, porque corre o risco de ser compreendida como um critério orgânico e não funcional. Assim, a tipologia mais adequada é aquela que se refere, de um lado, a controles de natureza objetiva e de exercício obrigatório e, de outro, a controles de caráter subjetivo e de exercício voluntário. A vantagem dessa classificação está não apenas em sublinhar

que tais controles não são monopólio de um poder específico – apesar de eles predominarem –, mas também de inserir no universo dos controles dogmáticos aqueles exercidos pela Administração Pública.

Ao mesmo tempo, todos aqueles que, de um modo ou de outro, encontrassem motivação suficiente para trilhar estratégias que conduzissem à inspeção e ajuste de atos e omissões irregulares quanto à gestão de temas de interesse público – nomeadamente quanto à gestão do poder institucional – deveriam ser habilitados a movimentar algum tipo de técnica institucionalizada (PEREIRA, 2008).

Em relação ao momento, o controle pode ser prévio, concomitante ou posterior ao objeto controlado. É prévio quando se dá antes da realização da atividade principal, momento em que as discussões ainda estão abertas, como, por exemplo, a aprovação de projetos orçamentários. É concomitante quando exercitado em tempo real e simultaneamente às atividades controladas, como nas reclamações eleitorais postas *in loco* durante a votação nas eleições políticas. E são tidos como posteriores todos aqueles de natureza profilática, cuja incidência se dá após a constatação de irregularidade de comportamento comissivo ou omissivo, como o controle realizado pelo Poder Judiciário.

Quanto aos efeitos, o controle pode ser constritivo, quando incidente sobre comportamentos comissivos, cujos efeitos são os de limitar, paralisar, constranger tais atividades, com vistas a resgatar a normalidade constitucional atacada. Ou, ainda, promotores, que são aqueles que visam corrigir situações de negligência e atuam, portanto, sobre comportamentos omissivos.

Ocorre que o exercício de poder sempre pressupôs critérios de legitimação. Todavia, a justificação racional da origem do poder não preenche todas as expectativas de legitimação democrática. Instrumentos e técnicas são essenciais para obstaculizar o uso desvirtuado da autoridade. Responsabilidade e controle são elementos fundamentais da ordem constitucional democrática porque são fontes legitimadoras das decisões políticas.

Cumpre garantir a democratização dos instrumentos de controle, ou seja, justificar a previsão de técnicas, mecanismos, institutos e processos que atribuam a função controladora à gestão participativa, arejando-a e fortalecendo-a com a agregação de novos agentes ao círculo tradicional e oficial a que estava acostumada. Por outro lado, importa ressaltar as potencialidades do controle como vetor de democratização, ou seja, as possibilidades dos institutos de controle constitucional servirem de estímulos ao

fortalecimento da vivência democrática, por suscitarem maiores níveis de interesse e de participação nos assuntos públicos, ao promoverem a aproximação facilitada entre esses e o conjunto global de sujeitos constitucionais (PEREIRA, 2008). A função do controle, assim, é garantir e resgatar a normatividade jurídico-constitucional afetada.

Ao serem movimentadas as engrenagens do controle e ser cumprida sua função corretiva, reforma-se a situação de lesão à constitucionalidade e, consequentemente, de dano ao processo de legitimação, dada a relação de mútua implicação entre ambos. Ou seja, recuperando-se a normalidade constitucional, são igualmente restauradas as condições originárias de legitimação: de uma situação de poder desviante, por exemplo, volta-se à condição de poder legitimado. O controle gera, assim, um efeito amplificador do princípio de legitimidade democrática: relegitima o poder, ou melhor, as condutas ou as omissões públicas ou privadas relativas a temas de interesse público, através do seu reajustamento constitucional, isto é, da sua correção e adequação aos requisitos constitucionais. Por outras palavras: garante, diretamente, a adequação constitucional das diversas manifestações de poder e, indiretamente, a sua fonte de legitimação (PEREIRA, 2008).

A ausência, no âmbito do Direito Constitucional, de uma teoria contemporânea de justificação do controle do exercício do poder ficou ainda mais clara a partir do constitucionalismo democrático. A inserção da exigência democrática como estrutura inafastável do sistema constitucional tornou explícito o antagonismo entre o controle como proteção de espaços de liberdade – ou mesmo sua noção complementar – e o controle como garantia de momentos de direcionamento da ação política em prol do suprimento de carências materiais. Esse antagonismo não soluciona adequadamente a inquestionável pretensão expansiva da democracia.

A configuração geral das técnicas, instâncias e agentes de fiscalização e controle sofre um *déficit* democrático, visto que se apoia normalmente em critérios de legitimação que traduzem justificações apenas utilitário-funcionais, restritas majoritariamente ao círculo de agentes oficiais. Em geral, não se busca justificar a legitimidade de seu desenho e função a partir de critérios democráticos, como os de participação e deliberação popular, por exemplo. Na maior parte dos casos, tal legitimidade se sustenta apenas a partir da afirmação de que sua configuração cumpre em tese certos requisitos técnicos pressupostos e perfaz um desígnio de eficiência.

A centralidade conquistada pelo princípio democrático no seio das teorias constitucionais contemporâneas, bem como no âmbito das próprias dogmáticas

nacionais, regionais, supranacionais e internacionais repõe a questão da justificação do controle como elemento garantia (PEREIRA, 2008).

Para superar o *déficit* democrático, é preciso situar o marco da legitimidade do controle também no quadro conceitual da democracia participativa.

Ora, o Estado perdeu o monopólio da ação pública e teve que compartilhar a responsabilidade de seu empreendimento com a sociedade civil, cada vez mais distante da concepção liberal (sociedade como espaço de realização de interesses privados) e mais perto de uma noção híbrida (sociedade como espaço de realização de interesses privados e públicos); tanto os mecanismos de poder como os mecanismos de controle tiveram que ser revistos (PEREIRA, 2008).

A Teoria Geral do Controle deve, assim, buscar novos contornos globalizantes para além do ambiente exclusivo das relações institucionais entre os poderes públicos e de algumas tendências setoriais e isoladas de incorporação do argumento participativo. O propósito final deve ser o de incentivar uma relação interativa e obrigatória entre os controles dogmáticos e o princípio democrático, capaz de exponenciar a própria dimensão controladora neste último radicada. A tese que aqui se sustenta é a de que os sistemas de controle-garantia são o meio mais adequado para canalizar a dimensão controladora da própria democracia e, por outro lado, a democratização dos mecanismos de controle contribui para o acréscimo dos seus próprios níveis de eficiência (PEREIRA, 2008).

O Estado deve perder a posição de quase-monopólio dos mecanismos de controle e os cidadãos devem poder contar com um sistema mais eficaz e representativo, que para além deles franqueie ainda a participação aos demais sujeitos constitucionais (PEREIRA, 2008).

4 CONCLUSÃO

É possível perceber que o princípio da separação dos poderes, cunhado sob a ótica liberal, desenvolveu-se no sentido de limitar a atuação estatal, por meio do controle de um poder sobre o outro. Argumentava-se que, com o poder distribuído em três órgãos, a sociedade poderia viver em um Estado sem opressão e leis tirânicas, assegurando a liberdade dos cidadãos e garantindo direitos individuais. A possibilidade de fiscalização do poder pelo próprio poder resguardaria o próprio Estado dos efeitos de uma tirania.

Ocorre que, num Estado Democrático de Direito, espera-se que esse controle não seja limitado apenas ao âmbito das próprias funções estatais, mas que se estenda à participação democrática, vale dizer, da sociedade civil, a fim de legitimar as ações estatais.

Ora, o Estado de Direito limita o poder estatal e garante as liberdades individuais a partir da submissão do próprio Estado à ordem jurídica. Porém, para ser alçado a status de Estado Democrático de Direito, é necessário que a justificação deste seja o povo, ou seja, o povo como destinatário da atividade estatal e a própria consciência política popular sustentando a soberania estatal.

Desse modo, no Estado Democrático de Direito, deve-se falar em separação de funções estatais, principalmente na possibilidade de controle dessas funções, pois que o exercício das funções está submetido à apreciação crítica dos demais poderes. Mais do que isso: é exatamente a possibilidade de controle que legitima a atuação do Poder, de modo que o controle conquista o status de princípio constitucional.

As ações ou omissões dos agentes públicos ou privados que afetem ao interesse público, uma vez que estejam em dissonância com o marco constitucional, podem ser objeto desse controle-garantia, a fim de se resgatar a normalidade constitucional.

Aquele que encontrasse motivação suficiente para um ajuste de atos ou omissões, devem estar habilitados para assim o fazer, levando à democratização dos instrumentos de controle, com gestão participativa, agregando novos agentes ao tradicional círculo do controle, habituado à justificação de sua legitimidade apenas pelo cumprimento dos requisitos técnicos, mas não considerando a participação e deliberação popular.

Em alguns institutos, ampliou-se o rol de legitimados exatamente para permitir maior participação social, como no caso da ação pública que agora conta com a sociedade civil.

Assim, no Estado Democrático de Direito, deve-se caminhar para garantir a democratização dos mecanismos de controle constitucional, buscando-se meios de participação dos cidadãos.

5 REFERÊNCIAS

ANTUNES, Ricardo. **Os sentidos do trabalho**. 2. ed. São Paulo: Boitempo, 2000.

ARISTÓTELES. **A política**. Traduzido por Roberto Leal Ferreira. São Paulo: Martins Fontes, 2002.

BARROS, Alice Monteiro de. **Curso de Direito do trabalho**. 3 ed. rev. e ampl. São Paulo: LTr, 2007.

BARROSO, Luis Roberto. Disposições Constitucionais Transitórias; Delegações Legislativas; Poder Regulamentar. **Revista de Direito Público**, São Paulo, RT, n. 96, p. 69-80, 1990.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1967.** Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao67.htm>, Acesso em: 15 jul. 2008.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.** Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>, Acesso em: 15 nov. 2014.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1967.** Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao67.htm>, Acesso em: 15 jul. 2008.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.** Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>, Acesso em: 15 nov. 2014.

CANOTILHO, J. J. Gomes. **Direito Constitucional e teoria da constituição**. Coimbra: Almedina, 1998.

CLÈVE, Clemerson Merlin. **Atividade legislativa do Poder Executivo.** 2 ed. rev. atual. e ampl. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2000.

DELGADO, Maurício Godinho**. Capitalismo, trabalho e emprego:** entre o paradigma da destruição e os caminhos da reconstrução. São Paulo: LTr, 2006.

LEAL, Rosemiro Pereira. **Teoria geral do processo:** primeiros estudos. 10. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2011.

LOCKE, John. **Segundo tratado sobre o governo.** São Paulo: Abril Cultural, 1983.

MONTESQUIEU, Charles Louis de. **Do espírito das leis**. São Paulo: Abril Cultural, 1973. (Coleção Os Pensadores).

MOREIRA, Ricardo Guimarães. Poder Regulamentar da Comissão de Valores Mobiliários em face dos princípios da legalidade e separação de poderes. **Revista de Direito Mercantil**, São Paulo, Malheiros, v. 31, p. 122-143, 1978.

PEREIRA, Rodolfo Viana. **Direito Constitucional democrático:** controle e participação como elementos fundantes e garantidores da constitucionalidade. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2008.

ROUSSEAU, Jean Jacques. **Discurso sobre a desigualdade**. São Paulo: Abril, 1979. (Coleção Os Pensadores).

STURZENEGGER, Luiz Carlos. A questão, no direito brasileiro, da atribuição de funções normativas ao Poder Executivo – O caso do Sistema Financeiro. **Revista de Direito Bancário, do Mercado de Capitais e Arbitragem**, São Paulo, RT, ano 5, n. 18, p. 58-101, out-dez. 2002.

TEMPOS modernos. Direção: Charles Chaplin. Intérpretes: Charles Chaplin, Paulette Goddard, Henry Bergman. Estados Unidos: Continental, 1936. (87 min), p&b. Disponível em: < https://www.youtube.com/watch?v=LFZnunT28X4>. Acesso em: 2 set. 2014.