

Direito Constitucional

Marcos Fontes Santos

Norma em sentido lato é uma regra de conduta, podendo ser jurídica, moral, técnica, etc. Interessa-nos neste trabalho porém, só as Normas de natureza jurídica, sendo que sua definição mais clássica enseja que ela é uma regra de conduta imposta, admitida ou reconhecida pelo ordenamento jurídico.

Norma e lei são usadas comumente como expressões equivalentes, mas norma abrange na verdade também o costume e os princípios gerais do direito. Há quem distinga norma de lei: a lei seria o ato que atesta a existência da norma que o direito vem reconhecer como de fato existente, ou das formas da norma. O art. 2º da Lei de Introdução ao C. Civ. Alemão diz: "Lei, no sentido do C. Civ. e desta lei, é toda norma de direito".

Os autores franceses quase não empregam a expressão norma jurídica, preferindo falar em regra de direito. A classificação das normas jurídicas apresenta uma grande variedade entre os autores: primárias, secundárias, gerais, individualizadas, fundamentais, derivadas, legisladas, consuetudinárias, jurisprudenciais, nacionais, internacionais, locais, de vigência determinada ou indeterminada, de direito público ou privado, substanciais, adjetivas, imperativas, supletivas, de ordem pública, repressivas, preventivas, executivas, restitutivas, rescisórias, extintivas, constitucionais, federais, estaduais, municipais, ordinárias, complementares, negociais, de equidade, positivas, de organização, de comportamento, instrumentais, preceptivas, proibitivas, permissivas, particulares, autônomas, rígidas, elásticas, formais, materiais, construtivas, técnicas, etc.

Duguit fez uma famosa distinção: regra de direito normativa ou norma jurídica propriamente dita, que determina uma ação ou abstenção, e regras de direito construtivas ou técnicas, que asseguram a aplicação das regras normativas. V. natureza da norma jurídica. Todos os ramos do direito apresentam normas próprias. Assim é que se fala em norma civil, constitucional, administrativa, tributária, comercial, processual, penal, internacional, trabalhista, etc.

A Constituição é considerada a Lei máxima e fundamental do Estado. Ocupa o ponto mais alto da hierarquia das Normas Jurídicas. Por isso recebe nomes enaltecidos que indicam essa posição de ápice na pirâmide de Normas: Lei Suprema, Lei Maior, Carta Magna, Lei das Leis ou Lei fundamental.

A palavra Constituição é empregada com vários significados, tais como: a) "Conjunto de elementos essenciais de alguma coisa: a constituição do universo, a constituição dos corpos sólidos; b) "Temperamento, compleição do corpo humano: uma constituição

psicológica explosiva, uma constituição robusta; c) "Organização, formação: a constituição da assembleia, a constituição de uma comissão; d) "O ato de estabelecer juridicamente: a constituição de um dote, de renda, de uma sociedade anônima; e) "Conjunto de normas que rege uma corporação, uma instituição: a constituição da propriedade; f) "Conjunto de normas que fundamenta um Estado, A lei fundamental de um Estado".

Todas estas acepções são analógicas. Expressam todas as idéias de modo de ser alguma coisa e, por extensão, de uma organização interna de seres e entidades. Nesse sentido é que diz que o Estado tem constituição, que é o simples modo de ser do Estado.

A Constituição do Estado, considerada sua lei fundamental, seria, então, a organização de seus elementos essenciais: um sistema de normas jurídicas, escritas ou costumeiras, que regulam a forma de Estado a forma de seu governo, o modo de aquisição e o exercício de seu poder, o estabelecimento de seus órgãos e os limites de sua ação. Em síntese, a constituição é o conjunto de normas que organiza os elementos constitutivos de seu Estado.

HISTÓRICO DAS CONSTITUIÇÕES DO BRASIL

A CONSTITUIÇÃO DO IMPÉRIO - 1824

Foi outorgada a 25 de março de 1824, por Pedro I, após dissolver este por decreto, a 12 de novembro do ano anterior, a Assembleia Constituinte por ele próprio constituída. Esta Carta tinha, entre outras características, um sistema baseado em eleições indiretas e censitárias. Para votar e ser votado apontava requisitos quanto a renda. Isto denotava um caráter excludente na sociedade imperial, já que grande parte da população era composta por homens livres e pobres e por escravos.

A marca mais característica desta Constituição foi a instituição de um quarto poder, o Moderador, ao lado do Executivo, Legislativo e Judiciário. Este quarto poder era exclusivo do monarca e, por ele, o imperador controlava a organização política do Império do Brasil. Por meio deste Poder Moderador o imperador nomeava os membros vitalícios do Conselho de Estado os presidentes de província, as autoridades eclesiásticas da Igreja oficial católica apostólica romana, o Senado vitalício. Também nomeava e suspendia os magistrados do Poder Judiciário, assim como nomeava e destituía os ministros do Poder Executivo.

A CONSTITUIÇÃO REPUBLICANA - 1891

A primeira Constituição republicana brasileira, resultante do movimento político-militar que derrubou o Império em 1889, inspirou-se na organização política norte-americana. No texto constitucional, debatido e aprovado pelo Congresso Constituinte nos anos de 1890 e 1891, foram abolidas as principais instituições monárquicas, como o Poder Moderador, o Conselho de Estado e a vitaliciedade do Senado. Foi introduzido o sistema de

governo presidencialista. O presidente da República, chefe do Poder Executivo, passou a ser eleito pelo voto direto para um mandato de quatro anos, sem direito à reeleição. Tinham direito a voto todos os homens alfabetizados maiores de 21 anos.

O Poder Legislativo era exercido pelo Congresso Nacional, formado pela Câmara dos Deputados e pelo Senado Federal. O poder dos estados (antigas províncias) foi significativamente ampliado com a introdução do princípio federalista. Os estados passaram a organizar-se com leis próprias, desde que respeitando os princípios estabelecidos pela Constituição Federal. Seus governantes, denominados presidentes estaduais, passaram a ser eleitos também pelo voto direto. Foi abolida a religião oficial com a separação entre o Estado e a Igreja Católica, cuja unidade era fixada pela antiga Constituição Imperial.

Durante grande parte da Primeira República (1889-1930) desenvolveu-se um intenso debate sobre a necessidade de se reformar a Constituição de 1891. Muitos reformadores defendiam a ampliação dos poderes da União e do presidente da República como forma de melhor enfrentar as pressões advindas dos grupos regionais. A Emenda Constitucional de 1926 iria em parte atender a essas demandas centralizadoras. A Revolução de 1930 encerraria o período de vigência dessa primeira carta republicana.

A CONSTITUIÇÃO REPUBLICANA - 1934

Após oito meses de discussões, finalmente, no dia 16 de julho de 1934, foi promulgada a nova Constituição. A importância dos estados foi assegurada pela vitória do princípio federalista. Ao mesmo tempo, ampliou-se o poder da União nos novos capítulos referentes à ordem econômica e social. As minas, jazidas minerais e quedas d'água deveriam ser nacionalizadas, assim como os bancos de depósito e as empresas de seguro. No plano da política social foram aprovadas medidas que beneficiavam os trabalhadores, como a criação da Justiça do Trabalho, o salário mínimo, a jornada de trabalho de oito horas, férias anuais remuneradas e descanso semanal. Mas o governo sofreu uma importante derrota com a aprovação da pluralidade e da autonomia sindicais em lugar do sindicato único por categoria profissional.

Outra novidade importante foi a introdução de um capítulo exclusivo sobre a família, que em grande parte decorreu da pressão da bancada católica. Entre outras conquistas, a Igreja obteve a oficialização do casamento religioso.

A Constituição estabeleceu ainda que a primeira eleição presidencial após sua promulgação seria feita indiretamente, pelo voto dos membros da Assembléia Nacional Constituinte. As futuras eleições deveriam realizar-se pelo voto direto. No dia 17 de julho Getúlio Vargas foi eleito com 175 votos contra 71 dados aos demais candidatos, entre os quais se incluíam Borges de Medeiros e Góes Monteiro.

A Constituição de 1934 teve vida curta. Ao mesmo tempo em que tentou estabelecer uma ordem liberal e moderna, buscou também fortalecer o Estado e seu papel diretor na esfera econômico-social. O resultado não agradou a Vargas, que se sentiu tolhido em seu

raio de ação pela nova carta. Em seu primeiro pronunciamento, Getúlio tornou pública sua insatisfação; em círculos privados, chegou a afirmar que estava disposto a ser o "primeiro revisor da Constituição".

A CONSTITUIÇÃO REPUBLICANA - 1937

No dia 10 de novembro de 1937, depois de fechar o Congresso e assinar uma nova Constituição, Vargas fez um pronunciamento, transmitido pelo rádio, em que procurava justificar a instauração do novo regime. Em sua "Proclamação ao povo brasileiro", defendia o golpe como a única alternativa possível diante do clima de desagregação e de afronta à autoridade em que megulhara a nação. Referia-se, entre outras coisas, ao perigo do comunismo, lembrando a radicalização política que atingira o país. Anunciava, ainda, uma série de medidas com que pretendia promover o bem-estar e o desenvolvimento da nação.

Entre essas medidas, destacavam-se a submissão dos governadores dos estados ao governo federal e a eliminação dos órgãos legislativos, o que levaria à criação de novas interventorias e departamentos administrativos. O jogo político representativo era eliminado em nome da eficiência e da racionalidade do Estado. O argumento para fortalecer o Poder Executivo era que a Constituição de 1934, com seu liberalismo, o havia enfraquecido e tornado vulnerável aos interesses privados. Por isso fora outorgada a Constituição de 1937, que concentrava o poder político nas mãos do presidente da República.

O golpe foi seguido de uma forte repressão, a cargo da polícia política, que atingiu não apenas os comunistas ou os liberais, mas mesmo aqueles que advogavam uma ideologia semelhante à do novo regime e supunham ser seus aliados: os integralistas. Foi assim que, junto com os demais partidos políticos, a Aliança Integralista Brasileira foi fechada por decreto presidencial. Em reação, seria deflagrado o levante integralista em maio de 1938, logo desbaratado.

A propaganda do regime e a repressão a seus opositores seriam duas faces do Estado Novo muito bem representadas pelo Departamento de Imprensa e Propaganda (DIP). Criado para difundir a ideologia do Estado Novo junto às camadas populares e, a partir do ideário autoritário do regime, contribuir para a construção da identidade nacional, o DIP exercia também uma forte censura aos meios de comunicação, suprimindo eventuais manifestações de descontentamento.

Fiel ao princípio de que era necessário apelar as disputas políticas para promover o desenvolvimento do país, também no plano administrativo o governo do Estado Novo buscou eficiência e racionalidade. Procurou implantar, no recrutamento do funcionalismo, a lógica da formação profissional, da capacidade técnica e do mérito, em substituição à da filiação partidária ou da indicação política. Para tanto, foi criado em 1938 um órgão especialmente voltado para a reforma e a modernização da administração pública, o Departamento Administrativo do Serviço Público (DASP). Anos mais tarde, a preocupação com a formação de pessoal para atuar na administração daria origem à Fundação Getúlio

Vargas (FGV). Foi o desejo de dispor de informações estatísticas confiáveis que levou à valorização do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE).

Na área econômica, criaram-se durante o Estado Novo inúmeros conselhos e órgãos técnicos cuja função era promover estudos e discussões, assessorar o governo na elaboração e na execução de suas decisões, e ainda propiciar o acesso de setores empresariais ao aparelho estatal. Das negociações entre governo e empresariado resultariam, por exemplo, a criação do Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial (Senai), destinado a formar mão-de-obra para a indústria, assim como os estudos para a criação do Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial (Senac), destinado a promover a difusão e o aperfeiçoamento do ensino comercial no país.

A tendência à intervenção na atividade econômica, expressa no aparecimento das primeiras companhias estatais, fez com que, a partir de 1937, ficasse difícil separar o binômio Estado e economia.

A CONSTITUIÇÃO REPUBLICANA - 1937 AINDA

Quarta constituição da história brasileira, outorgada pelo presidente Getúlio Vargas em 10 de novembro de 1937, no mesmo dia em que, por meio de um golpe de Estado, era implantada no país a ditadura do Estado Novo. Foi elaborada pelo jurista Francisco Campos, ministro da Justiça do novo regime, e obteve a aprovação prévia de Vargas e do ministro da Guerra, general Eurico Dutra.

A essência autoritária e centralista da Constituição de 1937a colocava em sintonia com os modelos fascizantes de organização político-institucional então em voga em diversas partes do mundo, rompendo com a tradição liberal dos textos constitucionais anteriormente vigentes no país. Sua principal característica era a enorme concentração de poderes nas mãos do chefe do Executivo. Do ponto de vista político-administrativo, seu conteúdo era fortemente centralizador, ficando a cargo do presidente da República a nomeação das autoridades estaduais, os interventores. Aos interventores, por seu turno, cabia nomear as autoridades municipais.

A intervenção estatal na economia, tendência que na verdade vinha desde 1930, ganhava força com a criação de órgãos técnicos voltados para esse fim. Ganhava destaque também o estímulo à organização sindical em moldes corporativos, uma das influências mais evidentes dos regimes fascistas então em vigor. Nesse mesmo sentido, o Parlamento e os partidos políticos, considerados produtos espúrios da democracia liberal, eram descartados. A Constituição previa a convocação de uma câmara corporativa com poderes legislativos, o que no entanto jamais aconteceu. A própria vigência da Constituição, segundo o seu artigo 187, dependeria da realização de um plebiscito que a referendasse, o que também jamais foi feito.

Após a queda de Vargas e o fim do Estado Novo em outubro de 1945, foram realizadas eleições para a Assembléia Nacional Constituinte, em pleito paralelo à eleição presidencial. Eleita a Constituinte, seus membros se reuniram para elaborar o novo texto

constitucional, que entrou em vigor a partir de setembro de 1946, substituindo a Carta de 1937.

A CONSTITUIÇÃO REPUBLICANA - 1946

Promulgada a 18 de setembro, por uma Assembléia eleita conjuntamente com o novo Presidente da República (General Eurico Gaspar Dutra) a 2 de dezembro do ano anterior, foram ilimitados os poderes desta Assembléia, tanto por força da interpretação do Tribunal Superior Eleitoral, como porque assim dispusera expressamente a Lei Constitucional nº 13, de 12 de novembro de 1945.

As inovações da Constituição digna de destaque estão: o restabelecimento do cargo de Vice-presidente da República, supresso em 1934; a criação do Tribunal Federal de Recurso e do Conselho Nacional de Economia; a integração da Justiça do Trabalho no âmbito do poder judiciário; o dispositivo que vedou a organização, registro ou funcionamento de qualquer partido político ou associação cujo programa de ação contrariasse o regime democrático; dentre outras...

A CONSTITUIÇÃO REPUBLICANA - 1967

Em outubro de 1966, o Congresso Nacional foi fechado, só reabrindo para aprovar a Constituição de 1967 e eleger o candidato único Marechal Costa e Silva para a Presidência da República. A Constituição de 1967, originária de projeto elaborado pelo Governo, foi aprovada praticamente sem discussões, em janeiro de 1967, com regras determinadas pelo Ato Institucional nº 4, de dezembro de 1966. Ao suspender a edição de Atos Institucionais, trazia em seu bojo grande parte do autoritarismo dos mesmos, mal chegando a ser posta em prática, rapidamente atropelada por novos Atos Institucionais. Iniciava-se, assim, a Quinta República.

A CONSTITUIÇÃO REPUBLICANA - 1988

O reencontro do país com a democracia foi definitivamente coroado com a publicação da Constituição Cidadã em 05 de outubro de 1985. A atual Carta Constitucional brasileira foi a que contou com a maior participação popular, agregando inúmeros setores da sociedade e explicitando em seu texto a preocupação do Estado brasileiro com os direitos Humanos e o cidadão.

Cumprido ressaltar, todavia, que a Constituição de 1988 contém aspectos altamente positivos. É a expressão legítima da vontade do povo brasileiro. Deu ênfase à proteção dos direitos individuais, enfatizou os direitos trabalhistas, criou novos instrumentos de proteção e garantia dos direitos individuais e coletivos. De forma geral constitui, sem dúvida, um largo passo na busca de uma sociedade livre, preocupada com a erradicação da miséria, com a diminuição das diferenças entre as classes sociais, com a fome e o analfabetismo, com as

garantias reais ao que produzem e acima de tudo com a justiça social, principal anseio dos Estados modernos.

CONSTITUIÇÕES ESCRITAS E NÃO ESCRITAS

Considera-se escrita a Constituição, quando codifica e sistematiza num texto único, elaborado reflexivamente e de um jato por órgão constituinte, encerrando todas as normas tidas com fundamentais sobre a estrutura do Estado, a organização dos poderes, constituídos, seu modo de exercício e limites de atuação, os direitos fundamentais (políticos, coletivos, econômicos e sociais)

Não escrita, ao contrario, é a Constituição cujas normas não consta de um documento único e solene, mas se baseia principalmente nos costume, na jurisprudência e em convenções e em textos constitucionais esparso, tal como é a Constituição inglesa.

O PROCESSO LEGISLATIVO - HIERARQUIA DAS NORMAS.

Ele está positivado na Constituição Federal, sendo que as leis estão hierarquicamente organizadas, a saber:

As NORMAS CONSTITUCIONAIS ocupam o ponto mais alto da pirâmide porque são as bases, os fundamentos, os alicerces e os princípios de um Estado de Direito. As demais Normas obedecem seus preceitos, bem assim, as regras de funcionamento do Estado, sua estrutura, seu sistema de Governo e suas demais Normas. São os princípios estabelecidos na Constituição Federal.

Na mesma Hierarquia, temos as Emendas Constitucionais, que são proposta por um terço no mínimo de senadores ou de deputados, pelo o presidente da Republica e mais da metade dos deputados das Assembléias Legislativas, dos estados.

NORMAS COMPLEMENTARES: complementam o texto constitucional. Ocupam posição intermediária entre a Constituição Federal a que estão subordinadas e as demais Normas de ordenamento, tendo ascendência sobre as mesmas. Suas funções complementar o texto constitucionais com matéria própria e são previstas na própria Constituição.

LEIS COMUM OU ORDINÁRIAS: são aquelas que formam pelo processo legislativo comum, os códigos, as legislações trabalhistas e agrária, bem com a processual, penal, etc.

LEIS DELEGADAS, se dá quando o Congresso nacional delega ao Presidente da República a prerrogativa de elaborar uma lei. A delegação deve ser solicitado ao Congresso Nacional pelo Presidente da República. Deve se ressaltar que algumas matérias a Constituição veda que seja elaborada pelo o Presidente.

MEDIDAS PROVISÓRIA, são de autoria exclusiva do Presidente da Republica, que devera submete-las ao Congresso para a sua conversão em lei. Tem um prazo limitado para sua vigência, esgotado esse prazo e sua conversão na ocorrendo perde sua eficácia dede a edição.

DECRETOS LEGISLATIVOS, o que esta disposto no artigo 49 da Constituição, são as matérias que são da exclusiva competência do Congresso Nacional, ou seja: a iniciativa compete aos Deputados e Senadores Federal, e sua tramitação se restringe ao âmbito do Congresso.

RESOLUÇÕES, são matérias de competência privativa da Câmara dos Deputados, do Senado Federal ou do Congresso Nacional..

TRÂMITE

No sistema bicameral adotado pelo Brasil, o Senado Federal e a Câmara dos Deputados detêm na mesma competência na elaboração das leis: uma Casa funciona com revisora da outra, mas ambas tem iniciativa de propor projetos de lei.

Se um projeto de lei tem origem e é aprovado no Senado, por exemplo, ele deve ser obrigatoriamente submetido à aprovação na Câmara dos Deputados e vice-versa. Caso o projeto de uma Casa receba emendas na outra, ele deverá novamente voltar à apreciação e votação.

Só depois de aprovado pelo o Senado e pela a Câmara, o projeto é enviado para a sanção do Presidente da República. Se o Presidente considerar o projeto, no todo ou em parte, inconstitucional ou contrário ao interesse público, poderá veta-lo.

O veto parcial ou total do Presidente da Republica será apreciado em sessão conjunta do Congresso Nacional, só podendo ser rejeitado pelo o voto da maioria absoluta, ou seja, metade mais um dos congressistas – deputados e Senadores em sessão secreta.

Disponível em: <http://www.direitonet.com.br/artigos/exibir/1007/Direito-Constitucional>
Acesso em: 24/04/09.