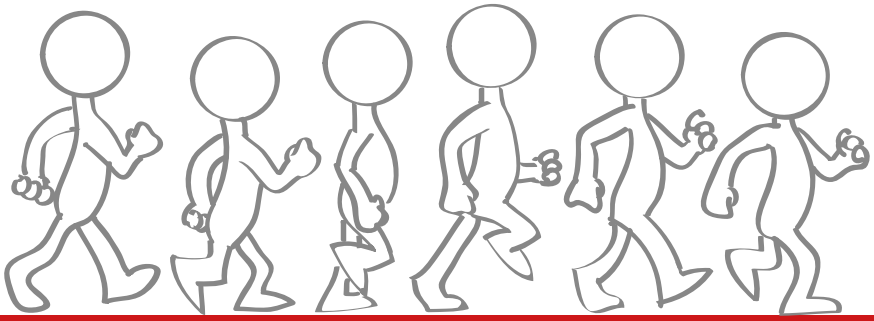


passoApasso

O QUE É A CONSTITUIÇÃO?

ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DE MINAS GERAIS

passo a passo

O QUE É A CONSTITUIÇÃO?

Escola do Legislativo
2023

R433 Resende, Antônio José Calhau de.
O que é a Constituição / [redação original: Antônio José Calhau de Resende]. – Belo Horizonte: Assembleia Legislativa do Estado de Minas Gerais, Escola do Legislativo, 2023.
27 p.: il. – (Passo a passo)

1. Constituição. 2. Norma constitucional. Constituição – História – Brasil. I. Título.

CDU: 342.4

Mesa da Assembleia

Deputado Tadeu Martins Leite
Presidente

Deputada Leninha
1º-vice-presidente

Deputado Duarte Bechir
2º-vice-presidente

Deputado Betinho Pinto Coelho
3º-vice-presidente

Deputado Antonio Carlos Arantes
1º-secretário

Deputada Alencar da Silveira Jr.
2º-secretário

Deputado João Vítor Xavier
3º-secretário

SECRETARIA

Cristiano Felix dos Santos Silva
Diretor-Geral

Luiza Homen Oliveira
Secretária-Geral da Mesa

passo a passo

A Coleção Passo a Passo, da Escola do Legislativo, tem por objetivo tornar acessíveis ao público externo todas as informações necessárias ao acompanhamento efetivo dos trabalhos realizados pelo Poder Legislativo.

A publicação faz parte do esforço que a Assembleia Legislativa do Estado de Minas Gerais vem desenvolvendo, nos últimos anos, no sentido de promover uma efetiva integração com a sociedade.

A Coleção Passo a Passo está fundamentada em duas convicções principais:

- As entidades representativas, a imprensa, as instituições e o cidadão são elementos fundamentais no processo de construção da verdadeira representação democrática.

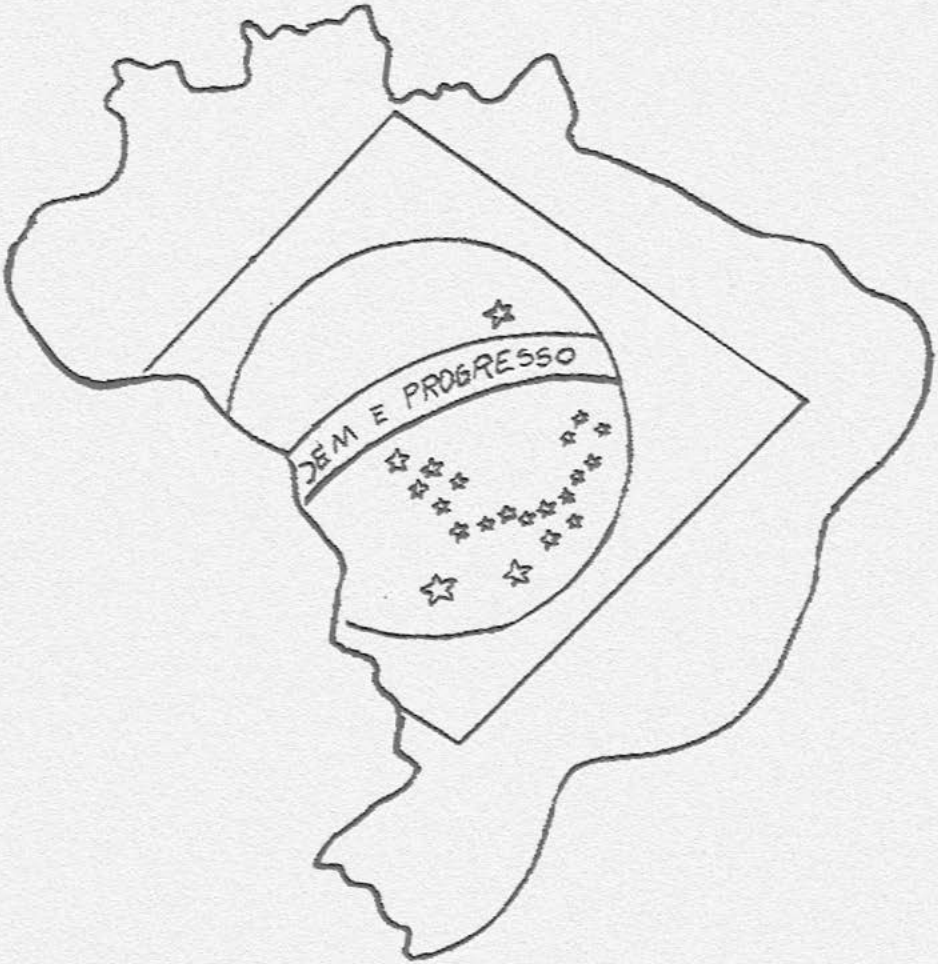
- O exercício da cidadania pressupõe, necessariamente, o acompanhamento das atividades do Poder Legislativo e a real possibilidade de participação nas decisões tomadas, não só no plano político-parlamentar, mas também no fazer diário das leis que irão reger o funcionamento do Estado e da sociedade.

A Escola do Legislativo, órgão da estrutura administrativa da Assembleia Legislativa criado em 1992, constitui um espaço de formação profissional, de reflexão democrática e de criação, sistematização e difusão de conhecimento técnico, especializado na área legislativa.

Os volumes editados da Coleção Passo a Passo estão à venda na Livraria do Legislativo e disponíveis na internet (**www.almg.gov.br/publicacao/**).

SUMÁRIO

Para início de conversa 7
Evolução constitucional 11
A Constituição de 1824 11
A Constituição de 1891 13
A Constituição de 1934 14
A Constituição de 1937 15
A Constituição de 1946 17
A Constituição de 1967 18
A Constituição de 1969 20
A Constituição de 1988 21
Referências 25
Telefones úteis da Assembleia 26


DEM E PROGRESSO

Para início de conversa

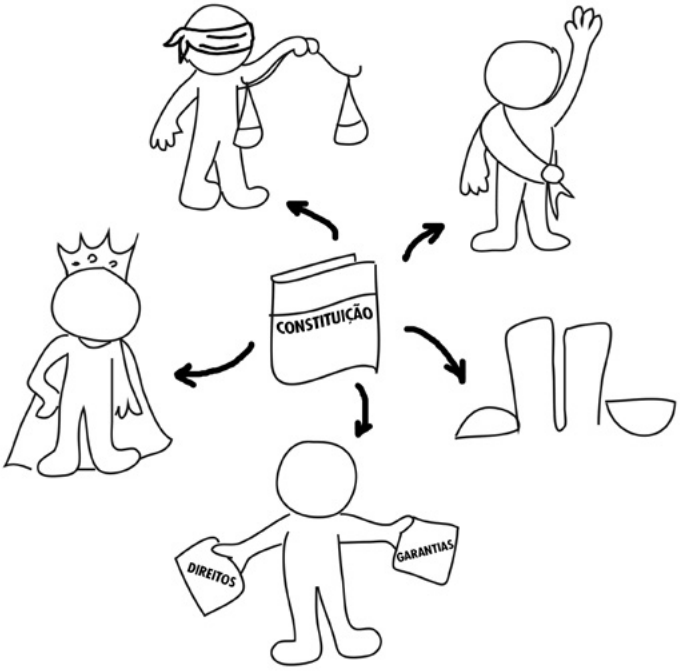
O termo "constituição" tem uma pluralidade de significados ou acepções. Se consultarmos o Dicionário Houaiss da língua portuguesa, podemos verificar a abrangência da palavra:

- ato, processo ou efeito de constituir. Nesse caso, fala-se, por exemplo, que a organização é indispensável para a constituição de uma sociedade ou empresa;
- conjunto dos elementos que constituem algo; composição. Para exemplificar, a constituição da Mesa da Assembleia Legislativa é composta de deputados de vários partidos políticos;
- conjunto das características corporais de um ser; compleição, físico. Exemplo: "os maratonistas, normalmente, têm constituição fraca";
- conjunto das leis fundamentais que regem a vida de uma nação, geralmente elaboradas pelos representantes do povo, e que regulam as relações entre governantes e governados, estabelecendo limites entre os poderes e declarando os direitos e as garantias individuais; Carta Constitucional, Carta Magna, Lei Básica, Lei Maior. Aqui, o vocábulo tem uma acepção estritamente jurídica. Para exemplificar, "O deputado estadual, ao tomar posse, jura defender a Constituição da República e as leis do Estado";
- conjunto de leis fundamentais elaboradas e aprovadas pela Assembleia Legislativa que regulam os direitos e deveres no âmbito de cada estado da Federação. Nesse caso, o termo também possui acepção jurídica. Exemplo: "A Constituição do Estado de Minas Gerais; a Constituição do Estado de São Paulo";

Interessa-nos, sobretudo, a acepção jurídica do vocábulo "Constituição", que é a lei fundamental que organiza e estrutura o Estado, a lei mais importante que vigora no território nacional e serve de fundamento de validade para todas as normas jurídicas. Isso significa dizer que as leis aprovadas pelo Poder Legislativo e os decretos editados pelo Executivo somente serão válidos se estiverem de acordo com a Constituição.

De uma maneira geral, todos os estados democráticos do mundo têm a sua própria Constituição, que estabelece regras básicas sobre as seguintes matérias:

- forma de governo (república ou monarquia);
- forma de Estado (Federação ou Estado Unitário);
- sistema de governo (presidencialismo ou parlamentarismo);
- direitos e garantias fundamentais dos indivíduos;
- limites ao exercício do poder político;
- princípios jurídicos do Estado Nacional.



Esses assuntos são típicos de uma constituição, em face de sua importância para a coletividade, embora trate de outras matérias que não se relacionem diretamente com a organização e a estrutura do Estado.

O tão falado Estado de Direito, que sucedeu ao antigo Estado Absolutista, tem como diretrizes básicas a submissão ao império da lei, a separação de Poderes e a fixação de direitos e garantias fundamentais. Portanto, os Estados Democráticos de Direito, como o Brasil, caracterizam-se principalmente pelo respeito ao princípio da legalidade, a começar pela Constituição, pela

separação de funções e atividades (Executivo, Legislativo e Judiciário) e pela enunciação e garantia dos direitos fundamentais das pessoas, o que é uma decorrência lógica do super princípio da dignidade da pessoa humana.

Verifica-se, pois, que a Constituição não é qualquer lei. Ela é a mais importante de todas as normas jurídicas e está no topo da hierarquia normativa. Isso quer dizer que não existe outra lei superior a ela no território nacional, razão pela qual é comumente chamada de Lei Fundamental da Nação, Carta Magna ou Lei Maior. Normalmente, as constituições fixam princípios e regras de observância obrigatória para o poder público e a sociedade como um todo. O respeito à Constituição é muito importante para a promoção do indivíduo na sociedade e a credibilidade das instituições políticas.

A tão propalada cidadania, que significa participação das pessoas no sentido mais amplo do termo, exige respeito às regras do jogo democrático, especialmente às normas constitucionais. Essa obediência à Constituição abrange desde os indivíduos até as instituições públicas, a começar pelo próprio Estado. Lembre-se de que o governo não está acima da Constituição. Pelo contrário, os atos e as decisões tomadas pelos governantes só valem se estiverem de acordo com a Lei Maior. Todos os agentes públicos, sejam do Executivo, do Legislativo ou do Judiciário, têm o dever de respeitar a Constituição.

É peculiar às constituições estabelecer princípios, que são as normas elementares de um ordenamento jurídico, dotados de elevado teor de generalidade e abstração, e que servem de referência para a elaboração das leis infraconstitucionais. Assim, nenhuma lei aprovada pelo Legislativo pode contrariar os princípios da Constituição, ou seja, os mandamentos básicos do sistema jurídico.

A Constituição Brasileira de 1988 é muito rica em princípios. Há um título dedicado exclusivamente aos princípios fundamentais da República Federativa. Trata-se do Título I, que abarca os art. 1º a 4º. Há princípios que têm o valor de fundamento do Estado; outros que apontam para uma direção ou finalidade; outros, ainda, que servem de parâmetros para as relações internacionais de que o Brasil participa. Entre os princípios fundamentais, pode-se mencionar a soberania, a cidadania e a dignidade da pessoa humana.

Entre os objetivos fundamentais do Estado Nacional, destaca-se a contrução de uma sociedade livre, justa e solidária, a erradicação da pobreza e a redução das desigualdades sociais e regionais.

No que diz respeito às relações do Brasil com outros países, devem ser respeitados os seguintes princípios, entre outros elencados na Lei Maior: independência nacional, prevalência dos direitos humanos, defesa da paz e solução pacífica dos conflitos.

Ao longo do Texto Constitucional existem outros princípios, como os da legalidade, moralidade, impessoalidade, publicidade e eficiência, que norteiam a atuação da administração pública. Há, ainda, princípios que regem a atividade econômica, como a livre concorrência, a propriedade privada, a função social da propriedade e a busca do pleno emprego, entre outros previstos na Lei Maior.

Normalmente, as constituições são elaboradas por órgãos representativos da sociedade, ou seja, pelos representantes do povo, mediante a convocação de uma assembleia constituinte com a finalidade específica de redigir a Constituição. Este é o procedimento democrático de elaboração da Lei Fundamental do Estado. É o que sucedeu, por exemplo, com as Constituições de 1946 e 1988. Entretanto, há situações em que a elaboração da Lei Maior resulta de uma imposição do governante, de for-

ma autoritária, após a dissolvição do Parlamento. É o que ocorreu com a Constituição de 1824, que foi imposta ao povo brasileiro pelo imperador dom Pedro I.

Igualmente, a Constituição pode resultar de um golpe ou manobra politica do governante para permanecer no poder, situação em que a nova Carta seria uma forma de dar uma aparência de legalidade a esse golpe, como ocorreu, por exemplo, com a Constituição de 1937. O então presidente Getúlio Vargas, de forma autoritária, fechou o Poder Legislativo e encarregou o jurista Francisco Campos de redigir a Constituição, uma das mais autoritárias da história constitucional brasileira. Essa Carta Política foi imposta ao povo pelo chefe de Estado, não resultando da vontade popular.

Evolução constitucional

Desde a Declaração de Independência, em 1822, o Brasil já teve oito constituições, algumas impostas ao povo de forma autoritária e antidemocrática, como as de 1824, 1937 e 1969; outras elaboradas por assembleias constituintes com respaldo popular, como as Cartas de 1891, 1934, 1946 e 1988, todas formalmente promulgadas pelas instâncias representativas da sociedade (Poder Legislativo).

O objetivo a que nos propomos é identificar as principais características das constituições brasileiras, seus pontos positivos e negativos, sem entrar em minúcias sobre o texto constitucional e os antecedentes históricos que nortearam a elaboração de cada uma dessas cartas. Assim, o que nos interessa é apenas destacar seus avanços e retrocessos, de forma sintética, de maneira a dar uma visão geral dos traços essenciais desses documentos legislativos.

A Constituição de 1824

A Carta de 1824 foi a primeira Constituição Brasileira, denominada "Constituição do Império do Brasil", época em que vigorava no País a forma monárquica de governo, cuja autoridade máxima era o imperador dom Pedro I. Ele dissolveu o Parlamento e nomeou uma comissão de pessoas de

sua confiança para redigir a Constituição nacional. Aí reside o principal defeito de nossa primeira Carta: ela foi imposta ao povo brasileiro pelo governante, não resultando da vontade popular.

Essa Carta apresentava as seguintes características: a forma de governo adotada foi a monarquia hereditária e a pessoa do imperador era considerada sagrada e inviolável. Ele não era responsável pelos seus atos. A religião católica era a oficial do Estado. Uma das peculiaridades dessa Carta foi a criação do Poder Moderador, que era privativo do imperador, por meio do qual ele detinha a chave de toda a organização política. Como titular desse Poder, o imperador tinha a atribuição constitucional de zelar pela manutenção da independência, equilíbrio e harmonia dos demais poderes políticos. Ele era o chefe supremo da Nação.

Outra singularidade estava no Poder Legislativo, que tinha a atribuição constitucional de interpretar as leis e de zelar pela guarda da Constituição. Além disso, cabia ao Parlamento definir as matérias tipicamente constitucionais, para os efeitos de alteração do seu texto.

Os poderes assegurados ao imperador eram amplos, tais como a nomeação de senadores, a aprovação e suspensão das resoluções dos conselhos das províncias, a dissolução da Câmara dos Deputados e a suspensão dos magistrados. A concentração de poderes na pessoa do imperador resultava da titularidade de dois Poderes de Estado: o Executivo e o Moderador.

Apesar de a Carta de 1824 assegurar o princípio da igualdade, a principal instituição do Império foi a escravidão negra, que expressava verdadeiro desrespeito ao princípio isonômico.

Gilmar Ferreira Mendes, Inocêncio Mártires Coelho e Paulo Gustavo Gonet, ainda que reconhecendo a ausência de originalidade dessa Constituição, afirmam que "mesmo assim foi um grande estatuto polí-

tico, uma lei fundamental que logrou absorver e superar as tensões entre o absolutismo e o liberalismo, marcantes no seu nascimento, para se constituir, afinal, no texto fundador da nacionalidade e no ponto de partida para a nossa maioridade constitucional" (CURSO DE DIREITO CONSTITUCIONAL, 4ª ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2009, p. 185).

A Constituição de 1891

A Carta de 1891 foi a primeira Constituição promulgada após a Proclamação da República, em 1889, sob a denominação de Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil, o que atesta a influência norte-americana. Eis as principais características dessa Constituição: a forma de governo adotada foi a república, que se caracteriza basicamente pela eletividade dos governantes, em substituição à monarquia hereditária e vitalícia. A forma de Estado passou a ser a federativa, que tem como traço essencial a descentralização do poder político entre as coletividades regionais. Trata-se do federalismo dual, composto da União e dos estados. Com o novo sistema de organização política do território, as antigas províncias foram transformadas em estados membros.

O sistema de governo adotado foi o **presidencialista**, no qual o presidente da República é, ao mesmo tempo, chefe de Estado e chefe de Governo. O Poder Legislativo era bicameral, sendo constituído pela Câmara dos Deputados, que representava o povo, e pelo Senado, que representava os estados.

O Poder Judiciário era composto da Justiça Federal e da Estadual, tendo como órgão de cúpula o Supremo Tribunal Federal. Os direitos políticos foram assegurados aos cidadãos maiores de 21 anos, exceto os analfabetos, mendigos, praças militares e integrantes de ordens religiosas que impusessem renúncia à liberdade individual.

A Constituição consagrou amplo rol de direitos individuais (direito de associação, de reunião, de expressão do pensamento, de locomoção), além do direito de propriedade. Foi previsto o instituto do *habeas corpus*, remédio judicial a ser utilizado pelo indivíduo que sofrer violência em sua liberdade de locomoção. Além disso, não se admitia a apresentação de projeto tendente a abolir a forma republicana federativa ou a igualdade de representação dos estados no Senado.

Segundo Cláudio de Souza Neto e Daniel Sarmento, tratava-se de "uma constituição perfeitamente liberal, bastante comprometida no seu texto com o Estado de Direito. Na prática, porém, a vida constitucional da República Velha esteve muito distante do liberalismo, marcada pelo coronelismo, pela fraude eleitoral e pelo arbítrio dos governos" (DIREITO CONSTITUCIONAL, Belo Horizonte: Fórum, 2013, p. 111).

A Constituição de 1934

A Carta de 1934 foi a primeira Constituição do Brasil que estabeleceu direitos sociais, tratando de matérias que não foram disciplinadas nas constituições anteriores (relações de trabalho, ordem econômica, educação, cultura e família). Preservou a forma republicana de governo, a forma federativa de Estado, o princípio da separação de Poderes e o sistema presidencialista, que reúne na figura do presidente da República a dupla função de chefe de Estado e chefe de Governo.

Em relação ao federalismo, a Carta de 1934 instituiu um sistema de cooperação, sob inspiração da Constituição da Alemanha, mais conhecida como Constituição de Weimar. De acordo com esse sistema, foram previstas competências concorrentes entre a União e os estados, que exigiam esforços e iniciativas conjuntas entre essas entidades políticas, além das atribuições privativas de cada uma delas.

No plano dos direitos individuais, as principais novidades foram a inserção no Texto Constitucional dos seguintes remédios judiciais: man-

dado de segurança e ação popular. O mandado de segurança destinava-se a proteger direito líquido e certo decorrente de ilegalidade ou abuso de poder praticado por autoridade pública; a ação popular era um direito assegurado ao cidadão para anular ato lesivo ao patrimônio público. O direito de propriedade foi preservado, mas não poderia ser exercido contra o interesse social. Surge aí a ideia da função social da propriedade.

Quanto aos direitos trabalhistas, a Constituição assegurou os seguintes direitos: salário mínimo, limite de 8 horas da jornada de trabalho, férias anuais remuneradas, repouso semanal remunerado e indenização em caso de dispensa injusta.

Outra grande novidade dessa Constituição refere-se ao Poder Legislativo, que era unicameral, ou seja, composto apenas da Câmara dos Deputados. O Senado era um órgão de coordenação dos Poderes, encarregado de zelar pela Constituição e colaborar com a Câmara na elaboração das leis. Era composto por dois representantes de cada estado e do Distrito Federal para um mandato de oito anos.

Outra peculiaridade da Carta de 1934 diz respeito ao enquadramento da Justiça do Trabalho no âmbito do Poder Executivo, à constitucionalização da Justiça Eleitoral e à alteração do nome do Supremo Tribunal Federal, que passou a ser denominado de Corte Suprema. Foi a Constituição que vigorou por menos tempo na história constitucional brasileira, de 1934 a 1937, com o golpe dado pelo então presidente Getúlio Vargas para permanecer na chefia da Nação e consolidar os ideais da Revolução de 30, que o levara ao poder com a ajuda dos militares.

Não obstante sua efemeridade, Cezar Saldanha chegou a afirmar que "ela foi, historicamente, a mais criativa das constituições republicanas" (CONSTITUIÇÕES DO BRASIL, Porto Alegre: Sagra Luzzatto, 2002, p. 49).

A Constituição de 1937

A Carta de 1937 foi uma das mais autoritárias, centralizadoras e antidemocráticas da história constitucional brasileira. Fortemente inspirada na Constituição polonesa de 1935, razão pela qual foi apelidada de "Polaca", dissolveu o Poder Legislativo da União, dos estados e dos municípios e autorizou o presidente da República a expedir decretos-leis sobre

todas as matérias de competência legislativa da União, enquanto não fossem realizadas as eleições para o Legislativo. Além disso, o chefe do Executivo tinha a prerrogativa de confirmar ou não o mandato dos governadores dos estados e, em caso de não confirmação, poderia nomear interventores. Os governadores ou interventores confirmados tinham a prerrogativa de elaborar as constituições estaduais, usurpando uma atribuição típica do Poder Legislativo.

A Constituição previa a realização de um plebiscito para que o povo brasileiro confirmasse a nova Carta imposta à sociedade, o que jamais ocorreu. Tal fato levou alguns juristas a afirmarem que essa Constituição nunca teve vigência ou existência jurídica.

O Poder Legislativo volta a ser bicameral, sendo exercido pelo Parlamento Nacional (Câmara dos Deputados e Conselho Federal). A primeira era composta por deputados, eleitos para mandatos de 4 anos, mediante sufrágio indireto, no qual seriam eleitos em cada Estado os vereadores e 10 cidadãos eleitos diretamente em cada município. O Conselho Federal era composto de um representante de cada Estado e de outros 10 indicados pelo presidente da República, para um mandato de 6 anos. Os representantes dos Estados eram eleitos pelas assembleias legislativas, e o presidente do Conselho era um ministro de Estado indicado pelo presidente da República. Tratava-se de um parlamento de fachada, pois, enquanto vigorou a Carta de 1937, ele permaneceu fechado, e o presidente legislava por meio de decretos-leis.

A Constituição admitia a pena de morte em determinadas situações, a censura prévia da imprensa e não introduziu no texto os remédios judiciais do mandado de segurança e da ação popular, que constavam na Constituição de 1934.

Além dos graves defeitos já mencionados, a Carta de 1937 aniquilou a independência do Judiciário, pois assegurava ao presidente da República, no caso de declaração de inconstitucionalidade de lei, submeter novamente a matéria ao Poder Legislativo. Se esse Poder julgasse a norma constitucional, por 2/3 dos

membros de cada uma das casas, a declaração de inconstitucionalidade ficaria sem efeito.

Segundo Cláudio de Souza Neto e Daniel Sarmento, "a filosofia geral da Carta de 1937 baseava-se numa rejeição às técnicas da democracia liberal, como o sufrágio direto, desprezado porque se entendia que o povo não tinha interesse e não estava preparado para participar da tomada de decisões na sociedade de massas. O que teve lugar durante o período foi, porém, a manifestação do poder sem a observância de limites jurídicos" (*ob.cit*. p. 126).

A Constituição de 1946

Da mesma forma que a Carta anterior, a de 1946 manteve a forma republicana de governo e a forma federativa de Estado, mas restaurou o princípio federativo de repartição de competências entre a União e os estados, que fora aniquilado pelo regime constitucional precedente. Assim, a Carta de 1946 estabeleceu amplo rol de competências à União e atribuiu as competências residuais ou remanescentes aos estados. Os municípios, que não integravam formalmente a Federação brasileira, foram dotados de autonomia política, administrativa e financeira. A primeira consistia na eleição de prefeitos e vereadores; a segunda relacionava-se à competência para organizar os serviços públicos locais; e a terceira dizia respeito à competência para a instituição de tributos (impostos, taxas, etc.).

O Poder Legislativo, que fora reduzido a quase nada no sistema constitucional anterior, recuperou sua independência política e era constituído pela Câmara dos Deputados e pelo Senado Federal. A Câmara era formada de representantes do povo eleitos nos estados, no Distrito Federal e nos territórios, com base no sistema proporcional. O Senado era composto de representantes dos estados, cada qual elegendo três senadores, pelo sistema majoritário, para um mandato de oito anos.

O Poder Judiciário recuperou sua dignidade e independência em relação aos demais Poderes do Estado, e a Justiça do Trabalho, que antes estava vinculada ao Executivo, passou a integrar formalmente o Judiciário. Foi abolida a possibilidade de as decisões judiciais serem revisadas pelo Poder Legislativo, que constava na Constituição de 1937. O Supremo Tribunal Federal permaneceu como órgão de cúpula do Judiciário, cujos integrantes eram indicados pelo presidente e aprovados pelo Senado Federal. Ademais, foram valorizadas as garantias da magistratura (vitaliciedade, inamovibilidade e irredutibilidade de vencimentos). A vitaliciedade significa que os juízes só perderão o cargo mediante decisão judicial; a inamovibilidade, que não poderão ser deslocados para outra comarca sem prévio consentimento; e a irredutibilidade corresponde ao direito de não ter seus vencimentos reduzidos.

No plano da participação política, o voto direto e secreto passou a ser regra, tornando-se obrigatório para todas as pessoas alfabetizadas. Pela primeira vez na história, os partidos políticos foram mencionados expressamente na Constituição, ficando proibidas a organização, o registro e o funcionamento de partidos cujo programa contrariasse o regime democrático.

No tocante às relações de trabalho, que foram mantidas pela Constituição de 1946, a principal inovação foi o direito dos trabalhadores de participarem diretamente nos lucros da empresa. Entretanto, a eficácia desse direito estava condicionada à elaboração de lei posterior, que não chegou a ser editada. Portanto, esse direito só existiu no plano teórico, não tendo efeito prático. Igualmente, essa Carta assegurou expressamente o direito de greve dos trabalhadores, condicionando sua eficácia a regulamentação por lei.

Outra inovação importante foi a garantia de amplo acesso ao Poder Judiciário em caso de lesão a direito individual, o que equivale à inafastabilidade da prestação jurisdicional. Além disso, foram explicitamente proibidas as penas de morte e as prisões perpétuas.

A forma republicana de governo e a forma federativa de Estado foram declaradas como cláusulas pétreas, ou seja, não podiam ser modificadas mediante emendas constitucionais.

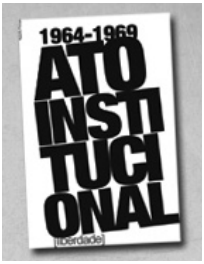
A Constituição de 1967

Fruto da Revolução de 1964 e com o objetivo de consolidar seus ideais, uma das principais características da Carta de 1967 foi a concentração de poderes no presidente da República, ao mesmo tempo em que concentrou atribuições no âmbito da União, em detrimento dos estados e municípios.

No que tange à repartição de competências entre as entidades federadas (União e estados), manteve a mesma estrutura da Carta anterior, ou seja, enumerou as atribuições da União e previu as competências residuais dos estados. A autonomia conferida aos municípios era simplesmente formal, uma vez que, em determinadas situações previstas na Constituição, a União e o Estado poderiam invadir o espaço peculiar aos municípios. Para exemplificar, era facultado à União, por meio de lei complementar, conceder isenções de impostos estaduais e municipais; os prefeitos das capitais e das estâncias hidrominerais eram escolhidos pelo governador do Estado, mediante prévia aprovação da Assembleia Legislativa; os prefeitos dos municípios declarados de interesse da segurança nacional eram escolhidos pelo presidente da República.

Quanto às receitas tributárias, a maior parte dos recursos financeiros foram destinados à União, com prejuízo para os estados, que dependiam da boa vontade do governo federal para a liberação de recursos.

A parte dedicada aos direitos e garantias individuais era extensa, reproduzindo todos os direitos previstos na Carta de 1946, embora não passassem de letra morta, já que eram desprovidos de efetividade ou eficácia social. Direitos assegurados no Texto Constitucional não significavam garantia de sua observância na prática, pois as constituições não tinham força normativa.



Um dos graves defeitos da Constituição de 1967 foi a possibilidade de aprovação de leis por decurso de

prazo, sob a alegação de que era preciso acabar com a inércia do Poder Legislativo, fato que configura desrespeito à autonomia do Parlamento.

A República e a Federação continuavam a ser cláusulas pétreas, uma vez que a Constituição vedava a apresentação de proposta de emenda tendente a suprimi-las. Sob a vigência dessa Carta, foram editados 12 atos institucionais, instrumentos autoritários que podiam alterar a Constituição.

A Constituição de 1969 (Emenda nº 1 à Constituição de 1967)

Inicialmente, cumpre esclarecer que, sob a ótica estritamente formal, não se trata de uma constituição, e sim de uma emenda que modificou a Carta de 1967. Esse ponto de vista minoritário era defendido principalmente pelos juristas que apoiavam o regime militar, sendo que a maioria dos autores a consideravam uma nova Constituição, pois modificou profundamente a ordem constitucional anterior, tese compartilhada por Cláudio de Souza Neto e Daniel Sarmento (*ob. cit*. p. 148).

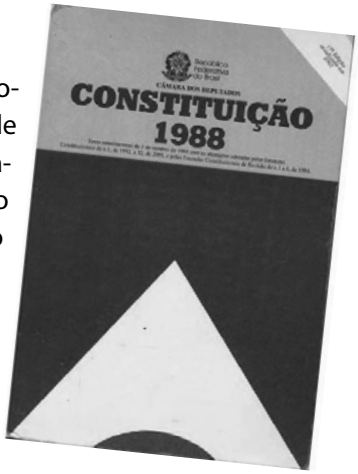
Não resultou de uma assembleia constituinte, pois foi editada pela junta militar que governava o País, que era constituída dos ministros do Exército, da Marinha e da Aeronáutica, que, ao editar o AI-12, foram investidos na Chefia do Poder Executivo enquanto durasse o impedimento temporário do então presidente Costa e Silva, afastado da Presidência por problemas de saúde.

Entre as principais novidades da Constituição de 1969, destacavam-se as seguintes: o nome oficial do País passou de Brasil para "República Federativa do Brasil", que permanece ainda hoje; a redução do número de deputados federais; a restrição à imunidade parlamentar, que excluiu os crimes contra a honra (calúnia, injúria e difamação) ou contra a segurança nacional; o Ministério Público passou

a integrar o Poder Executivo, diferentemente da Carta anterior, em que fazia parte do Judiciário; restrição à liberdade de expressão; previsão de adoção da pena de morte nos casos previstos na Constituição; as assembleias legislativas foram excluídas da possibilidade de apresentar propostas de emenda à Constituição. Enfim, tratava-se de uma Carta autoritária e antidemocrática.

Segundo Afonso Arinos de Melo Franco, "foi uma constituição de tipo instrumental, destinada tão somente a dar fisionomia jurídica a um regime de poder de fato; há, dentro dela, um núcleo, por assim dizer, tradicional, que reconhece as realidades históricas e políticas da formação nacional, e, por isso mesmo, é a sua parte duradoura; afora isso, o seu texto é de escassa, ou, mesmo, nenhuma importância" (DIREITO CONSTITUCIONAL, Rio de Janeiro: Forense, 1986, p. 179).

A Constituição de 1988



A Carta de 1988 foi a mais moderna, progressista, democrática e transparente de todas as constituições brasileiras, cuja elaboração contou com ampla participação da sociedade. Ulysses Guimarães, que foi o presidente da Assembleia Constituinte, a apelidou de Constituição cidadã, uma vez que fortaleceu a cidadania e previu vários instrumentos de controle do poder público, a par do extenso rol de direitos e garantias individuais e coletivos.

Diferentemente das cartas anteriores, que começavam com as regras atinentes à organização do Estado e terminavam com a enumeração dos direitos fundamentais das pessoas, a Constituição atual faz o contrário. Ela inicia com os princípios fundamentais norteadores do Estado brasileiro (soberania, cidadania, dignidade da pessoa humana, etc.) e a explicitação dos direitos e garantias individuais e coletivos no art. 5º, que contém 78 incisos, o mais extenso de todas as constituições. Em seguida, vêm as normas sobre a organização do Estado e outras matérias. Essa inversão realizada pela Constituição dá ênfase à primazia dos

direitos fundamentais e, especialmente, ao princípio da dignidade da pessoa humana. Nesse ponto, ensinam Cláudio de Souza Neto e Daniel Sarmento que "essa inversão topológica não foi gratuita. Adotada em diversas constituições europeias do pós-guerra, após o exemplo da Lei Fundamental alemã de 1949, ela indica o reconhecimento da prioridade dos direitos fundamentais nas sociedades democráticas" (*ob. cit*. p. 172). Aliás, o traço por excelência da atual Constituição consiste precisamente na abundância e efetivação dos direitos fundamentais das pessoas: direitos civis e políticos, de primeira dimensão; direitos sociais (saúde, educação, assistência social, trabalho, etc.), também chamados de segunda dimensão; e os direitos de terceira dimensão, como o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado e ao patrimônio cultural. A Carta de 1988 preocupou-se, também, com a proteção efetiva dos segmentos mais vulneráveis da sociedade, como as mulheres, as crianças e adolescentes, os idosos, os indígenas e os deficientes.

Outro aspecto peculiar à Constituição em vigor é sua faceta democrática, o que pode ser constatado da seguinte forma: consagração do sufrágio universal (voto direto e secreto) para os cargos eletivos nos três níveis de governo (federal, estadual e municipal); direito de voto aos analfabetos, ainda que facultativo; plebiscito (consulta prévia à população sobre matérias relevantes para a sociedade); referendo (ratificação popular de decisões políticas ou administrativas importantes tomadas pelo Estado); e a iniciativa popular para a apresentação de projetos de lei, que são verdadeiros instrumentos de participação democrática.

No que se refere às receitas públicas, a Constituição fortaleceu e ampliou a competência tributária dos estados e municípios, que tiveram uma participação mais razoável no bolo tributário, diferentemente do que ocorreu no regime anterior. Pela primeira vez na história, o municí-

pio passou a integrar, formal e efetivamente, o sistema federativo brasileiro, mediante a ampliação de sua autonomia constitucional.

O Poder Legislativo também saiu fortalecido com a nova Carta por várias razões: ampliação da iniciativa legislativa; fim da aprovação de leis por decurso de prazo; valorização das comissões parlamentares de inquérito (CPIs), que passaram a dispor de poderes de investigação próprios das autoridades judiciárias; e a prerrogativa de sustar atos normativos do Executivo que exorbitem do poder regulamentar. As duas últimas prerrogativas têm o escopo de tornar mais efetiva a função fiscalizadora do Parlamento.

O Poder Judiciário ganha autonomia administrativa e financeira, e o Supremo Tribunal Federal (STF), verdadeiro guardião da Constituição e seu principal intérprete, passa a desempenhar papel fundamental no controle de constitucionalidade das leis. Isso porque, além da ampliação do acesso à justiça, o STF goza de competência originária para julgar as ações diretas de inconstitucionalidade, por ação ou omissão, e a ação declaratória de constitucionalidade, que pode ser proposta por vários órgãos ou autoridades mencionadas na própria Constituição (presidente, Mesa da Câmara ou do Senado, procurador-geral da República, governador do Estado, etc.). O controle concentrado de constitucionalidade das leis, a cargo do STF, permite que as leis federais ou estaduais contrárias à Constituição da República sejam declaradas inconstitucionais. Trata-se de um papel relevante do STF, que funciona como legislador negativo e anula normas incompatíveis com a Constituição, quando provocado, embora seus membros não sejam eleitos pelo povo. Atualmente, fala-se muito em ativismo judicial e ascensão política do Judiciário. Essa ascensão significa que, a partir da promulgação da vigente Carta Magna, o judiciário vem decidindo questões de natureza política, que eram da alçada exclusiva do Executivo e do Legislativo. Houve, portanto, um deslocamento do eixo político daqueles poderes para o judiciário, o qual passou a ter uma atuação proativa na interpretação da Constituição. Aqui reside um dos principais aspectos do chamado "neoconstitucionalismo", um conjunto de mudanças por que passa o Estado e a administração pública.

Outro ponto alto da Carta de 1988 é o fortalecimento do Ministério Público, órgão responsável pela "defesa da ordem jurídica, do regime

democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis", nos termos do art. 127 da Constituição. Cabe a ele a competência privativa para propor a ação penal pública, entre outras atribuições. Dotado de autonomia administrativa, funcional e financeira, esse importante órgão constitucional funciona como fiscal da lei.

A Defensoria Pública, órgão encarregado de defender os interesses e direitos dos necessitados, também saiu fortalecida com a Carta de 1988, sendo rotulada de instituição essencial à função jurisdicional do Estado, de forma análoga ao Ministério Público.

A atual Carta ampliou significativamente as chamadas cláusulas pétreas, que abrangem a forma federativa de Estado; o voto direto, secreto, universal e periódico; a separação dos Poderes; e os direitos e garantias individuais, nos termos do art. 60, § 4º, da Constituição. Lembre-se de que qualquer proposta de emenda que vise abolir essas matérias não será sequer objeto de deliberação.

Quanto à possibilidade de modificação do Texto Constitucional, respeitadas as limitações de conteúdo, tal prerrogativa é assegurada a 1/3, no mínimo, dos membros da Câmara dos Deputados ou do Senado Federal; do presidente da República; ou de mais da metade das assembleias legislativas das unidades da Federação, manifestando-se, cada uma delas, pela maioria relativa de seus membros.

Como o Brasil é um Estado Federal constituído da União, dos estados, do Distrito Federal e dos municípios, todos autônomos, cada uma dessas entidades político-administrativas elabora suas constituições, observados os princípios da Carta Federal. No âmbito do Distrito Federal e dos municípios, a lei orgânica funciona como uma Constituição, sendo a lei mais importante do território, funcionando como fundamento de validade para todas as leis distritais e municipais. No caso específico da Lei Orgânica Municipal, ela deve respeitar os princípios da Constituição Federal e da Constituição do Estado.

É oportuno ressaltar que, antes da Carta de 1988, as constituições brasileiras não eram consideradas como normas jurídicas, mas simples projetos políticos ou cartas de recomendações, desprovidas de eficácia social. Essa situação só modificou após a sua promulgação, quando passou a ter força normativa. Aqui, cabe transcrever a lição precisa de Luis

Roberto Barroso: "o debate acerca da força normativa da Constituição só chegou ao Brasil, de maneira consistente, ao longo da década de 1980, tendo enfrentado as resistências previsíveis... Não é surpresa, portanto, que as constituições tivessem sido, até então, repositórios de promessas vagas e de exortações ao legislador infraconstitucional, sem aplicabilidade direta e imediata. Coube à Constituição de 1988, bem como à doutrina e à jurisprudência que se produziram a partir de sua promulgação, o mérito elevado de romper com a posição mais retrógrada" (CURSO DE DIREITO CONSTITUCIONAL CONTEMPORÂNEO. 4º ed. São Paulo: Saraiva, 2013, p. 285).

Referências

- BARROSO, Luis Roberto. Curso de Direito Constitucional Contemporâneo: os conceitos fundamentais e a construção do novo modelo. 4ª ed. São Paulo: Saraiva, 2013.
- BRANCO, Paulo Gustavo Gonet; COELHO, Inocêncio Mártires; MENDES, Gilmar Ferreira. Curso de Direito Constitucional. 4ª ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2009.
- SARMENTO, Daniel; SOUZA NETO, Cláudio Pereira de. Direito constitucional: teoria, história e métodos de trabalho. Belo Horizonte: Fórum, 2013.
- SILVA, José Afonso da. Comentário contextual à Constituição. 6ª ed. São Paulo: Malheiros, 2009.

Telefones úteis da Assembleia

- Centro de Atendimento ao Cidadão (CAC) – (31) 2108-7800
- Escola do Legislativo – (31) 2108-3400
- Ouvidoria Parlamentar – 0800-310888
- Procon Assembleia – Santo Agostinho: (31) 2108-5500
  Praça Sete – Centro: (31) 2108-3456

Escola do Legislativo
Av. Olegário Maciel, 2.161 – Lourdes
30180-112 – Belo Horizonte – Minas Gerais
(31) 2108-3400
www.almg.gov.br/escola
escola@almg.gov.br

Assembleia Legislativa do Estado de Minas Gerais
Rua Rodrigues Caldas, 30 – Santo Agostinho
30190-921 – Belo Horizonte – Minas Gerais
(31) 2108-7000
www.almg.gov.br

Ficha Técnica

Coleção Passo a Passo
Publicação da Assembleia Legislativa de Minas Gerais

Coordenação:
Escola do Legislativo

Gerente-Geral da Escola do Legislativo:
Ruth Schmitz de Castro

Planejamento Executivo e Produção Gráfica:
Gerência de Publicidade e Comunicação Visual

Revisão Linguística:
Izabela Moreira

Redação Original:
Antônio José Calhau de Resende

Formatação e Diagramação:
Letícia Martinez Matos

Capa e Ilustrações:
Letícia Martinez Matos

Revisão:
Celeno Ivanovo

Impressão:
Gerência-Geral de Suporte Logístico

Escola
do Legislativo
ASSEMBLEIA
LEGISLATIVA
DE MINAS GERAIS