

# CONSTITUIÇÕES CONSTITUINTE RACIONALIZAÇÃO

BREVES COMENTÁRIOS

MÉTODO DE TRABALHO

PROGRAMA CONCEITUAL LAURO SODRÉ NETO

Palavras há que, desgastadas pelo uso, perdem progressivamente sua conotação com a idéia original que representam. Trata-se de um fenômeno semântico normal. Entretanto, como informa a Teoria dos Sistemas, a palavra é o modelo simbólico de uma idéia.

Se, por qualquer razão, varia a relação entre a idéia e a palavra entre a realidade e o modelo, cumpre verificar se houve modificação na realidade ou variação no valor semântico do modelo.

Conta-se, à margem da História, que um famoso general francês ao deparar com inusitado problema, difícil de equacionar à luz de seus conhecimentos formais, exclamou a frase célebre: "De quois s' agit-il?".

São estes os parâmetros que orientarão as considerações preliminares ora apresentadas.

CONSTITUIÇÃO – De que se trata?

Vejamos o que ocorre, como fator constante, em qualquer constituição.

## Constituição Inglesa

A 15 de junho de 1215, João sem Terra outorgou a seus súditos a famosa Magna Charta Libertatum, confirmada: seis vezes por Henrique III, três vezes por Eduardo I, catorze vezes por Eduardo III, seis vezes por Ricardo II, seis vezes por Henrique IV, uma vez por Henrique V, e uma vez por Henrique VI

Além da famosa Magna Carta, que marcou momento decisivo da evolução política da Inglaterra, outros eventos notáveis como a Declaração de Direitos, de 1689, após a fuga de Jaime II, são marcos indelévels, não só da História desse grande País, mas da própria Filosofia Política, ao assentarem as bases do constitucionalismo, como opção ética inelutável.

Peças independentes de tal relevância compõem o conjunto de leis que, na Inglaterra, integram a Constituição.

A Magna Carta se inicia com as seguintes palavras:

“João pela graça de Deus rei de Inglaterra, senhor da Irlanda, duque da Normandia e da Aquitânia e conde de Anjou, aos arcebispos, bispos, abades, barões, juizes, couteiros, xerifes, prebostes, ministros, bailios e a todos os seus fiéis súditos. Sabei que, sob a inspiração de Deus, para a salvação da nossa alma e das almas dos nossos antecessores e dos nossos herdeiros, para honra de Deus e exaltação da Santa Igreja e para o bem do reino, e a conselho dos veneráveis padres Estêvão, arcebispo de Cantuária, primaz de Inglaterra e cardeal da Santa Igreja Romana... e dos nobres senhores Guilherme Marshall, conde de Pembroke... oferecemos a Deus e confirmamos pela presente Carta, por nós e pelos nossos sucessores, para todo o sempre, o seguinte:

1 - A Igreja de Inglaterra será livre e serão invioláveis todos os seus direitos e liberdades; e queremos que assim seja observado em tudo e, por isso, de novo asseguramos a liberdade de eleição, principal e indispensável liberdade da Igreja de Inglaterra, a qual já tínhamos reconhecido antes da desavença entre nós e nossos barões.

2 - Concedemos também a todos os homens livre do reino, por nós e por nossos herdeiros para todo o sempre, todas as liberdades abaixo enumeradas, para serem gozadas por eles e seus herdeiros, para todo o sempre...”

A simples leitura dessas palavras iniciais faz ressaltar, como fatos e idéias fundamentais:

- o rei, em determinado momento, decidia outorgar uma Constituição;
- a Igreja da Inglaterra era instituição de grande poder;
- houvera séria desavença entre o rei e os barões; e
- havia grande preocupação com as liberdades individuais.

Sob tais estímulos nascia a primeira Constituição do atual mundo ocidental, como um conjunto de normas que regulamentaria as bases legais do processo de interação, envolvendo: estado, governo, nação, grupos sociais e indivíduos, em função do conceito de liberdade, compreendendo direitos e deveres.

## Constituição Americana

A 17 de setembro de 1787, após exaustivos debates, foi votada a Constitution of the United States. As palavras iniciais do texto constitucional são:

“Nós, o povo dos Estados Unidos, pretendendo formar uma união mais perfeita, estabelecer a justiça, manter a tranqüilidade pública, providenciar quanto à defesa comum, promover o bem-estar geral e assegurar os benefícios da liberdade a nós e aos nossos descendentes, decretamos e estabelecemos esta Constituição para os Estados Unidos da América.

### ARTIGO I

#### Seção I

Todos os Poderes Legislativos conferidos pela presente Constituição serão atribuídos ao Congresso dos Estados Unidos composto do Senado e da Câmara dos Representantes”.

O ARTIGO II trata do Poder Executivo; o ARTIGO III do Poder Judiciário; o IV da União; o V do Processo de Emendas à Constituição; o VI da Precedência da Constituição e o

### VII da Vigência da Lei Magna.

Com o correr do tempo, foram introduzidos inúmeros aditamentos à Constituição, alguns da maior significação.

Tanto nos sete artigos originais, como nos aditamentos que seguiram, nota-se preocupação fundamental com o equilíbrio entre os três poderes e com o relacionamento entre estado, governo, nação, grupos sociais e indivíduos.

Merecem destaque especial, neste breve comentário, as primeiras dez emendas que introduziram na Constituição dispositivos inequívocos sobre os Direitos Fundamentais do Homem, ratificando a opção ética da Filosofia Política, como já ocorrera na Inglaterra.

### Constituição Francesa

A Declaração de Direitos, votada na França, em 1789, e a Constituição de 1791 refletem apreciável influência das constituições americana e inglesa. A França demonstra a mesma preocupação com as liberdades individuais, com a instituição dos três poderes, no caso, sob a hegemonia do Executivo, e com o complexo processo de interação, envolvendo estado, governo, nação, grupos sociais e indivíduos.

Depois de um evoluir bastante movimentado, as Leis Constitucionais de 1875, muito flexíveis e modificáveis sem maiores exigências, ditas, por isso, plásticas, regeram a vida da França até 1946; uma nova Constituição, com várias emendas, vigiu até 1958. Atualmente vigora a Constituição promulgada a 5 de outubro de 1958, também já emendada várias vezes. No preâmbulo, ratifica enfaticamente sua opção filosófica, da França:

“O povo francês proclama solenemente o seu apego aos Direitos do Homem e aos princípios da soberania nacional tal como foram definidos pela Declaração de 1789, confirmada e completada pelo preâmbulo da Constituição de 1946.

Em virtude destes princípios e do princípio da livre determinação dos povos, a República oferece aos territórios do ultramar, que manifestem a vontade de a elas aderir, instituições novas fundadas no ideal comum de liberdade, igualdade e fraternidade e concebidas em vista da sua evolução democrática”.

Evidencia, outrossim, a especificidade inelutável da constituição de cada país, ao abordar aspectos que lhe são peculiares, admitindo, embora, opções filosóficas comuns a outras nações.

Em seu Artigo 1.º ainda mais se destaca essa característica:

“Artigo 1.º – A República e os povos dos territórios ultramarinos que, por ato de livre determinação, aceitam a presente Constituição instituem uma Comunidade.

A Comunidade baseia-se na igualdade e na solidariedade dos povos que a constituem”.

### Constituição Alemã (República Federal da Alemanha)

A Constituição da República de Weimar sempre foi tida pelos estudiosos do Direito Constitucional como modelo dos mais indicados para uma análise comparativa. Seu regime de governo, caracterizado por um parlamentarismo presidencializado, e seus dispositivos sobre a Ordem Econômica e Social despertam o maior interesse entre os constituintes, nas assembleias de legitimidade insofismável. Com a inexorável realidade do dualismo alemão, após a Segunda Guerra seria, aparentemente, muito elucidativo comparar as constituições das duas Alemanhas. A da República

Federal, refletindo os mais legítimos traços culturais modais da nação alemã e a da nova República Democrática sob a forte influência da ideologia marxista-leninista.

São da primeira as palavras iniciais que se seguem. Lei Fundamental de 23 de maio de 1949:

“Consciente da sua responsabilidade perante Deus e perante os homens, animado da vontade de salvaguardar a sua Unidade como nação e como Estado e de servir à causa da paz no Mundo, no seio de uma Europa unida, de membro igual em direitos, o povo alemão de Badem, Baixa Saxônia, Baviera, Brema, Eslésvico-Holsácia, Hamburgo, Hessa, Remânia-Palatinado, Remânia do Norte-Vestefália, Vurtemberg-Badem e Vurtemberg-Hohenzollern aprova a presente Lei Fundamental da República Federal da Alemanha em virtude do seu poder constituinte e a fim de organizar uma vida política em bases novas durante um período transitório.

Nesta obra procede igualmente em nome dos alemães, aos quais é recusada a possibilidade de colaboração.

Todo o povo alemão é chamado a realizar, pela livre disposição de si próprio, a Unidade e a Liberdade da Alemanha”.

Como nas Constituições mencionadas anteriormente, também aqui se observam dispositivos que regulamentam as interações entre: estado, governo, nação, grupos sociais e indivíduos.

## Constituição da República Democrática Alemã

Da Constituição da República Democrática Alemã, além do Preâmbulo, transcrevemos alguns trechos do Título I – Das Bases da Sociedade e do Estado Socialista.

### PREÂMBULO

“Perpetuando as tradições revolucionárias da classe operária alemã e apoiando-se nas transformações efetuadas após a libertação das garras do fascismo, o povo da República Democrática Alemã obteve o seu direito à autodeterminação sócio-econômica, política e nacional, de acordo com os processos de desenvolvimento histórico da nossa época, e organiza agora a sociedade socialista avançada.

Com a vontade de determinar livremente o seu destino e de prosseguir inflexivelmente na via do socialismo e do comunismo, da paz, da democracia e da amizade entre todos os povos, o povo da República Democrática Alemã aprovou a presente Constituição Socialista.

Art 1.º – A República Democrática Alemã é um Estado Socialista operário e camponês. É a organização política dos trabalhadores da cidade e do campo, sob a direção da classe operária e do seu Partido Marxista-Leninista.

Art 2.º – 1. Na República Democrática Alemã, todo o poder é exercido pelos trabalhadores da cidade e do campo.

Art 6.º – 2. A República Democrática Alemã está, para sempre e de maneira irrevogável, ligada à União das Repúblicas Socialistas Soviéticas.

Art 7.º – 2. ...O Exército Nacional Popular mantém uma estreita fraternidade de armas com os Exércitos da União Soviética e de outros países socialistas.

Art 10 – 1. A propriedade socialista compreende:

- A propriedade social, bem de todo o povo;
- A propriedade cooperativa de agrupamentos de trabalhadores; e

– A propriedade de organizações sociais de cidadãos.”

Os contrastes entre as constituições das duas Alemanhas dispensam comentários. Observa-se, na da Alemanha Marxista-Leninista, a total discriminação contra quem não for trabalhador do campo ou da cidade, ou ainda a presença de expressões como “para sempre e de maneira irrevogável ligada à URSS”, “estreita fraternidade de armas” e outras muitas equivalentes tão comuns ao longo do texto constitucional.

Em qualquer Constituição de país livre jamais se observa tão elevado grau de renúncia à soberania nacional agravada pela submissão passiva a outro país.

Ainda assim, também aqui se observa a necessidade de se definir o tipo de relacionamento entre estado, governo, nação, grupos sociais e indivíduos.

## Constituições Brasileiras

### 1.<sup>a</sup> – 1824 – MONARQUIA – alguns aspectos importantes

Elaborada por um Conselho de Estado, de dez membros, nomeados por D. Pedro I e logo outorgada; invoca a graça de Deus e a aclamação dos povos; acrescenta aos três clássicos poderes o Poder Moderador, com a atribuição de “velar pela independência, equilíbrio e harmonia dos outros”; poderes Executivo e Moderador exercidos pelo Imperador; estado unitário; inspiração franco-portuguesa; igreja oficial. Já em 1837, após vários sucessos da práxis política envolvendo Regente, facções e os novos partidos políticos, o Regente, por pressão da maioria parlamentar, renunciou praticando, de fato, o regime parlamentar que, de direito, nunca existiu embora cada vez mais praticado no Império.

### 2.<sup>a</sup> – 1891 – PRIMEIRA REPÚBLICA – ligeiro histórico

Anteprojeto iniciado ainda em 1889 por Comissão oficial de cinco membros, sob a presidência de Saldanha Marinho, para ser debatido por uma futura Assembléia Constituinte; após os debates, apresentados três projetos que foram integrados em um único, redigido por Rangel Pestana; com várias modificações de autoria de Ruy Barbosa, foi o projeto finalmente aprovado em 1890; instalado o Congresso a 15 de novembro de 1890, sob a presidência de Prudente de Moraes, foi eleita Comissão de 21 membros, integrada por um representante de cada estado e um do Distrito Federal, para apreciar o projeto do governo; com destacada atuação de alguns membros dessa Comissão Parlamentar, dentre os quais Lauro Sodré, Amaro Cavalcanti, José Higino, Virgílio Damásio, Bernardino de Campos, Ubaldino do Amaral, Lauro Müller, Júlio de Castilhos, João Pinheiro e Lopes Trovão, várias emendas foram propostas; a 24 de fevereiro de 1891 foi a Constituição aprovada e, dentre as emendas mantidas, vale ressaltar: eleição direta para presidente, vice-presidente e senadores – mandato de quatro anos – supressão das penas de banimento e morte. Em 1926, face à pressão social e política presente no mundo e refletindo a tendência conservadora do Governo, a Constituição sofreu emendas que aumentaram o poder do Executivo.

### 3.<sup>a</sup> – 1934 – SEGUNDA REPÚBLICA – autoritarismo e reação liberalista

Vitória da revolução de 1930; dissolução do Congresso; implantação de um governo discriminatório; instalação de uma Comissão Legislativa com o objetivo de rever a legislação em vigor; Revolução Constitucionalista de São Paulo, em 1932, dominada pelo governo; Assembléia

Constituinte instalada a 15 de novembro de 1933; Constituição promulgada a 16 de julho de 1934. Longo texto legal inspirado na Constituição de Weimar; tentativa de compatibilização de posições liberais, socialistas e totalitaristas; incorporação de textos sobre a família, sufrágio feminino, voto secreto, ordem econômica e social; restabelecida a invocação a Deus.

#### 4ª – 1937 – ESTADO NOVO – tentativa de consolidação do totalitarismo

Constituição decretada pelo Chefe do Governo, com o apoio das Forças Armadas, como resposta aos movimentos ideológicos que ameaçavam a paz social; eliminou a invocação a Deus; restringiu o poder do Legislativo, do Judiciário e dos Estados; aumentou o poder do Executivo; restringiu as garantias individuais; restabeleceu a pena de morte; dissolveu Câmara, Senado e Assembléias Legislativas; prorrogou o mandato do Chefe do Governo até a realização de um plebiscito que também aprovaria a Constituição outorgada. Era uma Constituição totalitária e ensejou a consolidação da ditadura até sua queda em 1945.

#### 5ª – 1946 – TERCEIRA REPÚBLICA – reação democrática

Assembléia Constituinte instalada a 1.º de fevereiro de 1946, integrada por representantes dos partidos políticos no Congresso; três meses após, apresentação do projeto ao plenário para debates e emendas; aprovação e promulgação a 18 de setembro de 1946. É ainda mais pormenorizada que a de 1934 e, como esta, tentou compatibilizar práticas liberais e socialistas, presidencialistas e parlamentaristas, federalistas e unitaristas; restabeleceu os poderes tradicionais do Legislativo e do Judiciário; amparou o trabalhador; excluiu os dispositivos de cunho autoritarista; manteve tendência nacionalista; foi seguida de expressivos trabalhos da Comissão Mista de Leis Complementares.

Em 1961, irrompeu grave crise com a renúncia do Presidente Janio Quadros e ascensão do Vice-Presidente João Goulart, muito autoritário, dando grande força ao sindicalismo político e incentivando abertamente as manifestações, em praça pública, de ativistas de ideologia marxista-leninista. As Forças Armadas, com o apoio da maioria da opinião nacional, expressavam seu desacordo em relação aos graves riscos a que a práxis política expunha a Nação. Nessas circunstâncias, ganhou força no Congresso a velha idéia do Parlamentarismo, instituído formalmente pela Emenda Constitucional N.º 4 de 2 de setembro de 1961, denominada Ato Institucional. Após difícil e instável período, o Regime Parlamentar, mal estruturado e não funcionando a contento, teve negada sua legitimidade por um plebiscito de alto conteúdo emocional. Seguiu-se o restabelecimento do Regime Presidencial pela Emenda Constitucional N.º 6, de 23 de janeiro de 1963. Não obstante, práticas características dos Regimes Parlamentares vem sendo cada vez mais empregadas, entre nós, o que parece demonstrar uma opção nacional por esse tipo de regime, para o nosso Governo.

#### 6ª – 1967 – QUARTA REPÚBLICA – tutela militar de tendência democrática

Restabelecidas as características da práxis política de 1961 eclodiu a revolução de 31 de março de 1964 e as Forças Armadas assumiram o controle da situação. Com a evasão do Presidente João Goulart, ascendeu à Presidência da República, 2/4/64, o Presidente da Câmara dos Deputados, Deputado Ranieri Mazzilli. A 9 de abril novo Ato Institucional, agora da Revolução triunfante, ratificou a Constituição Federal e deu outras providências. A 11 de abril e a 15 de abril

foram eleitos e empossados Presidente da República e Vice-Presidente, o Marechal Humberto Castello Branco e o Deputado José Maria Alkmim.

Com o Regime Presidencial fortemente autoritário imposto pela Revolução, o país viveu quase três anos sob grande variedade e multiplicidade de Atos Institucionais, Emendas Constitucionais, Atos Complementares e centenas de Decretos-Leis impondo-se um urgente ordenamento jurídico do mais alto nível. Por iniciativa do Governo, Ato Institucional N.º 4, de 6 de dezembro de 1966, o Congresso foi convocado para se reunir extraordinariamente de 12 de dezembro de 1966 a 24 de janeiro de 1967 com a finalidade de discutir, votar e promulgar o projeto de Constituição apresentado pelo Presidente da República. Depois de intenso trabalho de comissões e plenários, a nova Constituição foi promulgada a 24 de janeiro de 1967, tal como determinado.

A Constituição de 1967 institucionalizava, de direito, um regime democrático, sensível aos problemas sociais que, de fato, estava sob a tutela dos chefes militares, notadamente do Exército. O regime se apresentava como compatível com a conjuntura nacional da época e são inegáveis tanto realizações notáveis que caracterizaram o período de revolução quanto, por vezes, lamentáveis excessos e omissões decorrentes de falhas humanas. A 13 de dezembro de 1968 o Ato Institucional N.º 5 hipertrofiou o poder do Executivo.

#### 7.<sup>a</sup> – 1969 – QUINTA REPÚBLICA – a grande Emenda Constitucional

A 31 de agosto de 1969, os ministros militares, após a morte do Presidente, comunicaram à Nação:

“A situação que o País atravessa, por força do Ato Institucional N.º 5, de 13 de dezembro de 1968, e do Ato Complementar N.º 38 da mesma data, que decretou o recesso do Congresso Nacional, a par das outras medidas relacionadas com a segurança interna, não se coaduna com a transferência das responsabilidades de autoridade suprema e de Comandante Supremo das Forças Armadas, exercida por Sua Excelência a outros titulares, conforme previsão Constitucional”

Assumido o governo, os três chefes militares editaram a Emenda Constitucional N.º 1, posta em vigor a 17 de outubro do mesmo ano. Esta Emenda introduziu cerca de 150 alterações de fundo e centenas de alterações de forma em uma Constituição de 189 artigos. A nova Carta, mais autoritária que a anterior, consolidava a hipertrofia do poder do Executivo e limitava, sob vários aspectos, os direitos individuais. Oito dias após, a 25 de outubro, o Congresso elegeu o Presidente e o Vice-Presidente da República cuja posse se deu a 30 do mesmo mês. Tal como já vinha ocorrendo desde 1964, a nova Constituição foi objeto de inúmeras emendas e dispositivos legais complementares. Nesse clima, eminentemente conjuntural, três governos se sucederam. Partindo de um forte autoritarismo foram, pouco a pouco, aproximando a nação da plenitude do regime democrático com redução progressiva da tutela de fato dos altos escalões militares.

#### Identificação do fator constante

Os dados exemplificativos colhidos em algumas constituições estrangeiras e as breves observações sobre as sete constituições que marcaram o evoluir político da Nação Brasileira identificam como fator constante, necessário e suficiente, em todas elas e, aparentemente, em quaisquer outras, a necessidade de definir o tipo de relacionamento entre: estado, governo, nação,

grupos sociais e indivíduos. Permitem outrossim, prosseguir na formulação das considerações preliminares sobre o tema **CONSTITUIÇÃO**, a que se propôs, de início, o presente estudo.

## **Assembléia Constituinte**

Às vésperas da instalação de uma Assembléia Constituinte que elaborará, ao que se pretende, uma Carta Magna para durar, orientando nossa Pátria para dias mais felizes, este trabalho é oferecido como mais um pequeno subsídio à otimização da importantíssima missão a ser cumprida. Missão difícil, os exemplos o demonstram, que exige sensibilidade, civismo e inteligência de seus executores. Nunca será demais ressaltar as naturais dificuldades com que se defrontarão os constituintes em seu mister de elaborar uma Constituição. Partindo da verdadeira opção filosófica na Nação, o colegiado terá de identificar, com propriedade, quais as aspirações vitais da Nação como um todo. Seus componentes não poderão se deixar influenciar por pressões de toda ordem que se lançarão sobre eles. Só quando estiverem bem fundamentados e imunizados terão possibilidade de realizar um bom trabalho.

## **Bibliografia**

No presente trabalho os livros e periódicos relacionados com o assunto, lidos ou consultados pelo autor durante toda uma vida de estudos de temas do mais alto interesse nacional, dificilmente poderiam constar de uma bibliografia. As inúmeras conferências ouvidas na Escola Superior de Guerra, no Colégio Interamericano de Defesa, em Universidades e nos mais diversos auditórios; as entrevistas com professores e especialistas; e, os debates entre colegas de vários cursos: constituem-se em riquíssima fonte de conhecimentos já consolidados, de especificação impraticável, em termos precisos.

As Referências Bibliográficas se limitarão aos livros que, mais diretamente, contribuíram para a elaboração do trabalho. Nem por isso, as inúmeras fontes não explicitadas seriam menos importantes. Nelas se encontram, muitas vezes, as origens das idéias, bem como valiosas informações assimiladas.

Foram lidos e consultados, a cada momento:

- MIRANDA, Jorge. Constituições de Diversos Países. Vol I e II, Imprensa Nacional, Casa da Moeda, Lisboa, 1979.
- JACQUES, Paulino. Curso de Direito Constitucional. 9<sup>a</sup> Edição, Forense, 1983.
- UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA. Publicações Relativas ao Curso de Introdução à Ciência Política.
- UNIVERSIDADE CANDIDO MENDES em convênio com o Institute Universitaire de Technologie de Montpellier. Publicações do Curso: Informática para Executivos e Profissionais de Nível Superior.