

A Constituição de 1988

O desafio agora é assegurar o respeito à nova legislação

LUÍS FRANCISCO CARVALHO Fº
Do equipe de articulistas

A cerimônia, as homenagens e o tom ufanista dos discursos simbolizam uma etapa cumprida, um esforço de 20 meses para a consecução de uma tarefa que se considerava essencial para a transição democrática. Hoje há uma certa sensação de alívio, mas uma nova disputa deve começar no Brasil. Promulgada a Constituição, definida a literalidade do texto, resta saber da sua eficácia, da extensão dos princípios estabelecidos e da disposição política de implementá-los imediatamente.

A Constituição não é apenas volumosa e detalhada. É ambígua e controversa. Enquanto segmentos empresariais, por exemplo, mostram-se apreensivos com o leque de benefícios trabalhistas que o texto contempla, setores à esquerda não reclamam só das reformas que não vieram, mas da necessidade de uma legislação complementar para que a maioria das modificações aprovadas passe a valer. Enquanto o Executivo perde poder, o Legislativo recupera atribuições. Contudo, as transferências de poder e as mudanças nas relações sociais não se operam pelo que está escrito: do ponto de vista jurídico, uma Carta pode ser apenas "uma folha de papel" (Lassalle).

A disputa em torno da eficácia da Constituição promete se generalizar, de forma organizada ou aleatória, frontal ou subterrânea. Além de jogar para o futuro a definição de diversos focos de tensão, entregando ao Congresso Nacional a iniciativa de regulamentá-los, o texto autoriza interpretações divergentes. O "time" da complementação legislativa não será ditado apenas pela busca de soluções próximas de um consenso político, mas também pelo andamento da sucessão presidencial. O poder público pode se empenhar ou não pelo cumprimento das novas regras e o governo pode ou não frustrar expectativas de reforma.

Como que para compensar estas dificuldades, a Carta oferece instrumentos de vigilância inéditos na história do país, o que configura seu lado mais moderno: aprimora de maneira substancial os mecanismos de controle da constitucionalidade e introduz inovações como o mandato

de injunção, o mandato de segurança coletivo e o habeas-data. Mas é preciso ficar claro que a superação das diferenças inspiradas no texto constitucional está nas mãos do Judiciário — um Poder essencialmente conservador, inerte por definição e que tem um passado de omissão política.

Para se aferir a amplitude do problema da eficácia, é preciso compreender o universo conceitual em que se inscreve uma Constituição e as características do processo constituinte brasileiro. Uma ordem jurídica e política, pelo menos em tese, forma um sistema harmonioso e lógico. A imagem gráfica mais conhecida deste sistema foi desenhada pelo jurista Hans Kelsen: uma pirâmide em cujo vértice está a Carta, um conjunto de normas que se origina em si mesmo, que decorre da vontade política do país (democrática ou não) e que inspira todas as demais regras jurídicas — hierarquizadas em degraus descendentes. Portanto, as leis complementares, a legislação ordinária, os decretos, as portarias e os contratos devem obedecer aos princípios fixados pelas instâncias superiores. Se existir um dispositivo que viole o espírito da Constituição, ele deve ser eliminado. Mas, se ele deforma o sistema geométrico, nem por isso deixa de ter vigência: a inconstitucionalidade de uma norma deve ser declarada por um órgão competente e segundo critérios objetivos.

E confrontando esta concepção teórica com as peculiaridades brasileiras que afloram os problemas. O país não experimentou um instante de ruptura. O Congresso constituinte foi decorréncia da distensão "lenta e gradual" iniciada pelo ex-presidente Geisel. Ao mesmo tempo em que não se operou uma mudança radical de poder, o conjunto de regras que dirigia a vida das pessoas permaneceu intacto. Neste contexto, a pirâmide idealizada por Kelsen foi atingida só no ápice. O sistema foi estabelecido de cima para baixo e o topo introduziu sobre alicerces já consolidados. Desta forma, a adaptação da base jurídica atual aos novos princípios — muitos de pretensão reformista — pode sofrer resistência e, se for vitoriosa, levar anos. O próprio texto, ao prever uma

revisão constitucional para 1993, enfraquece o seu poder impositivo.

O conteúdo da Constituição também conspira contra a sua eficácia. Criou regras uniformes para um país desigual, gerou expectativas de um assistencialismo generoso, que dificilmente se poderá atender, e cartorializou ainda mais a economia. O fato é que uma fórmula simples e sub-reptícia pode negar efetividade ao texto: para se evitar, por exemplo, o benefício ampliado da "licença à gestante", basta dificultar o acesso das mulheres ao mercado de trabalho.

A Carta é conservadora na sua essência, não induz transformações de fundo e, basicamente, normaliza as relações institucionais depois de um período autoritário. Por outro lado, nem todas as reformas aprovadas irão gerar controvérsia. Não há dúvida, assim, a respeito da eleição direta, pela maioria absoluta dos votos, do próximo presidente da República. Outras mudanças dependem só de vontade política. É o caso da reforma urbana: não é uma imposição do texto e cabe aos municípios levá-la adiante.

A polêmica ficará por conta dos itens que modificam de forma instantânea e concreta as relações sociais e o perfil do poder público. Afinal, as obrigações trabalhistas são auto-aplicáveis ou necessitam de regulamentação? Qual será, enfim, a amplitude real do mandato de injunção (instrumento criado para suprir a falta de norma regulamentadora, quando se torna inviável o exercício dos direitos e liberdades constitucionais)?

Dependendo do ritmo em que o Congresso Nacional adaptar a legislação aos novos princípios, será obra da Justiça garantir a coerência da Carta: ou pela declaração direta da inconstitucionalidade de uma norma pelo Supremo Tribunal Federal, ou caso por caso, às vezes até contraditoriamente. De uma certa forma, o processo constituinte continua em andamento e muitos dos impasses ideológicos que impediram a aprovação de um texto mais preciso devem retornar ao Parlamento e refletir nas decisões do Judiciário. Até agora, o importante era escrever; daqui para a frente, o desafio é cumprir o que está escrito.



Esta é a capa da edição da Constituição de 1988 publicada pelo CEGRAF (Centro Gráfico do Senado Federal)

GLOSSÁRIO

Ação de inconstitucionalidade — Processo judicial que tem por finalidade anular um ato (ou impedir uma omissão) que contrarie uma norma fundamental da nova Carta. A ação de inconstitucionalidade pode ser proposta: pelo presidente da República; pelas Mesas do Senado, da Câmara e das Assembleias Legislativas; pelos governadores; pelo procurador-geral da República; pelo Conselho da Ordem dos Advogados do Brasil; por partido político, entidade de classe e confederação sindical nacional.

Ação popular — Processo judicial que pode ser proposto por qualquer cidadão que tem por objetivo anular um ato que seja lesivo ao patrimônio público, ao patrimônio histórico-cultural, ao meio ambiente e à moralidade administrativa.

Ação rescisória — Processo judicial que pretende revisar em favor do réu, com a apresentação de novos elementos, uma decisão judicial da qual não caiba mais recursos.

"Ad nutum" — Diz-se do ato que pode ser revogado pela vontade de uma só das partes. Diz-se também da demissibilidade do funcionário público não estável, deliberada a juízo de autoridade administrativa competente.

Advocacia-Geral da União — Instituição que representa a União em juízo e assessora juridicamente o Executivo. A nova Carta dividiu as funções da Procuradoria da União em Advocacia-Geral e Defensoria Pública.

Alínea — Constitui uma subdivisão de inciso, empregada quando este contém uma enumeração ou uma discriminação extensa. A alínea é precedida de uma letra minúscula.

Alíquota — Percentual com que determinado imposto incide sobre o valor da coisa tributada.

Alistamento eleitoral — Inscrição feita diante de uma autoridade pública para exercer o direito de voto.

Artigo — A Constituição é dividida em artigos, que são agrupados em subseções, seções, capítulos e títulos. Cada artigo enuncia uma regra geral sobre um determinado assunto. É precedido de um algarismo arábico.

Autarquia — Entidade auxiliar da administração pública, dotada de autonomia. Seu patrimônio é constituído por recursos próprios, mas recebe também dotações orçamentárias do Executivo. Sua finalidade é a realização de serviços de interesse da coletividade. Está sujeita à fiscalização do Estado.

Beneficência — Obra útil realizada em uma propriedade (casa ou depósito, por exemplo), que a valoriza.

Concessão — Privilégio que o governo concede a uma determinada empresa, para que explore em regime de monopó-

lio um serviço de utilidade pública.

Crime culposo — Crime resultante de um ato de imprudência, negligência ou imperícia, por parte do agente.

Crime doloso — Aquele em que o agente pretende atingir o resultado ilícito, ou assumiu o risco de o produzir.

Crime imprescritível — Crime que não prescreve (caduca). Seu autor pode sempre ser processado pela Justiça.

Crime inafiançável — É aquele cujo autor não pode permanecer em liberdade durante o processo mediante o pagamento de uma fiança (determinada soma em dinheiro).

Crime de responsabilidade — Infração cometida por autoridade no âmbito do exercício de seus poderes.

Dar fé aos documentos — Garantir que os documentos são autênticos e que seu conteúdo é verdadeiro.

Decreto legislativo — São as leis aprovadas pelo Legislativo que não precisam ser sancionadas pelo presidente da República.

"De cuius" — Morto.

Defensoria Pública — Instituição do Executivo que tem por finalidade a orientação e a defesa, na Justiça, de pessoas sem recursos.

Ecossistema — Conjunto de relações entre os animais, vegetais e microorganismos que habitam um determinado meio ambiente.

Emenda constitucional — Projeto de lei que altera um dispositivo incluído na Constituição. Pode ser proposta por 1/3 dos membros da Câmara ou do Senado, pelo presidente da República ou por mais da metade das Assembleias Legislativas estaduais. A emenda constitucional só é aprovada se obtiver três quintos (60%) dos votos em cada uma das Casas (Senado e Câmara), em dois turnos de votação.

Empresa brasileira de capital nacional — Empresa cujo controle efetivo pertence a pessoas domiciliadas e residentes no país ou a entidades de direito público interno. A empresa de capital nacional pode ser favorecida pelo Estado com benefícios especiais e por reservas de mercado. O Estado também dará preferência às empresas de capital nacional na aquisição de bens e serviços.

Empresa pública — Empresa cujo capital social pertence unicamente ao governo.

Escola confessional — Escola religiosa.

Escola filantrópica — Escola beneficente (organizada sem fins lucrativos).

Estado de defesa — Suspensão temporária e localizada das garantias constitucionais. É decretada pelo presidente da República que tem por finalidade preservar ou restabelecer, em locais restritos e de-

terminados, a ordem pública e a paz social, quando ameaçadas por grave instabilidade institucional ou atingidas por calamidade natural de grandes proporções. Na vigência do estado de defesa, o governo pode restringir os direitos individuais (de reunião, de associação e de sigilo nas comunicações) e determinar a ocupação de bens e serviços públicos. O decreto tem vigência imediata mas precisa ser examinado pelo Congresso, que deve aprová-lo ou rejeitá-lo por maioria absoluta (mais de 50% dos votos).

Estado de sítio — Suspensão temporária das garantias constitucionais. É decretada pelo presidente da República para restabelecer a ordem pública e a paz social em todo o país (ou em área delimitada pelo presidente) em caso de guerra externa ou sob grave comocção de repercussão nacional. Na vigência do estado de sítio, o governo central pode suspender direitos individuais (liberdade de locomoção, sigilo nas comunicações, liberdade de imprensa, liberdade de reunião, inviolabilidade do domicílio, entre outros), intervir em empresas de serviços públicos e requisitar bens. O decreto deve ser examinado pelo Congresso, que deve aprová-lo e rejeitá-lo por maioria absoluta.

Fundação — Entidade autônoma, com patrimônio e recursos próprios, que se destina à realização de serviços de utilidade pública ou de beneficência. Parte dos seus recursos provém de doações de pessoas físicas e jurídicas. As fundações podem ser públicas ou privadas. As fundações públicas recebem dotações orçamentárias do governo.

Gleba — Terreno, área.

Habeas-corpus — Ordem judicial que concede proteção a uma pessoa que sofre (ou está ameaçada de sofrer) qualquer tipo de restrição ou coação (constrangimento) em sua liberdade de locomoção.

Habeas-data — Ordem judicial que assegura a qualquer brasileiro o direito de conhecer as informações relativas a sua pessoa existentes em bancos de dados do governo ou de caráter público (como o Serviço de Proteção ao Crédito, por exemplo), e para retificá-las, se necessário.

Incentivo fiscal — Privilégio concedido a uma pessoa ou empresa, pelo qual ela deixa de pagar ao Estado uma parte dos impostos devidos. Os incentivos fiscais são concedidos como um estímulo para o investimento de recursos financeiros em determinadas regiões ou setores.

Inciso — Subdivisão de um artigo ou de um parágrafo. É precedido de um algarismo romano.

Iniciativa popular — Projeto de lei apresentado ao Poder Legisla-

tivo por uma parcela do eleitorado. Pela nova Carta, um projeto subscrito por 1% do eleitorado brasileiro deve ser examinado e votado pelo Congresso Nacional. Os eleitores também podem apresentar projetos às Assembleias Legislativas estaduais e às Câmaras municipais.

Imposto — Contribuição em dinheiro que o Poder Público exige das pessoas físicas e jurídicas para financiar as despesas gerais (não especificadas) da administração pública.

Justiça de paz — Órgão composto de cidadãos eleitos para um mandato temporário, com competência para celebrar casamentos.

Juiz classista — Representante escolhido pelos sindicatos de trabalhadores e de empregadores, para um mandato temporário de juiz na Justiça do Trabalho.

Juiz togado — Juiz formado em Direito, concursado, membro da carreira da Magistratura.

Juízado especial — Órgão do Judiciário formado por juizes de carreira e leigos, com competência para julgar e executar causas de menor complexidade em procedimentos mais rápidos.

Juízado de pequenas causas — Órgão que a lei pode criar para conciliar e julgar casos cíveis de pequena relevância e contravenções penais.

Jurisdição — Esfera de competência de cada órgão do poder Judiciário.

Lavra — Exploração dos recursos da terra; na nova Carta, significa exploração das minas e jazidas.

Lei — Lei é uma norma aprovada pelo Congresso Nacional e sancionada pelo presidente da República.

Lei complementar — É uma lei que complementa normas previstas na Constituição. A lei complementar só pode ser aprovada se obtiver maioria absoluta (mais de 50% dos votos do Congresso).

Lei delegada — Lei aprovada pelo Congresso através da qual este delega (concede) novos poderes ao Executivo.

Lei ordinária — Lei aprovada pelo Congresso por maioria simples (mais de 50% dos congressistas presentes).

Magistratura — Carreira dos juizes.

Mandado de injunção — Mandado é uma ordem escrita de uma autoridade judicial ou administrativa. Mandado de injunção é uma ordem judicial que assegura a qualquer cidadão o exercício de um direito fundamental previsto na Constituição, caso a norma (lei complementar ou ordinária) que regulamente esse direito ainda não tenha sido aprovada.

Mandado de segurança — Ordem judicial que assegura o exercício de um direito (não protegi-

do por habeas-corpus ou habeas-data) contra uma ilegalidade ou um abuso de poder cometido por qualquer autoridade.

Mandado de segurança coletivo — Mandado de segurança obtido por um partido político, sindicato ou entidade legal, para proteger os direitos de seus membros ou associados.

Mandato eletivo — Mandato é uma autorização que alguém confere a outra pessoa para que esta pratique certos atos em seu nome (não deve ser confundido com mandato). Mandato eletivo é aquele em que o eleitorado concede poderes políticos a um cidadão, por meio do voto, para que este governe a Nação, o Estado ou o município, ou o representante no Congresso Nacional, na Assembleia Legislativa ou na Câmara municipal.

Ministério Público — Instituição essencial ao funcionamento da Justiça, cujo objetivo é a fiscalização da lei, a defesa da democracia e dos direitos individuais. São membros do Ministério Público o promotor (acusador) em ações criminais e o curador (defensor dos interesses) de menores em processos que participem direta ou indiretamente.

Navegação de cabotagem — Transporte marítimo realizado entre portos do mesmo país.

Navegação interior — Transporte fluvial realizado no interior do próprio país.

Ocupação de boa fé — Ato de apoderar-se, legalmente, de uma coisa sem dono, que ainda não foi apropriada ou que foi abandonada.

Oligopólio — Situação de mercado em que poucas empresas são responsáveis pela produção de uma determinada mercadoria.

Orçamento — Cálculo da receita a ser arrecadada num determinado ano e da despesa que deve ser realizada no mesmo período, por parte da administração pública. A União possui três orçamentos: o fiscal (referente aos Poderes da União, órgãos e entidades da administração direta e indireta), o orçamento das empresas estatais (empresas públicas e sociedades de economia mista em que o Estado detém a maioria do capital com direito a voto) e o orçamento da seguridade social (saúde, previdência e assistência social).

Parágrafo — É uma subdivisão do artigo, que contém uma exceção, um complemento ou um pormenor da matéria tratada pelo artigo.

Plebiscito — Forma de manifestação da soberania popular. No plebiscito, o eleitorado decide (ou toma posição diante de) uma determinada questão. Segundo a nova Carta, o eleitorado brasileiro deve decidir, em 1993, a forma de governo (República ou Monarquia) e o sistema (presidencialista ou

parlamentarista) através de um plebiscito.

Prescrição — Prazo após o qual uma pessoa perde a possibilidade de fazer valer seus direitos na Justiça.

Produtos psicoativos — Medicamentos psiquiátricos.

Referendo — Forma de manifestação da soberania popular. Através do referendo, o eleitorado aprova ou rejeita um projeto que já tenha sido aprovado anteriormente pelo Legislativo.

Resolução — Constitui uma deliberação de uma das Casas do Legislativo (Senado ou Câmara), destinada a regulamentar matéria de interesse interno do próprio Legislativo. Não recebe a sanção do presidente da República e não assume a forma de uma lei.

Revisão criminal — Processo judicial que pretende revisar em favor do réu, com novos elementos, uma decisão judicial na esfera criminal, da qual não caiba mais recursos.

Sanção — Aprovação, por parte do poder Executivo, de um projeto de lei já aprovado pelo Legislativo. A sanção transforma o projeto em lei.

Seguridade social — Sistema único que integra os serviços públicos nas áreas da saúde, previdência e assistência social. A seguridade social terá um orçamento único para as três áreas. As empresas privadas poderão participar, em caráter complementar, do sistema.

Soberania popular — Princípio da Constituição que afirma que todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente.

Sociedade de economia mista — Empresa cujo capital social está dividido entre o Estado e proprietários privados.

Subvenção — Auxílio em dinheiro, em geral concedido pelo Estado.

Taxa — Contribuição financeira paga ao Estado para a realização e manutenção de um serviço específico (por exemplo, taxa da água, taxa do gás).

Terras arrecadadas pelo Estado — Terras em poder do Estado, que as mantém sob sua guarda.

Terras devolutas — Áreas desocupadas que não foram incorporadas, por aquisição ou posse, ao domínio privado. Pertencem ao Estado.

Terras inalienáveis — Terras que não podem ser vendidas ou transferidas a outras pessoas.

Veto — O Poder Executivo tem o poder de vetar (rejeitar) um determinado projeto de lei aprovado pelo Legislativo. O veto pode ser derrubado pelo Legislativo pela maioria absoluta dos seus membros.

Vitaliciedade — Garantia de estabilidade que a Constituição assegura a determinados funcionários da administração pública, até a aposentadoria compulsória aos 70 anos de idade.