

Tendência moderna das Constituições

RAUL GOTILLA*

1 — O primeiro fator é estabelecer princípios, que se desenvolverão nas leis complementares e ordinárias. A síntese e a clareza deverão presidi-las. Aliás, estes fatores, mais a precisão, a harmonia e a elegância, deverão estar presentes. Isso, não só para torná-las inteligíveis a todos do povo, como para demonstrar a cultura do País no concerto universal. O Brasil é um país que se impôs pelo seu alto grau de cultura jurídica no mundo, tendo na linha de frente Ruy (Haya); Clóvis, Código Civil; Teixeira de Freitas, autor do Esboço de Cód. Civil; aproveitado pela Argentina para a elaboração de seu Código; Lafayette; o paulista Pimenta Bueno, e outros. Por que agora que o nosso País, como a 8ª economia do mundo, deverá se afastar dos exemplos de outras nações, exibindo desnecessariamente um almanaque extenso na sua Lei Fundamental?

II

2 — Uma Constituição é uma Lei prática. É uma Lei para se realizar e ser conhecida por todos. O povo deve saber os seus deveres e conhecer os seus direitos. Deve ser concisa, pois. Como uma cartilha.

3 — Cuidando da extensão de seu corpo e de como as Nações civilizadas entenderam de assentar os seus princípios essenciais, verificaremos, num levantamento, a Magna Carta de João Sem Terra, de 1215, com 89 artigos. A dos Estados Unidos, com duzentos anos, com sete artigos (subdivididos em seções) e vinte e seis emendas. A Const. Suíça é de 1874 e tem cento e vinte e três artigos e poucas alterações, sendo a última de 1975. Admitindo-se que vivemos um "outro mundo", hoje, é de se estranhar que essas Cartas se mantivessem nesse longo período regendo, ainda, países de alto nível.

4 — Com menos de 150 artigos temos as Const.: da França, com 89 arts., de 1958; a do Chile, com 118 arts., de 1981; da China, com 138 arts., de 1982; a de Cuba, com 141 arts., de 1976; da Rep. Fed. da Alemanha, com 146 arts., de 1949; de Guiné-Bissau, com 102 arts., de 1984; a Italiana, 139 arts., de 1943. A do Japão, de 1946, tem 103 artigos — sintéticos. A do México, com 136 arts., e 16 d. tr., de 1917.

Entre 150 e 200 arts., temos a da Espanha, com 169 arts. e 98 disp. adicionais, de 1978. A da URSS, com 174, de 1974.

As mais extensas são: a do Uruguai, 332 arts. de 1967; a do Peru com 307 arts. e 18 disp. tr., de 1979; a de Portugal, 300 arts. e disp. tr. de 1961 (emendas) de 1973; Paraguai, 231, de 1967.

5 — As Constituições do Brasil foram aumentando com o tempo, o que demonstra o grau de insegurança do povo contra os seus políticos. Mausinal. "Pessima respublica, plurimae leges", clamavam os antigos.

6 — A Constituição que regeu o Brasil durante a monarquia, 1824, foi duradoura. Continha 179 artigos, e este último dispositivo cuidou dos direitos dos cidadãos em 35 itens!

A do período republicano, de 1891, projetada por Ruy, continha 91 arts. e 8 d. tr.. A reforma de 1926, após as revoluções de 1922 e 1924, continha 91 arts. e 8 d. tr. Em 1934 tivemos uma Const. com 187 arts. e 26 d. tr. e uma emenda feita em 1935. Foi abolida pela Carta de 1937, denominada "A Polaca", por receber inspiração dela. Tinha 187 arts. A seguir, com a queda do "Estado Novo", vem aquela feita em 1946, com 218 arts., 36 disp. tr. e 5 emendas. Foi, em nossa opinião, a melhor e mais duradoura. O Brasil viveu um (longo) período de democracia.

7 — Com o temor da instalação de uma república sindicalista, bem à esquerda, ela foi substituída depois do movimento de 1964, pela de 1967, com 172 arts. e 17 disp. tr. O Governo Militar quis "enriquecer" o Poder Executivo. Logo depois, em 1969, foi

outorgada outra com 200 artigos, emendando inteiramente a anterior. Temos, assim, um inventário do tamanho das Constituições brasileiras, comparando-as com as de outras Nações.

8 — O último Governo Militar, 20 anos passados, permitiu eleição indireta em 1985, para chefe do Executivo, quando a oposição o sucedeu. A Emenda Constitucional nº 26/85 convocou os congressistas para elaborar uma nova Lei Magna.

9 — Antes dessa convocação o Governo indicou uma Comissão, denominada "A Comissão dos Notáveis", para fazer um Anteprojeto. Esse documento foi feito e publicado. Era longo. Com 436 artigos e 32 disp. transitórias. Teve de abraçar idéias essenciais e outras, inúmeras, secundárias. Estas, aproveitáveis na legislação ordinária. O presidente dessa Comissão é o mesmo jurista que preside a Comissão de Sistematização da Assembléia. Ele se esforçou para que o Anteprojeto fosse conciso. Não conseguiu. O Parecer dos Notáveis não foi aproveitado pelos eleitos.

10 — O Congresso se reuniu e trabalhou em grupos.

Mais de dez mil sugestões foram feitas. Afinal surgiu o Projeto da Comissão de Sistematização que as compendiou em 428 artigos e 38 disp. transitórias.

Extenso, também. O seu relator pretende "queimar" a metade desses dispositivos e oferecer ao Plenário da Assembléia um novo trabalho com uns 250 artigos. Será um esforço magnífico. Merecerá o louvor até do praxista centenário, Pereira e Souza, que não tolerava a longura nas peças judiciais, dizendo: "Arrazoe quem quiser, articule quem puder", dando a entender que articular é difícil.

11 — Resumindo o que vem de ser exposto, a conclusão está na elaboração de um Corpo Constitucional rígido, preciso, conciso e em boa linguagem. O que deve, então, conter esse corpo? Apenas os princípios da organização da Nação, da sua divisão territorial, das regiões especiais. Fixar o seu governo, e seus três poderes. Dar as diretrizes de seu modo de manutenção; o sistema tributário e orçamentário. Definir a nacionalidade do cidadão; estabelecer os seus direitos individuais, sociais e políticos. Na ordem social cuidar da família, da saúde, da educação e cultura, do regime de trabalho. A ordem econômica definirá o regime político. Com poucas disposições avulsas, esse será o conteúdo de uma Constituição.

III

12 — Não é necessário que os princípios sejam desenvolvidos na Carta máxima e, depois, repetidos na legislação comum, como acontece, invariavelmente. Isso é danoso e provoca conflitos. Estabelecendo-se os princípios fixos, eles poderão variar ao sabor das influências do momento. As diretrizes são eternas, do Estado e do homem. Variam na sua trama.

13 — Estamos vivendo um período constitucional "nefasto", como diriam os romanos. A demagogia, campeia por aí, nas ruas e nas assembleias. As mudanças legislativas, ainda mais a Lei Grande, não devem ser feitas em épocas de instabilidade social. A crise econômica que hoje nos avassala e que impera em todo o mundo, e mais que isso, a crise nos costumes, não aconselham a feitura de novo modelo constitucional, perdurável por dezenas de anos, senão por uma centúria. Daí porque a nossa futura Constituição não se deve espraiar em detalhes.

Os juristas romanos eram perspicazes nesse tópico, diziam: "minima circumstantia facti magnam diversitatem juris inducit".

14 — Oferecemos exemplos de como se poderá sintetizar essa Lei, independente da ordem lógica.

15 — O Título da Ordem Econômica define o regime político da Nação. A tendência das Constituições

brasileiras é a da livre iniciativa e a concorrência do poder público naqueles setores onde o particular seja incapaz. Isso é da essência do regime democrático. Mas não só exclusivamente dos regimes liberais. O fascismo inscrevia esse princípio na sua Carta del Lavoro, já na década de 20. Hoje, a Constituição do Peru proclama em seu art. 115, admitindo, embora, o pluralismo econômico (112). Atualmente, em nossos dias de 1987, o Governo da Espanha, da China, o permite. A Rússia comunista está enveredando do socialismo para a particularismo, reconhecendo o mérito do esforço do homem no campo dos negócios e do respectivo lucro. A França socialista, depois de dobrar à esquerda, está, agora, retornando ao bom senso da direita.

Em que pese a retórica dos Constituintes radicais, da esquerda, a nossa futura Constituição proclamará a livre iniciativa, como nossa dieta econômica. Os liberais e "sociais-democratas" formam a maioria dos legisladores, como foi demonstrado na análise sócio-política deles, pelo pesquisador Leônicio Martins Rodrigues. ("Quem é quem na Constituinte", ed. Oesp.).

16 — O Poder Judiciário na Lei Magna francesa tem apenas 5 (cinco) artigos. Reza: "O estatuto dos magistrados consta da lei orgânica. Garante, em outro dispositivo, a inamovibilidade dos magistrados de carreira. Declara, em um artigo, 66: "Ninguém pode ser arbitrariamente detido. As autoridades judiciárias, guardiãs da

liberdade individual, asseguram o respeito desse princípio, de harmonia com a lei". A Lei maior italiana regulamenta esse Poder Jud. em 13 artigos, apenas.

Isso bastou. Isso basta, também, para nós. Esse nosso Poder Jud. foi desenvolvido, no Anteprojeto dos Notáveis, em 41 artigos e seus inúmeros itens. Por quê? Não temos, já, uma lei orgânica própria? Desconfiança de povo inculto? Por que um almanaque (farmacêutico) na Lei de orientação? O projeto da Comissão de Sistematização dedicou 33 artigos para regular esse Poder. Desnecessariamente: A essência caberá em meia dúzia de princípios e o resto ficará para uma lei flexível. O Supremo não possui, atualmente, o poder de legislar através de seu Regimento?

Diga-se, de passagem, que o problema da distribuição da justiça não está nos preceitos de "uma" Constituição. Não está nos Códigos, nas Leis. Está nos homens. Disse-o, também, Rafael Bielsa. Está na educação do cidadão. Não adiantam leis excelentes se os homens não as fazem funcionar. Este é um dado importante. Voltaremos, algum dia, ao assunto da primeira instância.

17 — Esse Anteprojeto, sob outro aspecto, dedica 57 artigos para declarar os direitos do homem. Não basta um dispositivo admitindo, na Constituição, "A Declaração Universal dos Direitos do Homem? A sua publicação em Anexo não ilustrará o povo dos detalhes de seus direitos,

nossos por Convenção Internacional, à qual o Brasil aderiu? Essa Declaração não servirá para especificar os direitos constitucionais do cidadão brasileiro? Isso, aliás, não está especificado no art. 31, do Proj. da Comissão de Sistematização? Nele se diz: "Os direitos, liberdades e prerrogativas previstos nesta constituição não excluem outros inerentes aos princípios fundamentais da Nação, ou constantes de Declarações Internacionais assinadas pelo País".

18 — Outro exemplo, no campo do trabalho. O horário é um princípio permanente. Hoje, porém, é de 48 horas, amanhã poderá ser de 40, 50 horas, etc. Por que fixá-lo na lei máxima? Por que não se adotar o modelo japonês, que, em seu art. 27, sinteticamente, em um dispositivo só regulou o direito do trabalhador? Eis o que ele reza: "Art. 27: Todos terão o direito e a obrigação de trabalhar. Os padrões de salários, horários, repouso e outras condições de trabalho serão estabelecidos pela lei. As crianças não serão exploradas".

Isso não nos bastará para se fazer um Código do Trabalho, especificando-se cada condição?

19 — Outro exemplo. A família é constituída pelo casamento. Princípio eterno. Se o adjetivássemos com casamento indissolúvel, cercariamos o seu desfazimento, o que não é moderno. Poderá essa restrição retornar amanhã e para isso não será necessário modificar-se a lei maior, como já aconteceu. A lei civil cuidará desse particular, que é episódico.

20 — Pergunta-se, enfim, por que um capítulo sobre os índios? Eles não poderão ser enquadrados no artigo que estabelece a igualdade de todos, independente de cor, raça, condição etc.? A situação especial deles não ficará melhor em lei especial? O "meio ambiente" não precisa de um capítulo. Poderá recheiar aquele que cuidará das "regiões especiais" do País. "Ciência e Tecnologia" não pertencerá à "Educação e Cultura"? Há outros temas que merecem não alguns artigos na Carta, mas leis orgânicas completas. Os constituintes que trabalhem, após esse "período nefasto", na legislação ordinária, colhidas que foram as sugestões populares. Em pouco tempo, com a experiência desse período, as comissões legislativas especiais poderão elaborar um Código do Trabalho, um Código Agrário, um Código de Menores, um Código Previdenciário, uma nova Lei Orgânica da Magistratura, um novo Código Tributário, uma nova Lei Orgânica dos Municípios, o Estatuto dos Funcionários Cíveis, o dos Militares etc., etc. Nessas leis ordinárias eles poderão derramar muita retórica.

21 — Conclusão. O que quisemos demonstrar é que a tendência das constituições modernas é a da fixação dos princípios norteadores da Nação, redigidos com precisão e de modo conciso. Que os nossos Constituintes se compenemrem desses requisitos.

Advogado em São Paulo