

**PROJETO DE EMENDA CONSTITUCIONAL N°....., DE 2 009.  
(Do Senhor REGIS DE OLIVEIRA e outros)**

Modifica os dispositivos  
constitucionais retirando do texto  
matéria que não é constitucional.

**Art. 1.** A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito e tem como fundamentos:

- I - a soberania;
- II - a cidadania;
- III - a dignidade da pessoa humana;
- IV - os valores sociais do trabalho e da livre iniciativa;
- V - o pluralismo político.

Parágrafo único. Todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição.

**Art. 2.** São Poderes da União, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário.

**Art. 3.** Constituem objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil:

- I - construir uma sociedade livre, justa e solidária;
- II - garantir o desenvolvimento nacional;
- III - erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais;
- IV - promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação.

**Art. 4.** A República Federativa do Brasil rege-se nas suas relações internacionais pelos seguintes princípios:

- I - independência nacional;
- II - prevalência dos direitos humanos;
- III - autodeterminação dos povos;
- IV - não-intervenção;
- V - igualdade entre os Estados;
- VI - defesa da paz;
- VII - solução pacífica dos conflitos;
- VIII - repúdio ao terrorismo e ao racismo;
- IX - cooperação entre os povos para o progresso da humanidade;
- X - concessão de asilo político.

Parágrafo único. A República Federativa do Brasil buscará a integração econômica, política, social e cultural dos povos da América Latina, visando à formação de uma comunidade latino-americana de nações.

## CAPÍTULO II DOS DIREITOS E DEVERES INDIVIDUAIS E COLETIVOS

**Art. 5.** Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes:

I - homens e mulheres são iguais em direitos e obrigações, nos termos desta Constituição;

II - ninguém será obrigado a fazer ou deixar de fazer alguma coisa senão em virtude de lei;

III - ninguém será submetido a tortura nem a tratamento desumano ou degradante;

IV - é livre a manifestação do pensamento, sendo vedado o anonimato;

V - é assegurado o direito de resposta, proporcional ao agravo, além da indenização por dano material, moral ou à imagem;

VI - é inviolável a liberdade de consciência e de crença, sendo assegurado o livre exercício dos cultos religiosos e garantida, na forma da lei, a proteção aos locais de culto e a suas liturgias;

VII - é assegurada, nos termos da lei, a prestação de assistência religiosa nas entidades civis e militares de internação coletiva;

VIII - ninguém será privado de direitos por motivo de crença religiosa ou de convicção filosófica ou política, salvo se as invocar para eximir-se de obrigação legal a todos imposta e recusar-se a cumprir prestação alternativa, fixada em lei;

IX - é livre a expressão da atividade intelectual, artística, científica e de comunicação, independentemente de censura ou licença;

X - são invioláveis a intimidade, a vida privada, a honra e a imagem das pessoas, assegurado o direito a indenização pelo dano material ou moral decorrente de sua violação;

XI - a casa é asilo inviolável do indivíduo, ninguém nela podendo penetrar sem consentimento do morador, salvo em caso de flagrante delito ou desastre, ou para prestar socorro, ou, durante o dia, por determinação judicial;

XII - é inviolável o sigilo da correspondência e das comunicações telegráficas, de dados e das comunicações telefônicas, salvo, no último caso, por ordem judicial, nas hipóteses e na forma que a lei estabelecer para fins de investigação criminal ou instrução processual penal;

XIII - é livre o exercício de qualquer trabalho, ofício ou profissão, atendidas as qualificações profissionais que a lei estabelecer;

XIV - é assegurado a todos o acesso à informação e resguardado o sigilo da fonte, quando necessário ao exercício profissional;

XV - é livre a locomoção no território nacional em tempo de paz, podendo qualquer pessoa, nos termos da lei, nele entrar, permanecer ou dele sair com seus bens;

XVI - todos podem reunir-se pacificamente, sem armas, em locais abertos ao público, independentemente de autorização, desde que não frustrem outra reunião anteriormente convocada para o mesmo local, sendo apenas exigido prévio aviso à autoridade competente;

XVII - é plena a liberdade de associação para fins lícitos, vedada a de caráter paramilitar;

XVIII - a criação de associações e, na forma da lei, a de cooperativas independem de autorização, sendo vedada a interferência estatal em seu funcionamento;

XIX - as associações só poderão ser compulsoriamente dissolvidas ou ter suas atividades suspensas por decisão judicial, exigindo-se, no primeiro caso, o trânsito em julgado;

XX - ninguém poderá ser compelido a associar-se ou a permanecer associado;

XXI - as entidades associativas, quando expressamente autorizadas, têm legitimidade para representar seus filiados judicial ou extrajudicialmente;

XXII - é garantido o direito de propriedade;

XXIII - a propriedade atenderá a sua função social;

XXIV - a lei estabelecerá o procedimento para desapropriação por necessidade ou utilidade pública, ou por interesse social, mediante justa e prévia indenização em dinheiro, ressalvados os casos previstos nesta Constituição;

XXV - no caso de iminente perigo público, a autoridade competente poderá usar de propriedade particular, assegurada ao proprietário indenização ulterior, se houver dano;

XXVI - a pequena propriedade rural, assim definida em lei, desde que trabalhada pela família, não será objeto de penhora para pagamento de débitos decorrentes de sua atividade produtiva, dispondo a lei sobre os meios de financiar o seu desenvolvimento;

XXVII - aos autores pertence o direito exclusivo de utilização, publicação ou reprodução de suas obras, transmissível aos herdeiros pelo tempo que a lei fixar;

XXVIII - são assegurados, nos termos da lei:

a) a proteção às participações individuais em obras coletivas e à reprodução da imagem e voz humanas, inclusive nas atividades desportivas;

b) o direito de fiscalização do aproveitamento econômico das obras que criarem ou de que participarem aos criadores, aos intérpretes e às respectivas representações sindicais e associativas;

XXIX - a lei assegurará aos autores de inventos industriais privilégio temporário para sua utilização, bem como proteção às criações industriais, à propriedade das marcas, aos nomes de empresas e a outros signos distintivos, tendo em vista o interesse social e o desenvolvimento tecnológico e econômico do País;

XXX - é garantido o direito de herança;

XXXI - a sucessão de bens de estrangeiros situados no País será regulada pela lei brasileira em benefício do cônjuge ou dos filhos brasileiros, sempre que não lhes seja mais favorável a lei pessoal do "de cujus";

XXXII - o Estado promoverá, na forma da lei, a defesa do consumidor;

XXXIII - todos têm direito a receber dos órgãos públicos informações de seu interesse particular, ou de interesse coletivo ou geral, que serão prestadas no prazo da lei, sob pena de responsabilidade, ressalvadas aquelas cujo sigilo seja

imprescindível à segurança da sociedade e do Estado; XXXIV - são a todos assegurados, independentemente do pagamento de taxas:

a) o direito de petição aos Poderes Públicos em defesa de direitos ou contra ilegalidade ou abuso de poder;

b) a obtenção de certidões em repartições públicas, para defesa de direitos e esclarecimento de situações de interesse pessoal;

XXXV - a lei não excluirá da apreciação do Poder Judiciário lesão ou ameaça a direito;

XXXVI - a lei não prejudicará o direito adquirido, o ato jurídico perfeito e a coisa julgada;

XXXVII - não haverá juízo ou tribunal de exceção;

XXXVIII - é reconhecida a instituição do júri, com a organização que lhe der a lei, assegurados:

a) a plenitude de defesa;

b) o sigilo das votações;

c) a soberania dos veredictos;

d) a competência para o julgamento dos crimes dolosos contra a vida;

XXXIX - não há crime sem lei anterior que o defina, nem pena sem prévia cominação legal;

XL - a lei penal não retroagirá, salvo para beneficiar o réu;

XLI - a lei punirá qualquer discriminação atentatória dos direitos e liberdades fundamentais;

XLII - a prática do racismo constitui crime inafiançável e imprescritível, sujeito à pena de reclusão, nos termos da lei;

XLIII - a lei considerará crimes inafiançáveis e insuscetíveis de graça ou anistia a prática da tortura, o tráfico ilícito de entorpecentes e drogas afins, o terrorismo e os definidos como crimes hediondos, por eles respondendo os mandantes, os executores e os que, podendo evitá-los, se omitirem;

XLIV - constitui crime inafiançável e imprescritível a ação de grupos armados, civis ou militares, contra a ordem constitucional e o Estado Democrático;

XLV - nenhuma pena passará da pessoa do condenado, podendo a obrigação de reparar o dano e a decretação do perdimento de bens ser, nos termos da lei, estendidas aos sucessores e contra eles executadas, até o limite do valor do patrimônio transferido;

XLVI - a lei regulará a individualização da pena e adotará, entre outras, as seguintes:

a) privação ou restrição da liberdade;

b) perda de bens;

c) multa;

d) prestação social alternativa;

e) suspensão ou interdição de direitos;

XLVII - não haverá penas:

a) de morte, salvo em caso de guerra declarada, nos termos do art. 84, XIX;

b) de caráter perpétuo;

c) de trabalhos forçados;

d) de banimento;

e) cruéis;

XLVIII - a pena será cumprida em estabelecimentos distintos, de acordo com a natureza do delito, a idade e o sexo do apenado;

XLIX - é assegurado aos presos o respeito à integridade física e moral;

L - às presidiárias serão asseguradas condições para que possam permanecer com seus filhos durante o período de amamentação;

LI - nenhum brasileiro será extraditado, salvo o naturalizado, em caso de crime comum, praticado antes da naturalização, ou de comprovado envolvimento em tráfico ilícito de entorpecentes e drogas afins, na forma da lei;

LII - não será concedida extradição de estrangeiro por crime político ou de opinião;

LIII - ninguém será processado nem sentenciado senão pela autoridade competente;

LIV - ninguém será privado da liberdade ou de seus bens sem o devido processo legal;

LV - aos litigantes, em processo judicial ou administrativo, e aos acusados em geral são assegurados o contraditório e ampla defesa, com os meios e recursos a ela inerentes;

LVI - são inadmissíveis, no processo, as provas obtidas por meios ilícitos;

LVII - ninguém será considerado culpado até o trânsito em julgado de sentença penal condenatória;

LVIII - o civilmente identificado não será submetido a identificação criminal, salvo nas hipóteses previstas em lei;

LIX - será admitida ação privada nos crimes de ação pública, se esta não for intentada no prazo legal;

LX - a lei só poderá restringir a publicidade dos atos processuais quando a defesa da intimidade ou o interesse social o exigirem;

LXI - ninguém será preso senão em flagrante delito ou por ordem escrita e fundamentada de autoridade judiciária competente, salvo nos casos de transgressão militar ou crime propriamente militar, definidos em lei;

LXII - a prisão de qualquer pessoa e o local onde se encontre serão comunicados imediatamente ao juiz competente e à família do preso ou à pessoa por ele indicada;

LXIII - o preso será informado de seus direitos, entre os quais o de permanecer calado, sendo-lhe assegurada a assistência da família e de advogado;

LXIV - o preso tem direito à identificação dos responsáveis por sua prisão ou por seu interrogatório policial;

LXV - a prisão ilegal será imediatamente relaxada pela autoridade judiciária;

LXVI - ninguém será levado à prisão ou nela mantido, quando a lei admitir a liberdade provisória, com ou sem fiança;

LXVII - não haverá prisão civil por dívida, salvo a do responsável pelo inadimplemento voluntário e inescusável de obrigação alimentícia e a do depositário infiel;

LXVIII - conceder-se-á "habeas-corpus" sempre que alguém sofrer ou se achar ameaçado de sofrer violência ou coação em sua liberdade de locomoção, por ilegalidade ou abuso de poder;

LXIX - conceder-se-á mandado de segurança para proteger direito líquido e certo, não amparado por "habeas-corpus" ou "habeas-data", quando o responsável pela

ilegalidade ou abuso de poder for autoridade pública ou agente de pessoa jurídica no exercício de atribuições do Poder Público;

LXX - o mandado de segurança coletivo pode ser impetrado por:

a) partido político com representação na Casa de Representação;

b) organização sindical, entidade de classe ou associação legalmente constituída e em funcionamento há pelo menos um ano, em defesa dos interesses de seus membros ou associados;

LXXI - conceder-se-á mandado de injunção sempre que a falta de norma regulamentadora torne inviável o exercício dos direitos e liberdades constitucionais e das prerrogativas inerentes à nacionalidade, à soberania e à cidadania;

LXXII - conceder-se-á "habeas-data":

a) para assegurar o conhecimento de informações relativas à pessoa do impetrante, constantes de registros ou bancos de dados de entidades governamentais ou de caráter público;

b) para a retificação de dados, quando não se prefira fazê-lo por processo sigiloso, judicial ou administrativo;

LXXIII - qualquer cidadão é parte legítima para propor ação popular que vise a anular ato lesivo ao patrimônio público ou de entidade de que o Estado participe, à moralidade administrativa, ao meio ambiente e ao patrimônio histórico e cultural, ficando o autor, salvo comprovada má-fé, isento de custas judiciais e do ônus da sucumbência;

LXXIV - o Estado prestará assistência jurídica integral e gratuita aos que comprovarem insuficiência de recursos;

LXXV - o Estado indenizará o condenado por erro judiciário, assim como o que ficar preso além do tempo fixado na sentença;

LXXVI - são gratuitos para os reconhecidamente pobres, na forma da lei:

a) o registro civil de nascimento;

b) a certidão de óbito;

LXXVII - são gratuitas as ações de "habeas-corpus" e "habeas-data", e, na forma da lei, os atos necessários ao exercício da cidadania.

LXXVIII a todos, no âmbito judicial e administrativo, são assegurados a razoável duração do processo e os meios que garantam a celeridade de sua tramitação.

§ 1º - As normas definidoras dos direitos e garantias fundamentais têm aplicação imediata.

§ 2º - Os direitos e garantias expressos nesta Constituição não excluem outros decorrentes do regime e dos princípios por ela adotados, ou dos tratados internacionais em que a República Federativa do Brasil seja parte.

§ 3º Os tratados e convenções internacionais sobre direitos humanos que forem aprovados, em cada Casa do Congresso Nacional, em dois turnos, por três quintos dos votos dos respectivos membros, serão equivalentes às emendas constitucionais.

§ 4º O Brasil se submete à jurisdição de Tribunal Penal Internacional a cuja criação tenha manifestado adesão.

### CAPÍTULO III DOS DIREITOS SOCIAIS

**Art. 6.** São direitos sociais a educação, a saúde, o trabalho, a moradia, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição

**Art. 7.** Lei disporá sobre a garantia dos trabalhadores.

**Art. 8.** As atividades sindicais serão previstas em lei.

**Art. 9.** É assegurado o direito de greve, competindo aos trabalhadores decidir sobre a oportunidade de exercê-lo e sobre os interesses que devam por meio dele defender.

§ 1º. O direito de greve não pode ser exercido contra ordem jurídica e institucional, ficando a greve sujeita a limites implícitos na Constituição que a sustenta.

§2º. A lei definirá os serviços ou atividades essenciais e disporá sobre o atendimento das necessidades inadiáveis da comunidade.

§ 3º. Os abusos cometidos sujeitam os responsáveis às penas da lei.

#### CAPÍTULO IV DA NACIONALIDADE

**Art. 10.** São brasileiros:

I - natos:

a) os nascidos na República Federativa do Brasil, ainda que de pais estrangeiros, desde que estes não estejam a serviço de seu país;

b) os nascidos no estrangeiro, de pai brasileiro ou mãe brasileira, desde que qualquer deles esteja a serviço da República Federativa do Brasil;

c) os nascidos no estrangeiro de pai brasileiro ou de mãe brasileira, desde que sejam registrados em repartição brasileira competente ou venham a residir na República Federativa do Brasil e optem, em qualquer tempo, depois de atingida a maioridade, pela nacionalidade brasileira;

II - naturalizados:

a) os que, na forma da lei, adquiram a nacionalidade brasileira, exigidas aos originários de países de língua portuguesa apenas residência por um ano ininterrupto e idoneidade moral;

b) os estrangeiros de qualquer nacionalidade, residentes na República Federativa do Brasil há mais de quinze anos ininterruptos e sem condenação penal, desde que requeiram a nacionalidade brasileira.

§ 1º - Aos portugueses com residência permanente no País, se houver reciprocidade em favor de brasileiros, serão atribuídos os direitos inerentes ao brasileiro, salvo os casos previstos nesta Constituição.

§ 2º - A lei não poderá estabelecer distinção entre brasileiros natos e naturalizados, salvo nos casos previstos nesta Constituição.

§ 3º - São privativos de brasileiro nato os cargos:

I - de Presidente e Vice-Presidente da República;

II - de Presidente da Casa Parlamentar

III - de Ministro do Supremo Tribunal Federal;

IV - da carreira diplomática;

V - de oficial das Forças Armadas.

VI - de Ministro de Estado da Defesa

§ 4º - Será declarada a perda da nacionalidade do brasileiro que:

I - tiver cancelada sua naturalização, por sentença judicial, em virtude de atividade nociva ao interesse nacional;

II - adquirir outra nacionalidade, salvo no casos:

a) de reconhecimento de nacionalidade originária pela lei estrangeira;

b) de imposição de naturalização, pela norma estrangeira, ao brasileiro residente em estado estrangeiro, como condição para permanência em seu território ou para o exercício de direitos civis;

**Art. 11.** A língua portuguesa é o idioma oficial da República Federativa do Brasil.

§ 1º - São símbolos da República Federativa do Brasil a bandeira, o hino, as armas e o selo nacionais.

§ 2º - Os Estados, o Distrito Federal e os Municípios poderão ter símbolos próprios.

## CAPÍTULO V DOS DIREITOS POLÍTICOS

**Art. 12.** A soberania popular será exercida pelo sufrágio universal e pelo voto direto e secreto, com valor igual para todos, e, nos termos da lei, mediante:

I - plebiscito;

II - referendo;

III - iniciativa popular.

§ 1º - O alistamento eleitoral e o voto são facultativos:

§ 2º - Não podem alistar-se como eleitores os estrangeiros e, durante o período do serviço militar obrigatório, os conscritos.

§ 3º - São condições de elegibilidade, na forma da lei:

I - a nacionalidade brasileira;

II - o pleno exercício dos direitos políticos;

III - o alistamento eleitoral;

IV - o domicílio eleitoral na circunscrição;

V - a filiação partidária;

VI - a idade mínima de:

a) trinta e cinco anos para Presidente e Vice-Presidente da República;

b) trinta anos para Governador e Vice-Governador de Estado e do Distrito Federal;

c) vinte e um anos para parlamentar, Deputado Estadual ou Distrital, Prefeito, Vice-Prefeito d) dezoito anos para Vereador.

§ 4º - São inelegíveis os inalistáveis e os analfabetos.

§ 5º O Presidente da República, os Governadores de Estado, terão mandatos de 5 (cinco) anos, proibida reeleição futura.

§ 6º - Para concorrerem a outros cargos, o Presidente da República, os Governadores de Estado e do Distrito Federal e os Prefeitos devem renunciar aos respectivos mandatos até seis meses antes do pleito.

§ 7º - São inelegíveis, no território de jurisdição do titular, o cônjuge e os parentes consanguíneos ou afins, até o segundo grau ou por adoção, do Presidente da República, de Governador de Estado ou Território, do Distrito Federal, de Prefeito ou de quem os haja substituído dentro dos seis meses anteriores ao pleito, salvo se já titular de mandato eletivo e candidato à reeleição.

§ 8º - O militar alistável é elegível, atendidas as seguintes condições:

I - se contar menos de dez anos de serviço, deverá afastar-se da atividade;

II - se contar mais de dez anos de serviço, será agregado pela autoridade superior e, se eleito, passará automaticamente, no ato da diplomação, para a inatividade.

§ 9º Lei complementar estabelecerá outros casos de inelegibilidade e os prazos de sua cessação.

Parágrafo 10. Condenação criminal ou civil em primeiro grau de jurisdição implicará indeferimento do pedido de registro de candidatura.

**Art. 13.** – lei disporá sobre a cassação de direitos políticos.

**Art. 14.** A lei que alterar o processo eleitoral entrará em vigor na data de sua publicação, não se aplicando à eleição que ocorra até um ano da data de sua vigência.

## CAPÍTULO VI DOS PARTIDOS POLÍTICOS

**Art. 15.** É livre a criação, fusão, incorporação e extinção de partidos políticos, resguardados a soberania nacional, o regime democrático, o pluripartidarismo, os direitos fundamentais da pessoa humana.

§ 1º É assegurada aos partidos políticos autonomia para definir sua estrutura interna, organização e funcionamento e para adotar os critérios de escolha e o regime de suas coligações eleitorais, sem obrigatoriedade de vinculação entre as candidaturas em âmbito nacional, estadual, distrital ou municipal, devendo seus estatutos estabelecer normas de disciplina e fidelidade partidária.

Parágrafo 2º Todo titular ou suplente de cargo eletivo poderá desvincular-se do partido pelo qual foi eleito, desde que indique os motivos, de forma minuciosa. A motivação não poderá ser apreciada pelo Poder Judiciário, constituindo-se matéria exclusiva da conveniência partidária.

§ 3º - Descabe intervenção judicial na intimidade dos partidos.

§ 4º - Os partidos políticos têm direito a recursos do fundo partidário e acesso gratuito ao rádio e à televisão, na forma da lei.

§ 5º - É vedada a utilização pelos partidos políticos de organização paramilitar.

## CAPÍTULO VII DA ORGANIZAÇÃO POLÍTICO-ADMINISTRATIVA

**Art. 16.** A organização político-administrativa da República Federativa do Brasil compreende a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, todos autônomos, nos termos desta Constituição.

§ 1º - Brasília é a Capital Federal.

§ 2º - Os Estados podem incorporar-se entre si, subdividir-se ou desmembrar-se para se anexarem a outros, ou formarem novos Estados ou Territórios Federais, mediante aprovação da população diretamente interessada, através de plebiscito, e do Congresso Nacional, por lei complementar.

§ 3º A criação, a incorporação, a fusão e o desmembramento de Municípios, far-se-ão por lei estadual, dentro do período determinado por Lei Complementar Federal, e dependerão de consulta prévia, mediante plebiscito, às populações dos Municípios envolvidos, após divulgação dos Estudos de Viabilidade Municipal, apresentados e publicados na forma da lei.

**Art. 17.** É vedado à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios:

I - estabelecer cultos religiosos ou igrejas, subvencioná-los, embaraçar-lhes o funcionamento ou manter com eles ou seus representantes relações de dependência ou aliança, ressalvada, na forma da lei, a colaboração de interesse público;

II - recusar fé aos documentos públicos;

III - criar distinções entre brasileiros ou preferências entre si.

## CAPÍTULO VIII DOS ENTES FEDERATIVOS

**Art. 18.** Os bens da União serão identificados em lei e sobre eles terá disponibilidade total, respeitados os direitos dos Estados e Municípios.

§ 2º - A faixa de até cento e cinquenta quilômetros de largura, ao longo das fronteiras terrestres, designada como faixa de fronteira, é considerada fundamental para defesa do território nacional, e sua ocupação e utilização serão reguladas em lei.

**Art. 19.** Toda matéria relativa à educação, saúde, construção de rodovias, ferrovias e hidrovias, meio ambiente fica transferida aos Estados, efetuando-se nova partilha dos tributos de forma a atender os novos encargos dos Estados. Estes poderão, por lei, delegar tais atribuições aos Municípios, com a respectiva receita.

**Art. 20.** Compete à União: legislar sobre: a) requisições civis e militares, em caso de iminente perigo e em tempo de guerra, b) águas, energia e comunicações, c) sistema monetário e de medidas, títulos e garantias dos metais, d) jazidas, minas, outros recursos minerais e metalurgia e) nacionalidade, cidadania e naturalização, f) migração de estrangeiros, g) normas gerais de organização, efetivos, material bélico, h) serviços de instalação nuclear.

**Art. 21.** O mais será de competência dos Estados que respeitarão os interesses locais dos Municípios.

**Art. 22.** Os Estados organizar-se-ão pelas leis que adotarem, o mesmo cabendo aos Municípios e ao Distrito Federal.

**Art. 23.** Os bens dos Estados são os necessários a sua subsistência, respeitada a competência municipal.

**Art. 24.** – O Distrito Federal será dirigido por um Prefeito, nomeado pelo Presidente da República, com aprovação pela maioria absoluta da Casa Legislativa e terá órgão legislativo próprio, com competência plena.

**Art. 25.** A Administração Pública será disciplinada em lei complementar, em cada esfera federativa.

**Art. 26.** A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios disporão, por lei complementar, sobre o regime jurídico de seus servidores.

**Art. 27.** – lei poderá dispor sobre regiões que englobem um mesmo complexo geoeconômico e social.

## CAPÍTULO IX DO PODER LEGISLATIVO

**Art. 28.** – O Poder Legislativo é exercido pela Casa de Representação Popular, composta de parlamentares, eleitos por voto direto e secreto, um, ao menos para cada Estado e na proporção de um parlamentar para cada quinhentos mil eleitores. A alteração dar-se á pelos dados oficiais do país.

**Art. 29.** É da competência exclusiva da Casa: a) resolver sobre tratados internacionais, b) autorizar o presidente a declarar guerra e fazer a paz e permitir que tropas estrangeiras transitem pelo país, c) autorizar a ausência do Chefe do Executivo, d) aprovar estados excepcionais durante anormalidade institucional, e) sustar atos normativos de quaisquer dos poderes que excederem os limites regulamentares ou delegados, f) fixar subsídios de seus integrantes e dos demais poderes, g) julgar contas do presidente e fiscalizar seus atos, podendo suspendê-los, h) aprovar os membros diplomáticos, magistrados, membros do Tribunal de

Contas, do Ministério Público, da Advocacia Geral da União, da Procuradoria e Defensoria públicas, i) rejeitar, liminarmente, medidas provisórias que não sejam urgentes, j) convocar o presidente da república e todo e qualquer integrante da estrutura estatal da União, k) instaurar processo e julgar o presidente da república, o vice e todos os integrantes do Ministério, l) caberá o afastamento de qualquer auxiliar do presidente e seus ministros que desatenderem a determinação dada pela Casa de Representação Popular.

**Art. 30.** A Casa será disciplinada por regimento, que estabelecerá os impedimentos e restrições de seus integrantes, forma de tramitação das proposições e demais competências.

**Art. 31.** O parlamentar que infringir qualquer princípio criminal, civil ou ético será liminarmente afastado de suas funções por seus pares, em votação aberta e nominal e, com decisão de segundo grau, quando proferida por Tribunal.

## CAPÍTULO X DO PROCESSO LEGISLATIVO

**Art. 32.** O processo legislativo compreende a elaboração de:

- I - emendas à Constituição;
- II - leis complementares;
- III - leis ordinárias;
- IV - leis delegadas;
- V - decretos legislativos;

### Da Emenda à Constituição

**Art. 33.** A Constituição poderá ser emendada mediante proposta:

I – de um décimo, no mínimo, dos membros da Câmara dos Deputados ou do Senado Federal;

II - do Presidente da República;

III - de mais da metade das Assembléias Legislativas das unidades da Federação, manifestando-se, cada uma delas, pela maioria relativa de seus membros.

§ 1º - A Constituição não poderá ser emendada na vigência de intervenção federal, de estado de defesa ou de estado de sítio.

§ 2º - A proposta será discutida e votada na Casa, em dois turnos, considerando-se aprovada se obtiver, em ambos, três quintos dos votos dos respectivos membros.

§ 3º - A emenda à Constituição será promulgada pelas Mesa da Casa

§ 4º - Não será objeto de deliberação a proposta de emenda tendente a abolir:

I - a forma federativa de Estado;

II - o voto direto, secreto, universal e periódico;

III - a separação dos Poderes;

IV - os direitos e garantias individuais.

Parágrafo 5º Diante de circunstâncias excepcionais de alteração da realidade brasileira, em qualquer aspecto, A Casa de Representação Popular poderá alterar cláusula pétrea, mediante aprovação de quatro quintos de seus membros.

### Das Leis

**Art. 34.** A iniciativa das leis complementares e ordinárias cabe a qualquer membro da Casa de Representação Popular, ao Presidente da República, ao Supremo Tribunal Federal, ao Supremo Tribunal Federal e aos cidadãos, na forma e nos casos previstos em lei.

§ 1º - São de iniciativa privativa do Presidente da República as leis que:

I - fixem ou modifiquem os efetivos das Forças Armadas;

II - disponham sobre:

a) criação de cargos, funções ou empregos públicos na administração direta e autárquica ou aumento de sua remuneração;

b) organização administrativa e judiciária, matéria tributária e orçamentária, serviços públicos e pessoal da administração dos Territórios;

c) servidores públicos da União e Territórios, seu regime jurídico, provimento de cargos, estabilidade e aposentadoria;

d) organização do Ministério Público e da Defensoria Pública da União, bem como normas gerais para a organização do Ministério Público e da Defensoria Pública dos Estados, do Distrito Federal e dos Territórios;

e) criação e extinção de Ministérios e órgãos da administração pública, observado o disposto no art. 84, VI

f) militares das Forças Armadas, seu regime jurídico, provimento de cargos, promoções, estabilidade, remuneração, reforma e transferência para a reserva.

§ 2º - A iniciativa popular pode ser exercida pela apresentação à Câmara dos Deputados de projeto de lei subscrito por, no mínimo, um por cento do eleitorado nacional, distribuído pelo menos por cinco Estados, com não menos de três décimos por cento dos eleitores de cada um deles.

**Art. 35.** Não será admitido aumento da despesa prevista:

I - nos projetos de iniciativa exclusiva do Presidente da República, ressalvado o disposto no art. 166, § 3º e § 4º;

II - nos projetos sobre organização dos serviços administrativos da Casa Parlamentar, dos Tribunais Federais e do Ministério Público.

**Art. 36.** Os projetos de lei serão discutidos e votados na Casa Parlamentar.

§ 1º - O Presidente da República poderá solicitar urgência para apreciação de projetos de sua iniciativa.

O pedido de urgência obriga a convocação do Congresso Nacional para apreciar, em três dias, o pedido, sob pena de entrada imediata em vigor do texto. AQUIESCENDO, no mesmo prazo, a Mesa expedirá ato para sua vigência.

Rejeitada a urgência, o projeto será devolvido ao Chefe do Executivo, com a respectiva fundamentação. Em tal hipótese, descabe reiteração, no mesmo exercício.

A matéria de que aqui se cogita não poderá ser apreciada pelo Poder Judiciário.

**Art. 37.** Concluída a votação o projeto de lei irá ao Presidente da República, que, aquiescendo, o sancionará ou vetará, no todo ou em parte.

Parágrafo único. Lei disporá sobre o veto e suas conseqüências, sobre o efeito ao silêncio do Chefe do Executivo, no prazo de quinze dias e sua apreciação pela Casa.

**Art. 38.** As leis delegadas serão elaboradas pelo Presidente da República, que deverá solicitar a delegação a Casa Parlamentar, nos termos do que dispuser a lei.

**Art. 39.** As leis complementares serão aprovadas por maioria absoluta.

## CAPÍTULO XI DAS FORMAS DE CONTROLE

**Art. 40.** O controle contábil, financeiro, orçamentário, operacional e patrimonial do poder público será efetuado por sistemas internos previstos em lei e pelo Conselho de Contas, cuja estrutura e disciplina serão previstas em lei complementar.

Parágrafo único. Os Conselhos integram a estrutura do Poder Judiciário, em câmaras especializadas, na forma da lei.

## CAPÍTULO XII DO PODER EXECUTIVO

**Art. 41.** A eleição do Presidente e do Vice-Presidente da República realizar-se-á, simultaneamente, no primeiro domingo de outubro, em primeiro turno, e no último domingo de outubro, em segundo turno, se houver, do ano anterior ao do término do mandato presidencial vigente e a posse ocorrerá no dia 10 de janeiro.

§ 1º - A eleição do Presidente da República é independente, vencendo quem obtiver maior número de votos em chapa autônoma.

§ 2º - Será considerado eleito Presidente e Vice-Presidente o candidato que, registrado por partido político, obtiver a maioria absoluta de votos, não computados os em branco e os nulos.

§ 3º - Se nenhum candidato alcançar maioria absoluta na primeira votação, far-se-á nova eleição em até vinte dias após a proclamação do resultado, concorrendo os dois candidatos mais votados e considerando-se eleito aquele que obtiver a maioria dos votos válidos.

**Art. 42.** O Presidente e o Vice-Presidente da República tomarão posse em sessão da Casa Parlamentar, para um mandato de cinco anos, prestando o compromisso de manter, defender e cumprir a Constituição.

Parágrafo único. Se, decorridos dez dias da data fixada para a posse, o Presidente ou o Vice-Presidente, salvo motivo de força maior, não tiver assumido o cargo, este será declarado vago.

**Art. 43.** Substituirá o Presidente, no caso de impedimento, e suceder-lhe-á, no de vaga, o Vice-Presidente.

Parágrafo único. O Vice-Presidente da República, além de outras atribuições que lhe forem conferidas por lei complementar, auxiliará o Presidente, sempre que por ele convocado para missões especiais.

**Art. 44.** Em caso de impedimento do Presidente e do Vice-Presidente, ou vacância dos respectivos cargos, serão sucessivamente chamados ao exercício da Presidência o Presidente da Casa Parlamentar e o do Supremo Tribunal Federal.

**Art. 45.** Vagando os cargos de Presidente e Vice-Presidente da República, far-se-á eleição noventa dias depois de aberta a última vaga.

§ 1º - Ocorrendo a vacância nos últimos dois anos do período presidencial, a eleição para ambos os cargos será feita trinta dias depois da última vaga, pelo Congresso Nacional, na forma da lei.

§ 2º - Em qualquer dos casos, os eleitos deverão completar o período de seus antecessores.

#### Das Atribuições do Presidente da República

**Art. 46.** Lei disporá sobre a competência privativa do Presidente da República que a exercerá por meio de decretos e com o auxílio de Secretários, cuja nomeação efetuará.

#### Da Responsabilidade do Presidente da República

**Art. 49.** São crimes de responsabilidade os atos do Presidente e do Vice-Presidente da República que atentem contra a Constituição Federal e os definidos em lei própria.

### CAPÍTULO XIII DO PODER JUDICIÁRIO

**Art. 50.** O Poder Judiciário é constituído do Supremo Tribunal Federal e dos demais tribunais previstos em lei complementar, com competência e disciplina nesta estabelecidas.

Os membros do Supremo Tribunal Federal terão mandato de nove (9) anos e serão indicados para nomeação do Presidente da República, três pela magistratura, em eleição livre, um pelo Ministério Público, mediante votação, um pela Ordem dos Advogados do Brasil, mediante eleição por todos seus membros, dois pela Casa de Representação Popular e dois pelo Presidente da República.

Todos serão sabatinados pelo Senado Federal, em sessão pública e questionados, exaustivamente sobre temas jurídicos e atuais, para que se afira seu passado e seu comportamento público.

**Art. 51.** Os precatórios expedidos em decorrência de decisão judicial transitada em julgado serão pagos imediatamente, sejam indenizatórios ou alimentares, ou até o exercício seguinte ao em que solicitada sua satisfação.

Parágrafo único. Os precatórios são negociáveis e não pagos tempestivamente envolvem responsabilidade pessoal do Chefe do Executivo e do Chefe do Judiciário competente.

**Art. 52.** O Ministério Público e a Advocacia Pública e a Defensoria Pública Federal e dos Estados serão definidos em lei complementar, que estabelecerá sua competência e disciplina.

#### CAPÍTULO XIV DO ESTADO DE DEFESA E DO ESTADO DE SÍTIO

**Art. 53.** O Presidente da República pode, ouvida a Casa de Representação Popular, que deliberará em sessão secreta, decretar estado de defesa ou de sítio para preservar ou prontamente restabelecer, em locais restritos e determinados ou diante de fatos de grave repercussão nacional, a ordem pública ou a paz social ameaçadas por grave e iminente instabilidade institucional ou atingidas por calamidades de grandes proporções na natureza.

Parágrafo único. A característica, os efeitos, as restrições, os prazos, as restrições constitucionais serão definidas em lei.

**Art. 54.** A Mesa da Casa Parlamentar, ouvidos os líderes partidários, designará Comissão composta de cinco de seus membros para acompanhar e fiscalizar a execução das medidas referentes ao estado de defesa e ao estado de sítio.

## CAPÍTULO XV DAS FORÇAS ARMADAS

**Art. 55.** As forças armadas, constituídas pela Marinha, Exército e Aeronáutica terão sua disciplina e competência regidas em lei complementar.

**Art. 56.** A segurança pública será disciplinada em lei complementar.

**Art. 57.** A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios disporão sobre seus respectivos tributos, atendidos os princípios previstos em lei complementar, correta distribuição federativa da receita e proteção dos contribuintes.

## CAPÍTULO XVI DAS FINANÇAS PÚBLICAS

**Art. 58.** Lei complementar disporá sobre:

I - finanças públicas, dívida interna e externa, concessão de garantias, emissão e resgate de títulos da dívida pública, fiscalização, operações de câmbio e organização das instituições oficiais de crédito.

**Art. 59.** A competência da União para emitir moeda será exercida exclusivamente pelo banco central, que terá sua competência, organização e fiscalização previstas em lei.

§ 1º - É vedado ao banco central conceder, direta ou indiretamente, empréstimos ao

**Art. 60.** Lei complementar disporá sobre princípios orçamentários, cabendo a cada ente federativo legislação específica sobre tramitação e aprovação.

Parágrafo único. O orçamento será impositivo, uma vez realizadas as receitas nele previstas.

## CAPÍTULO XVII DOS PRINCÍPIOS GERAIS DA ATIVIDADE ECONÔMICA

**Art. 61.** A ordem econômica, fundada na valorização do trabalho humano e na livre iniciativa, tem por fim assegurar a todos existência digna, conforme os ditames da justiça social, será disciplinada em lei, obedecidos os seguintes princípios:

I - função social da propriedade;

II - livre concorrência e defesa do consumidor, com preservação do meio ambiente;

**Art. 62.** Ao Estado cabe apenas a indução do processo produtivo. Os monopólios serão estabelecidos em lei.

**Art. 69.** Lei disporá sobre a concessão de serviços e obras públicas.

**Art. 70.** - Lei disporá sobre a política urbana, política agrícola, fundiária e reforma agrária, sistema financeiro nacional, ordem social, seguridade social, saúde, previdência social, assistência social, educação, cultura, desporto, ciência e tecnologia, comunicação social, meio ambiente, família, criança, adolescente e idoso e índios.

### **Art. Único do ADCT**

**Artigo único** Toda matéria suprimida da constituição continuará em vigor até sua substituição pela legislação complementar ou ordinária prevista.

## **JUSTIFICATIVA**

### **REGIS FERNANDES DE OLIVEIRA**

**SUMÁRIO. 01. O constitucionalismo. Breve história. 02. O poder constituinte. 03. A lei. 04. A constitucionalização do direito. 05. O fundamento da constitucionalização dos problemas. 06. A constituição no sentido material. 07. Desconstitucionalização da matéria que não é constitucional. 08. Desnecessidade da constituição analítica. 09. Os princípios constitucionais e as relações humanas. 10. Proposta.**

**01. O constitucionalismo. Breve história.** Os países de formação jurídica romana que tiveram, no passado, fortes vínculos com o formalismo, assistem a constante instabilidade de seus ordenamentos jurídicos. A instabilidade das regras que disciplinam a sociedade torna-se freqüente e dá margem a toda sorte de seu não cumprimento. Os direitos se perdem. Nasce ansiedade para que determinado relacionamento adquira constância, o que faz com que os legisladores busquem assegurá-la através de normas constitucionais.

Sem dúvida que se considera a constituição como o texto maior que disciplina a vida em sociedade. É dali que nascem os direitos e que as sociedades se organizam. O fruto da pacificação dos conflitos em determinado momento histórico é um documento que consolida um pacto. Os pactos, por serem convenções, devem nascer para disciplinar os comportamentos humanos em certo momento.

Como se disse na Declaração de Independência dos Estados Unidos (4 de julho de 1776), “quando no decurso da história humana se torna necessário a um povo romper os laços políticos que o ligaram a outro e assumir entre as potências da terra a posição separada e igual a que o habilitaram as leis da natureza e do Deus da natureza, o respeito devido ao juízo da humanidade obriga-o a declarar as causas que o impelem para a separação”. Assim, criadas as causas e as condições para a ruptura de um pacto, impõe-se que tal seja feito. Na gostosa análise de Carlos Britto, a constituição nasce no instante em que o povo “empunha o cetro soberano e passa a atuar como sociedade exclusivamente política” (“Teoria da constituição”, ed. Forense, 2003, pág. 53). A Lei Maior seria produto da maturação popular que se consolidaria num pacto.

A teoria dos *contratualistas* ensina que o estado inicial de natureza leva o homem a contrapor-se ao outro (*homo hominis lupus*). Daí ser necessário que exista uma autoridade para reprimir o estado irracional. Assim, torna-se imprescindível que cada um se esforce por buscar a paz e, pois, deve haver renúncia ao direito de ter todas as coisas, para que sobrevivam juntos. Daí nascer o contrato (Hobbes, “Leviatã”, Parte I, Capítulo XIV). O direito era à sujeição à autoridade. Daí ser entendida a teoria de Hobbes como absolutista.

Sobreveio a reação com Locke (“Segundo tratado sobre o governo”) para quem Deus colocou o homem “sob fortes obrigações de necessidade, conveniência e inclinação para arrastá-lo à sociedade, provendo-o igualmente de entendimento e linguagem para que continuasse a gozá-la” (VII, 77).

Posteriormente, Rousseau consolidou a idéia do contratualismo em seu “Contrato social”, que busca uma associação que defenda e proteja a pessoa e que “cada um, unindo-se a todos, não obedeça, portanto, senão a si mesmo, ficando assim, tão livre como dantes” (Livro I, Capítulo VI).

Em seu “Espírito das leis” Montesquieu identifica o contratualismo, mas o distancia do rigor absolutista de Hobbes.

Não nasce o texto de uma dócil adesão popular a um conjunto de princípios e preceitos. A constituição, a nosso ver, não nasce de um pacto que consolida as normas jurídicas em determinado ponto da história. A consolidação do procedimento decisório é fruto de conflitos, de guerras, de intrigas, de confrontos. Advém da dialética, consolidando valores em permanente contradição.

A sociedade vive de contradições. Frequentemente, o Estado é chamado a atenuar o conflito permanente. Assim, não é o produto de uma idéia moral. Na afirmação de Lenine, “o Estado é o produto e a manifestação do fato de que as contradições de classe são *inconciliáveis*” (“O Estado e a revolução”, ed. Vitória, 1961, pág. 12). Lenine valeu-se dos ensinamentos de Marx e Engels (“Origem da família, da propriedade privada e do Estado”).

A constituição, então, retrata a realidade vivida em determinada época da vida da sociedade. É fruto do confronto existente, de forma permanente, na sociedade. Esta se encontra sempre em permanente ebulição (por vezes são interesses de classe, ora econômicos, eventualmente ideológicos e religiosos).

O pacto a que aludem os autores não é uma forma consensual de acomodar as coisas. É o resultado de um impacto social que gera uma determinada situação possível.

**02. O poder constituinte.** O poder constituinte, de seu turno, não vem de geração espontânea. Envolve uma luta sub-reptícia dos interesses existentes na sociedade. Classes, corporações, interesses econômicos, interpretações religiosas, ideologias e tendências amalgamam-se para dar nascimento a um texto, que representa uma solução possível das divergências.

Fácil constatar, pois, que a constituição é produto de conflito. Por conseqüência, os interesses dominantes colocam os mais variados direitos em seu conteúdo, impondo-se aos demais segmentos existentes naquele exato instante. Fácil de verificar que na Constituição brasileira de 1988, o caráter estatizante do Estado preponderou. A instituição de monopólios econômicos produziu textos estatizantes. Posteriormente, com o governo Fernando Henrique houve o movimento contrário, de forma a retratar outro tipo de conflito.

Em 1988 vivia-se ainda a frustração do período ditatorial e, como fruto do nacionalismo e de discursos patrióticos, tornou-se hermético o texto constitucional, tipo “o petróleo é nosso”. Com o advento de novas idéias e outras forças dominantes, impulsionados e premidos pela situação global de comercialização, impunha-se a abertura da economia ao mercado externo. Daí a privatização do Estado. Liberou-se a exploração mineral (EC 6), a navegação da cabotagem (EC 7), as telecomunicações (EC 8), a extração de petróleo e gás (EC 9) para o livre comércio, mediante controle por órgãos do Estado.

Sendo, pois, a constituição o produto de soluções políticas que vigoram em certo momento, fácil entender que os segmentos sociais mais estruturados dominam as decisões e impõem suas soluções.

**03. A lei.** Assim sendo, a lei nem sempre é o resultado de longa discussão com a sociedade. A visão romântica de que a lei é o resultado de um procedimento no qual se atende a interesses populares, não representa a verdade. Advém de consenso entre os denominados dominadores. Quem são eles? Representantes da sociedade organizada. Já se disse que a massa não é conhecida dos produtores de resultado. Há, realmente, em todas as sociedades os excluídos, isto é, a grande massa de trabalhadores ou aqueles que estão inseridos na economia informal. Pessoas sem qualquer qualificação profissional (não porque querem, mas porque assim foram relegados pela estrutura de dominação) ficam à margem da sociedade. Moram em mocambos, palafitas, favelas, cortiços. São os esquecidos. Apenas servem para massa de manobra nas decisões. Os

discursos inflamados retratam o interesse pelo seu bem estar. É a massa que tem que ser incluída. Superados determinados instantes de forte emoção social, voltam a ser esquecidos.

A lei é fruto da dominação momentânea de determinados setores da sociedade organizada. Assim, afastada das decisões, a massa não conta. A norma jurídica resulta, assim, dos interesses sociais dominantes. Nada de visão romântica advinda das guerrilhas sul-americanas. Guevara já era; ou, continua sendo, mas sob nova visão mais dura e realista.

Entre a norma constitucional obtida e a realidade há tensão permanente. Certamente, há princípios que, por terem reconhecimento dos grandes e poderosos Estados, assumem valores indiscutíveis.

Os grandes princípios constitucionais significam a consolidação de valores em permanente conflito, mas que se uniformizam seu conceito e tornam-se situações quase definitivas. Quase, porque voltamos a insistir, a tensão prossegue ao longo da história.

Os princípios possuem forte carga valorativa e de conteúdo ético.

**04. A constitucionalização do direito.** Daí se indagar, hoje, se é importante a constitucionalização de todo o direito ou se o processo deve ser o reverso, isto é, buscar-se o desmonte de regras, que, diferentemente dos direitos, foram se incorporando ao texto constitucional.

Não devemos dar grande importância aos denominados princípios, por oposição às regras. Aqueles nada mais são que normas dotadas de potencial maior na produção dos efeitos. As regras submetem-se aos princípios. Daí a fácil superação das regras por outras. Estas são superadas pela incidência de outra em sentido contrário. Os princípios em conflito são superados pelo confronto eventual da maior valorização circunstancial de um ante o outro.

Diante de tal posição, pode-se dizer que os direitos fundamentais possam ser alterados? Expressam um sistema de valores que é imposto a todo o mundo jurídico. Claro que por ser produto de grande evolução e retratarem a dignidade da pessoa humana, não podem ser alterados. No entanto, será que todo seu rol revela a essencialidade do ser humano?

A teoria da prevalência dos direitos humanos, hoje, assume caráter universal. Tem servido, inclusive, de fundo para que alguns Estados tentem desconstituir toda uma história de outros povos, a pretexto de tal universalidade. O que é fundamental para um não é para outro. Isso é próprio da história da humanidade, que deve reconhecer a pluralidade dos homens e mulheres, ao lado da multiplicidade de idéias, religiões, peculiaridades de cada povo, sua história, suas crenças, etc.

Assim sendo, a própria noção de direitos humanos não é absoluta. É universal, mas cede ante costumes e hábitos de determinado povo.

Em nosso país, podemos dizer que os direitos e garantias individuais retratam a solução pacífica dos conflitos. Em verdade, destinam-se a imunizar as pessoas contra ingerências do Estado. Há, pois, círculo indevassável pelo Estado. Este é mero instrumento da sociedade para que garanta sua própria sobrevivência, se e enquanto se mantiver dentro dos limites traçados na própria constituição.

Como se percebe, garantido o núcleo mínimo a impedir a invasão do Estado na intimidade dos indivíduos, garantindo o equilíbrio dos poderes e trazendo a declaração solene dos direitos individuais, pouco sobra à constituição.

Expostos os problemas que nascem da discussão se todo o direito deve materializar-se no bojo do texto constitucional ou não, analisemos os fundamentos e afirmações.

**05. O fundamento da constitucionalização dos problemas.** Diz-se que é importante colocar os diversos problemas sociais na constituição, uma vez que são garantidos contra toda sorte de alteração. Diz-se que o Estado busca sempre a invasão da intimidade do indivíduo, tornando-se o *Big Brother*, a fiscalizar-lhe a privacidade. Da obra notável de Alexis de Tocqueville, deduz-se que o constituinte busca o equilíbrio entre os poderes do Estado e os direitos da cidadania e privilegiar os primeiros somente quando os considera absolutamente importante para as liberdades fundamentais.

Tenho por claro que o que fundamenta a busca da inserção de uma norma na constituição é o medo de qualquer alteração posterior. Assim sendo, o Ministério Público procurou e obteve forte estrutura normativa a partir de sua inserção na constituição. Diga-se o mesmo da Ordem dos Advogados do Brasil, da Advocacia Geral da União e, mais recentemente, da Defensoria Pública.

Todos querem ter orçamento próprio, ter iniciativa de leis, etc. Para que? Para firmarem-se como agentes políticos e obterem vantagens utilizam o argumento de que são imprescindíveis para a garantia dos direitos, do estado democrático de direito e da preservação dos valores do cidadão.

Sob determinado aspecto, também deveriam postular sua imersão em texto da constituição todas as profissões, uma vez que tal lhes daria *status* e impediria a alteração de sua posição na sociedade. De igual maneira, os institutos polêmicos, como aborto, utilização de células-tronco, casamento de homossexuais, reconhecimento de transexuais, etc. Tudo e todos deveriam ter seus direitos garantidos, impedindo-se a perpetuação dos ódios. Os índios já estão preservados em suas reservas. Poderíamos dispor sobre os imigrantes e os direitos dos afro-descendentes.

Em verdade, o que deve ser evolução natural da sociedade, que é própria para absorção de suas divergências, passa a ser disciplina constitucional, o que torna estéreis as discussões políticas, para inclusão social. Tudo é de ser levado à constituição, o que é, no mínimo, patético.

Daí, ser imprescindível que se retome o diálogo em torno do que é, essencialmente constitucional, para que transfiramos ao legislador, o que é da sua competência e às diversas estruturas sociais a capacidade de resolução de seus conflitos.

Entendo, firmemente, que devemos operar situação inversa à tendência que hoje impera no direito. Quando as pessoas não sabem como resolver determinada situação, procuram reformar algum dispositivo da constituição.

**06. A constituição no sentido material.** Devemos voltar, urgentemente, ao conceito de *constituição material*.

Porque os norte-americanos têm uma constituição costumeira, o mesmo sucedendo com os ingleses? A explicação mais adequada que encontrei foi em Alexis de Tocqueville em sua obra “A democracia na América”. Havia uma dificuldade inicial que era a de dividir a soberania (inicialmente, os Estados norte-americanos constituíam uma confederação e, posteriormente, formaram uma federação) que foi solucionada com prudência. Posteriormente, a aplicação efetiva dos preceitos deveu-se ao *espírito religioso* e ao *espírito de liberdade* (obra citada, ed. Itatiaia Ltda., 4ª. Ed., pág. 42). Daí nascer a consciência de que se deve obedecer a lei. Tal partilha representou e identifica até hoje a obediência do povo às regras de convivência em sociedade.

Resulta que a obediência é ao direito do outro, respeitados os próprios. O direito significa a busca da felicidade e, pois, o reconhecimento da felicidade do outro. É a garantia da punição no caso de agressão a meu direito. Daí a constituição costumeira, porque é obedecida. Kant definiu a liberdade como a *liberdade de agir segundo leis*.

Nos Estados que têm constituição escrita e formal, de caráter rígido, a tendência inversa é de levar tudo para o texto, uma vez que a tendência é de desobediência ao que foi escrito.

Em seu grande trabalho, Ferdinand de Lassalle indaga de início: “O que é uma constituição? Qual a verdadeira essência de uma constituição?” (“O que é uma constituição política”, ed, Universidade popular, Global editora, S. Paulo, 1987, pág. 29). Em seguida, afirma que a Constituição “deve ser qualquer coisa de mais sagrado, de mais firme e de maior solidez que uma lei comum” (pág. 32). Posteriormente, reconhece que é a constituição fruto das forças reais de poder e busca identificá-los dentro da sociedade.

A tendência de tudo se inserir na constituição deve ser evitada. a constitucionalização da sociedade em seu todo, no interior de todas suas relações não tem qualquer sentido. É verdade que os estudiosos do direito constitucional revelam a tendência de que todo o direito deve ali estar.

É hora de rever o tema e esclarecermos os conceitos.

Por constituição em seu sentido *material* não entendemos apenas o estatuto político, ou seja, a auto-organização do Estado. Não é somente a estrutura e funcionamento do poder e respectivo exercício. Tal seria analisar apenas a estática do poder. Pensa-se no conjunto do poder e as limitações que a ele se opõem. Evidente que a concepção de tal conteúdo material depende da ideologia de quem a analisa. No dizer de Paulo Bonavides, “a Constituição, em seu aspecto material, diz respeito ao conteúdo, mas tão-somente ao conteúdo de determinações *mais importantes*, únicas merecedoras, segundo o entendimento dominante, de serem designadas rigorosamente como matéria *constitucional*” (“Curso de direito constitucional”, Malheiros, 7ª ed., 1997, pág. 64).

Aristóteles afirma que por constituição se entende “um ordenamento da cidade que diz respeito à magistratura, à maneira de distribuí-la, à atribuição da soberania, à determinação do fim de cada associação” (“Política”, IV, 1289-a).

Não se pode pretender definir o que é *materialmente constitucional*, sob pena de ser frustrante. Não se chegará a lugar algum, porque dependerá da opinião, do sentimento individual de cada analista. No entanto, pode-se fazer aproximação satisfatória do que venha a ser o *conteúdo constitucional*.

O que está na base da perspectiva é a *força normativa da vontade política* que se pretende limitar. O poder emana força em todas as direções e o objetivo primeiro do Estado contra a sociedade civil é de dominação. É esta força que se busca controlar.

Assim, temos de um lado o Estado (força bruta) que é estruturado com o objetivo de garantir o exercício das plenas faculdades da sociedade civil (restrições à força bruta). Esta é a destinatária das normas. Daí impor-se a análise de como a sociedade civil pretende manter em relação o todo dos seus componentes (indivíduos), dentro de determinado território (espaço físico), garantindo-lhes o pleno exercício dos direitos democráticos (liberdade, propriedade, vida, etc.).

O justo equilíbrio de tal tensão é o conteúdo material da constituição. Retrata o que diz a Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão de 1789: “toute société dans laquelle la garantie des droits n’est pas assurée ni la séparation des pouvoirs déterminée n’a pas de constitution”. Não se busca, pois, o valor de cada norma inserida na constituição, mas algumas que lhe dão conteúdo em relação à existência do poder, seu exercício e, de outro lado, o limita, garantindo os direitos individuais, coletivos e sociais.

O primeiro passo é a *organização política do Estado*. Sem dúvida que tudo parte da identificação dos poderes do Estado. Seriam apenas três, como salienta a doutrina, Legislativo, Executivo e Judiciário ou existiriam outros, tais como Ministério Público, Tribunal de Contas, Defensoria Pública, etc. A nosso ver, os últimos são órgãos com dignidade constitucional, com competência própria, sem que se encontrem fora da estrutura dos demais poderes, os essenciais, na visão antiga de Aristóteles.

A organização política abrangeria apenas a estrutura dos três órgãos essenciais e que se devem controlar entre si, ainda que o façam através de outros órgãos que são instituídos dentro do Estado para exercer funções importantes.

Marcel Prélot (“Institutions politiques et droit constitutionnel”, 7<sup>a</sup>. Ed., Paris, pág. 34) limita o direito constitucional ao político, tendo-o como “l’ensemble des institutions grâce auxquelles le pouvoir s’établit, se exerce ou se transmet dans l’État”.

No exato dizer de Norberto Bobbio, Nicola Matteucci e Gianfranco Pasquino observa-se que existem normas que são “relativas às opções fundamentais no que toca à organização do Estado-aparelho (particularmente, uso do princípio de concentração e de separação na distribuição das competências, do princípio paritário e do princípio gradativo na utilização das mesmas), no que toca à organização do Estado-comunidade (regime das autonomias públicas e privadas), no que toca à relações entre o aparelho e comunidade (regime das relações autoridade-liberdade) e no que toca às relações entre Estado-ordenamento e comunidade internacional, e similares” (“Dicionário de política”, ed. Unb, 11<sup>a</sup> ed., 1998, verbete constituição).

Aí está o conteúdo da constituição em seu sentido material.

Não desconhecemos a distinção dos diversos tipos de constituição: analítica, sintética, costumeira, escrita, rígida, formal, material, etc. O que estamos analisando é o retorno à pureza do conteúdo constitucional, evitando-se a existência das constituições formais, onde cabe todo e qualquer matéria, por mais irrelevante que seja.

Para nós, a constituição deve conter a estrutura política do poder, as formas de seu exercício, o controle e os direitos e garantias constitucionais. Nada mais.

Assim sendo, os artigos iniciais da Constituição brasileira contêm o relacionamento Estado-comunidade internacional. O art. 5<sup>o</sup> as relações autoridade-liberdade. Os arts. 12/69 e 76/144, o Estado-aparelho e os arts. 170/250 cuidam do relacionamento Estado-comunidade.

Em verdade, por aí se esgotaria a constituição, dali retirando-se todos os dispositivos relativos à administração pública e respectivos servidores (arts. 37/41), à estruturação do Judiciário, que ficaria restrito ao art. 93, tudo se remetendo à lei complementar. Ao Supremo Tribunal Federal ficaria a competência de guardião da constituição e tudo o mais se restringiria à competência das cortes estaduais. Toda competência seria estabelecida por lei complementar.

Advocacia, defensoria pública, ministério público e advocacia pública, bem como tribunal de contas deixariam de ter *status* constitucional.

Em relação aos arts. 170 a 250 bastariam propostas genéricas.

Como todos os dispositivos constitucionais produzem efeitos, isto é, são eficazes, basta que a interpretação lhes dê toda a dignidade que merecem, na garantia dos direitos, desnecessário é a explicitação de todas propostas.

Normas sobre direito civil, comercial, administrativo, penal, processo, procedimento, tudo é matéria que pode e deve ficar com a legislação infra-constitucional.

Hoje, toda e qualquer matéria busca sediar-se no âmbito constitucional, porque isso lhes dá a garantia de que não serão alteradas ou se criam dispositivos formais reduzindo a capacidade de mudança. Parece, pois, que tal comportamento procura garantir direitos, o que não é verdade.

A Constituição de um país deve ser um pacto de dominação-sujeição, representando o equilíbrio das forças políticas existentes em determinado momento histórico. Há de refletir o sentimento de manutenção do Estado, com garantia dos indivíduos, preservando os direitos humanos, tão duramente obtidos.

#### **07. Desconstitucionalização da matéria que não é constitucional.**

Propugnamos, pois, uma constituição sintética, de forma a identificar a estrutura do poder e seu exercício, de um lado e, de outro, o pleno desenvolvimento dos direitos humanos. Em tal contraste, haverá, evidentemente, que existir alguns objetivos a serem atingidos pelo Estado. Para que o poder se desenvolva, preservando os direitos mencionados na Carta.

Mais que nunca estamos convencidos da imperiosa necessidade de reduzir o texto constitucional a apenas alguns dispositivos que disciplinem, estritamente, a repartição de órgãos de poder, a forma de seu exercício e a defesa dos direitos e garantias individuais e sociais.

De seu turno, impende estabelecer, a partir daí, enxugado o texto, tornar rigorosa a forma de alteração, preservados os direitos que se entenderem imorredouros e eternos. Evidente está que não se pode, de outro lado, cimentar a

evolução natural dos direitos. Estes não se solidificam. Ao contrário, estão em constante mutação, de forma que não se os pode imobilizar e torná-los imunes a alterações futuras, porque o eterno devir não pode ser amarrado inutilmente. É importante a preservação dos direitos conquistados a duras penas, como também é importante manter alguns deles vacinados contra qualquer alteração futura, para que déspotas não os agridam. O importante é encontrar o justo termo, a ponderação entre a preservação do adquirido e a constante evolução.

Inúmeras corporações buscam proteger-se inserindo algum preceito constitucional em seu prol. Com tal providência, entendem-se melhores que outros segmentos sociais tão importantes. Em verdade, todos o são, dentro da sua estrutura, da sua ambiência e dentro de suas atividades em prol da sociedade e até mesmo em benefício da corporação. O que não se pode é torná-los essenciais a determinado estado de direito utilizado para uso próprio. Este busca a igualdade dentro da desigualdade. A oportunidade a todos. Por consequência, não há uma entidade melhor que a outra ou que seja mais importante. Todas merecem proteção e disciplina legal. Nenhuma deve ser amparada por preceito constitucional.

O essencial é dispor sobre o poder, modo de aquisição, seus limites, forma de exercício, controle, etc. O Estado não pode se contrapor à sociedade. Ao contrário, deve ser a estrutura armada e organizada para defendê-la e mantê-la em funcionamento.

Imprescindível, de seu turno, que o poder detenha o poder, na conhecida frase de Montesquieu. Imperioso fazer com que não se criem tantos outros órgãos de exercício do poder. O poder é uno, como se sabe e impõe-se que haja limites e controle, bem benefício da sociedade. O que não tem sentido é multiplicarem-se ou fracionar-se os órgãos de seu exercício, sob pena de torná-los pulverizados e inertes. Há que se saber, também neste passo, encontrar o pêndulo adequado para perfeito equilíbrio do exercício das forças do Estado.

Tudo aquilo que não for exercício de poder deve ser disciplinado por lei. O Poder Legislativo existe exatamente para disciplinar a sociedade. Estruturado o poder e estabelecidos seus limites, o mais é matéria de competência legislativa. É a lei que deve ser o comando primário a dispor sobre os interesses que pulsam na sociedade. As pretensões econômicas entre particulares, suas conveniências políticas, os embates financeiros, as necessidades de grupos, os relacionamentos entre as pessoas, o convívio da sociedade, tudo é matéria que deve estar contida na lei e não na constituição.

**08. Desnecessidade da constituição analítica.** Justifica-se, outrora, a imensidão de dispositivos insertos no texto do diploma político para que fossem assegurados os direitos, diante das ondas de agressão de ditaduras e poderes tirânicos que sacrificam as pessoas.

Nas modernas democracias, os poderes já se encontram razoavelmente consolidados.

A força da busca normativa da constituição já não mais encontra guarida. Todas as forças vivas da sociedade buscam inserir algum direito em seu texto, para que haja dificuldade em sua alteração. Corporações, sindicatos, entidades associativas, todos buscam a *rigidez constitucional* para albergar direitos nem sempre condizentes com os interesses da sociedade.

A jurisdição constitucional igualmente passa a ter grande participação na solução dos conflitos sociais, o que leva a distorções. Toda matéria, em princípio, tem um fundamento constitucional, seja nos direitos e deveres, seja nas garantias, seja na principiologia de cada instituto. Sempre é possível buscar um ponto em que se assenta o direito, na norma constitucional. Isto leva à constitucionalização de todo o direito, o que é prejudicial para a solução das controvérsias.

De outro lado, a alteração de orientação na interpretação da constituição, ainda que se possa constituir um avanço, pode redundar em retrocesso.

Por sem dúvida que a matéria contida na constituição expande-se e irradia seu conteúdo valorativo em todo o sistema. É ruim tal perspectiva? De forma alguma, uma vez que assegura e garante de forma mais eficaz os direitos estabelecidos. De outro lado, a impregnação de validade de todas as normas, leva à estagnação da sociedade. O direito não pode ser totalmente constitucionalizado. O diploma político deve conter apenas princípios básicos da convivência social. O mais deve ficar para o legislador que dará vida às normas.

Seria importante impor peias ao Legislativo, para que não pudesse dar liberdade aos conteúdos legais? Não creio assim. Muito menos ao Executivo que tem como limite o escaninho legal.

Não se pode amesquinhar a constituição a ponto de conter todo o direito. Este é muito maior, por mais gigante que possam ser as prescrições constitucionais.

**09. Os princípios constitucionais e as relações humanas.** Todos os princípios inseridos na constituição e que serão mantidos, naquilo que contendem com o Estado e na preservação dos direitos constitucionais, não podem ser esquecidos. Garantem o relacionamento humano em todas suas dimensões. Fazem-no, no entanto, como direitos da pessoa humana e não na regência de relações de direito civil ou comercial comezinhas.

Daí a diferença: uma tendência busca a perpetuação ou o chamamento para a constituição de relações comuns, entendendo que os temas axiológicos trazidos para a constituição possam espargir seus efeitos sobre elas.

Não é assim que deve ser entendido. O que prevalece são os direitos fundamentais enquanto emanções da pessoa humana. Outra coisa é transmudar tais valores para o dia a dia das pessoas, pretendendo criar sobre elas um super direito, de forma a fazer deteriorar o homem em sua dimensão maior.

O que deve ser preservado é a intimidade do indivíduo, enquanto cidadão. A nobreza da garantia constitucional deve preservá-lo de qualquer agressão em sua vida privada. Outra coisa é pretender que tudo que for vida privada encontra-se protegido na constituição. A vida privada é dimensionada pela infinitude. Os comportamentos são ilimitados. O núcleo da intimidade é preservado. O mais é digressão de pessoa em direção a outras e preservados os lindes da agressão à intimidade, o mais nada tem a ver com a constitucionalização dos direitos.

Ao legislador cabe a disciplina da autonomia da vontade dos indivíduos. Àquele cabe disciplinar as relações comerciais e tudo o mais que diga respeito às pessoas enquanto indivíduos. Na medida em que ingressam em relação com o Estado, pode ter tal interação regulada por princípios constitucionais, uma vez que se altera a equação entre indivíduos, para o indivíduo e o Estado.

**10. A proposta.** As permanentes alterações da constituição não mais podem ocorrer. Há mutilação dos direitos. Enfraquecimento da sociedade que vê todas suas relações incorporadas em texto de difícil alteração. O que deve prevalecer é que a interação Estado-indivíduo seja trazida para o âmbito da constituição e por esta disciplinada. As demais relações não podem ser inseridas no corpo da constituição.

Diga-se o mesmo em relação aos servidores de todos os poderes e mesmo as relações internas de cada órgão do poder. Alçar tais disposições ao nível constitucional é perder de vista a nobreza de seu texto.

Daí a proposta que ora se apresenta à consideração de todos.

Ademais, há que prestigiar o Poder Legislativo, que vive afogado em medidas provisórias que não atendem os requisitos constitucionais. Dentro de tal espírito de constrangimento do Poder Legislativo, há que se reequilibrar os poderes, dar-lhes atividades conjuntas de aceleração das decisões maiores da cidadania, não ficando apenas nas mãos do Executivo.

O Poder Judiciário passou a ditar políticas públicas, diante da ausência e da eficiência do Legislativo, o que deturpa as realizações efetivas das tomadas de posição.

Há o excrescente aumento de competências “inconstitucionais” do Executivo, por força de suas atribuições de distribuição de emendas constitucionais e cargos administrativos.

Não se teve a pretensão de apresentar um trabalho pronto. No entanto, convencida a Casa Parlamentar de que deva aceitar uma Constituição sintética, que apenas estabelece os princípios, relegando tudo o mais para a legislação subalterna, restará polir o texto, para deixar nele o essencial para a sobrevida federativa e nacional.

Sala das sessões em 18 de fevereiro de 2009.

**Deputado Regis de Oliveira**