

Revista de Informação Legislativa

Brasília • ano 37 • nº 145

janeiro/março – 2000

Subsecretaria de Edições Técnicas do Senado Federal

O princípio da unidade da Constituição

Gilberto Bercovici

Um dos principais pontos da discussão sobre a hermenêutica constitucional é a questão dos princípios constitucionais. Entre esses princípios vamos destacar o da unidade da Constituição, fundamental para a interpretação das normas constitucionais enquanto partes de um todo unitário e coerente que é o texto constitucional.

Os princípios gerais do direito assumem, enquanto tema pertencente à Teoria Geral do Direito, um caráter de extrema importância, por serem básicos para uma compreensão do Direito enquanto nível da realidade social. Para que o Direito (um Direito específico e determinado de cada sociedade)¹ possua uma unidade e coerência, torna-se necessária a existência de princípios que façam ligação entre lacunas e que expressem, justamente, o caráter sócio-cultural de um determinado ordenamento jurídico.

O estudo dos princípios pode ser viabilizado desde várias perspectivas e enfoques tais como: enquanto norma, enquanto elemento de um ordenamento ou como fator motivador ou justificador de decisão. Nesse sentido, os princípios são formulados numa dimensão ético-valorativa de idéia que fundamenta os postulados de “justiça” inerentes ao ser humano, ou mesmo com a identificação dos princípios como expressão de elementos de verdades

Gilberto Bercovici é Doutorando em Direito do Estado pela Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo.

jurídicas universais, explicitando um caráter jusnaturalista².

Para Eros Grau, a positivação dos princípios gerais do Direito é consequência do seu descobrimento no interior do Direito positivo, não do seu “resgate” no Direito natural. Os princípios não se colocam além ou acima do Direito ou do Direito positivo, pois fazem parte do ordenamento jurídico. O fato de os princípios serem “descobertos” não significa que foram resgatados numa ordem suprapositiva ou no Direito natural, mas que estavam inseridos no ordenamento, embora não expressamente enunciados na Constituição ou outro texto positivado³.

De acordo com Paulo Bonavides⁴, teóricos do Direito como Ronald Dworkin e Robert Alexy buscam romper com limites tão rígidos para a compreensão do Direito. No caso de Dworkin e Alexy, os princípios aparecem dotados de normatividade justamente para buscar uma maior capacidade de solucionar demandas complexas nem sempre previstas esquemática e especificamente em regras jurídicas, bem como, por outro lado, a influência do advento de grandes movimentos constituintes deste século.

Os princípios, assim, são ordenações que se irradiam e coordenam os sistemas de normas. Apesar de serem base das normas jurídicas, os princípios podem estar positivados em um texto normativo, consubstanciando as chamadas normas-princípio, constituindo, assim, elementos fundamentais da organização constitucional. A constitucionalização dos princípios tem um importante significado jurídico. Os princípios assumem força normativo-constitucional, superando definitivamente a idéia de Constituição como mero “instrumento de governo” (Constituição-garantia), prevalecendo a adoção da Constituição dirigente, isto é, determinadora de fins e tarefas do Estado⁵.

Os princípios político-constitucionais integram o Direito Constitucional positi-

vo, explicitando as valorações políticas fundamentais do legislador constituinte. Consubstanciam a ideologia inspiradora da Constituição. Esses princípios traduzem decisões políticas fundamentais, concretizadas em normas conformadoras do sistema constitucional positivo. Eles são normas-princípio, isto é, normas de que derivam as normas particulares. Os princípios fundamentais são diretamente aplicáveis, funcionando como critério fundamental de interpretação e de integração, dando unidade e coerência a todo o sistema constitucional⁶. Assim, os princípios político-constitucionais visam essencialmente definir e caracterizar o Estado e enumerar suas principais opções e objetivos político-constitucionais. Os artigos que fazem parte dessa divisão podem ser considerados como matriz dos restantes dispositivos constitucionais, formando, nos dizeres de José Joaquim Gomes Canotilho e Vital Moreira, “o cerne da Constituição”⁷.

Dessa maneira, os princípios constitucionais configuram o núcleo irreduzível da Constituição, que não pode ter suas normas interpretadas isoladamente, como se fossem artigos colocados juntos ao acaso. Afinal, conforme vimos acima, o texto constitucional é fundado em determinadas idéias positivadas em princípios que lhe garantem harmonia e coerência⁸.

A Constituição é o texto jurídico que estabelece a estrutura e a conformação do Estado e da sociedade. Não pode, portanto, ter suas normas compreendidas pontualmente, a partir de um problema isolado⁹. Uma norma constitucional isolada não pode expressar significado normativo se está destacada do sistema. Dessa forma, não há interpretação de textos isolados, e sim de todo o ordenamento constitucional¹⁰.

Esse é o princípio da unidade da Constituição, consagrado nas seguintes decisões do Tribunal Constitucional da República Federal da Alemanha:

“Una disposición constitucional no puede ser considerada de forma aisla-

da ni puede ser interpretada exclusivamente a partir de sí misma. Está en conexión de sentido con los demás preceptos de la constitución, la cual representa una unidad interna"¹¹.

*"El principio más importante de interpretación es la unidad de la constitución en cuanto unidad de un conjunto con sentido teleológico-lógico, ya que la esencia de la constitución consiste en ser un orden unitario de la vida política y social de la comunidad estatal"*¹².

Resume Eros Grau o referido princípio da unidade da Constituição:

*"Não se interpreta a Constituição em tiras, aos pedaços"*¹³.

As normas constitucionais não estão justapostas. A Constituição está fundamentada em uma determinada concepção que intenta conformar a vida da sociedade e do Estado. As normas constitucionais são fruto da vontade unitária do Poder Constituinte, sendo geradas simultaneamente. Não podem, portanto, estar em conflito. Da mesma maneira, não há e nem pode haver hierarquia entre normas constitucionais¹⁴.

A relação de interdependência existente entre as diversas normas constitucionais determina que o intérprete nunca possa examinar uma norma constitucional de maneira isolada, mas sempre dentro do seu conjunto¹⁵.

No mesmo sentido, ensina Canotilho:

"O princípio da unidade da constituição ganha relevo autónomo como princípio interpretativo quando com ele se quer significar que a constituição deve ser interpretada de forma a evitar contradições (antinomias, antagonismos) entre as suas normas. Como 'ponto de orientação', 'guia de discussão' e 'factor hermenêutico de decisão', o princípio da unidade obriga o intérprete a considerar a constituição na sua globalidade e a procurar harmonizar os espaços de tensão existentes entre as normas

*constitucionais a concretizar. Daí que o intérprete deva sempre considerar as normas constitucionais não como normas isoladas e dispersas, mas sim como preceitos integrados num sistema interno unitário de normas e princípios"*¹⁶.

O objetivo primordial do princípio da unidade da Constituição é o de evitar ou equilibrar discrepâncias ou contradições que possam surgir da aplicação das normas constitucionais¹⁷. A interpretação constitucional, ao ser balizada pelo princípio da unidade da Constituição, tem por fundamento a consideração de que todas as antinomias eventualmente determinadas serão sempre aparentes e solucionáveis, tendo em vista a busca do equilíbrio entre as diversas normas constitucionais¹⁸.

As normas constitucionais em tensão têm de ser harmonizadas, equilibradas. A busca do equilíbrio dentro do sistema constitucional tem por objetivo primordial que todos os seus preceitos obtenham efetividade¹⁹. A busca por esse equilíbrio é denominada otimização por Konrad Hesse. Para esse autor, a otimização (que deve ser estabelecida de forma que todas as normas constitucionais alcancem a efetividade) é obtida ao conciliarmos o princípio da unidade da Constituição com o princípio da proporcionalidade²⁰. Na medida em que a otimização produz um equilíbrio, ao mesmo tempo impõe limites a uma determinada norma constitucional, sem negar por completo sua eficácia. Esse equilíbrio dá-se mediante a ponderação de valores pelo intérprete, realizada caso a caso, sem que nunca possa ser realizada em uma única direção pré-determinada²¹.

Apesar das reformas constitucionais ocorridas a partir de 1995²², o princípio da unidade da Constituição assegura a "interpretação dinâmica" da Constituição de 1988 como um todo, nas palavras de Eros Grau, tendo em vista a instrumentalização das mudanças da realidade inseridas no texto constitucional²³. Afinal, não foram

modificados os princípios fundamentais da Constituição, consagrados nos seus artigos 1º e 3º. São esses os princípios constitucionais que constituem o “cerne da Constituição” e que devem servir de diretriz, por meio do princípio da unidade da Constituição, para a interpretação coerente das normas da Constituição de 1988 sem isolá-las do seu sistema e contexto.

No nosso sistema constitucional, a definição dos fins do Estado não pode nem deve derivar da vontade política do governo. Os fins políticos supremos e as tarefas da República encontram-se normatizados na Constituição. Essa definição programático-constitucional dos fins e tarefas do Estado não elimina o poder do governo, nem impede a renovação da direção política e a confrontação partidária. Cabe ao governo selecionar e especificar sua atuação a partir dos fins constitucionais, indicando os meios ou instrumentos adequados para a sua realização²⁴, não mudá-los de acordo com as conveniências políticas de conjuntura.

A Constituição deve sempre ser entendida e interpretada em sua unidade, tendo em vista que todas as suas normas estão em mútua interação e dependência. Nas palavras de Konrad Hesse:

“Sin embargo, sus elementos se hallan en una situación de mutua interacción y dependencia, y sólo el juego global de todos produce el conjunto de la conformación concreta de la Comunidad por parte de la Constitución. Ello no significa que este juego global se halle libre de tensiones y contradicciones, pero sí que la Constitución sólo puede ser comprendida e interpretada correctamente cuando se la entiende, en este sentido, como unidad, y que el Derecho Constitucional se halla orientado en mucha mayor medida hacia la coordinación que no hacia el deslinde y el acotamiento²⁵”.

A compreensão da Constituição só tem sentido quando referida a uma situação

constitucional concreta, historicamente existente num determinado país. A opção escolhida pelo constituinte brasileiro é muito clara a favor da implementação de um Estado Democrático e Social, com fundamento na dignidade da pessoa humana²⁶ e na superação das desigualdades regionais e sociais. Não pode ser outra a interpretação dada à Constituição de 1988.

Notas

¹ Vide GRAU, Eros Roberto. *A Ordem Econômica na Constituição de 1988: Interpretação e Crítica*. 2. ed. São Paulo : RT, 1991. p. 20-21.

² Acerca de um estudo mais detalhado dos princípios desde um enfoque histórico, vide BONAVIDES, Paulo. *Curso de Direito Constitucional*. 7. ed. São Paulo : Malheiros, 1998. p. 228-266. No sentido dos princípios gerais do Direito como oriundos de pressupostos jusnaturalistas, vide DANTAS, Ivo. *Princípios constitucionais e interpretação constitucional*. Rio de Janeiro : Lumen Juris, 1995. p. 59-62 e 85-87.

³ GRAU, *op. cit.*, p. 107 e 122-132. No mesmo sentido de considerar os princípios enquanto norma, vide BONAVIDES, *op. cit.*, p. 243-247.

⁴ BONAVIDES, *op. cit.*, p. 237 e ss.

⁵ CANOTILHO, José Joaquim Gomes. *Constituição Dirigente e vinculação do legislador*: contributo para a compreensão das normas constitucionais programáticas. reimp. Coimbra : Coimbra Ed., 1994. p. 277-279 e *Direito Constitucional*. 6. ed. Coimbra : Almedina, 1993. p. 166-168; CANOTILHO, José Joaquim Gomes, MOREIRA, Vital. *Fundamentos da Constituição*. Coimbra : Coimbra Ed., 1991. p. 71-73 e SILVA, José Afonso da. *Curso de Direito Constitucional Positivo*. 9. ed. São Paulo : Malheiros, 1993. p. 84-85.

⁶ CANOTILHO, José Joaquim Gomes. *Constituição Dirigente cit.*, p. 283-284 e *Direito Constitucional cit.*, p. 172-173; SILVA, *op. cit.*, p. 85-88 e BARROSO, Luís Roberto. *Interpretação e aplicação da Constituição*: fundamentos de uma dogmática constitucional transformadora. São Paulo : Saraiva, 1996. p. 141-150.

⁷ CANOTILHO, José Joaquim Gomes, MOREIRA, Vital, *op. cit.*, p. 71. Vide também BONAVIDES, *op. cit.*, p. 257-259.

⁸ BARROSO, *op. cit.*, p. 181-2.

⁹ HESSE, Konrad. *Escritos de Derecho Constitucional*. 2. ed. Madrid : Centro de Estudios Constitucionales, 1992. p. 49-50.

¹⁰ GRAU, *op. cit.*, p. 180-182 e 216.

¹¹ BVerfGE 1, 14 (32) *apud* STERN, Klaus. *Derecho del Estado de la Republica Federal Alemana*. Madrid : Centro de Estudios Constitucionales, 1987. p. 291.

¹² BverfGE 19, 206 (220), *apud Idem*, p. 291-292.

¹³ GRAU, *op. cit.*, p. 181.

¹⁴ STERN, *op. cit.*, p. 292-293; CANOTILHO, José Joaquim Gomes. *Direito Constitucional cit.*, p. 191-192 e BARROSO, *op. cit.*, p. 183 e 187.

¹⁵ HESSE, *op. cit.*, p. 45; STERN, *op. cit.*, p. 291 e CANOTILHO, José Joaquim Gomes. *Direito Constitucional cit.*, p. 226-227.

¹⁶ CANOTILHO, José Joaquim Gomes. *Direito Constitucional cit.*, p. 226-227, grifos nossos.

¹⁷ HESSE, *op. cit.*, p. 45; STERN, *op. cit.*, p. 292-293; GRAU, Eros Roberto. *op. cit.*, p. 214 e BARROSO, Luís Roberto. *op. cit.*, p. 183.

¹⁸ GRAU, *op. cit.*, p. 115-116 e BARROSO, *op. cit.*, p. 196.

¹⁹ BARROSO, *op. cit.*, p. 185-186.

²⁰ HESSE, *op. cit.*, p. 46. Não analisaremos aqui, por fugir do escopo deste trabalho, o princípio da proporcionalidade e suas implicações na hermenêutica constitucional. Recomendamos a leitura de HESSE, *op. cit.*, p. 45-46 e de BONAVIDES, *op. cit.*, p. 356-397.

²¹ HESSE, *op. cit.*, p. 46; STERN, *op. cit.*, p. 293-295; CANOTILHO, José Joaquim Gomes. *Direito Constitucional cit.*, p. 190-191 e GRAU, *op. cit.*, p. 110-116. Klaus Stern é enfático ao dizer que a ponderação de valores nunca pode ser realizada em uma única direção pré-determinada. Para tanto, ele derruba a pretensão de alguns teóricos alemães e americanos de tornar o princípio *in dubio pro libertate* como diretriz primordial nas ponderações de valores. Stern ressalta a necessidade da ponderação ser decidida da forma mais conveniente caso a caso. Cf. STERN, *op. cit.*, p. 294-295.

²² O processo de reformas constitucionais levado a cabo no(s) governo(s) do Presidente Fernando Henrique Cardoso nos leva a refletir sobre a surpreendente atualidade das seguintes palavras de Lassalle:

“Una cámara que se resignase a ver pisoteados sus acuerdos constitucionales, que siguiese deliberando y colaborando com el gobierno como si nada hubiera ocurrido, que siguiese desempeñando tranquilamente el papel que le repartieron en la comedia del pseudoconstitucionalismo, se convertiría en el peor cómplice del gobierno, pues de este modo le permitiría seguir aplastando, bajo la perdurable apariencia de guardar las normas de la Constitución, los derechos constitucionales del pueblo. LA CÁMARA QUE ASÍ PROCEDIESE SERÍA MÁS RESPONSABLE Y MERECE RÍA MAYOR CASTIGO QUE EL GOBIERNO. PUES NO ES MI ENEMIGO QUIEN MAYOR CASTIGO MERECE,

SINO QUIEN, LLAMÁNDOSE MI REPRESENTANTE Y TENIENDO POR MISIÓN DEFENDER MIS DERECHOS, LOS VENDE Y LOS TRAICIONA”.

In: LASSALLE, Ferdinand. *Qué es una Constitución?*, 4. ed. Barcelona : Ariel, 1994. p. 164, grifos nossos.

²³ GRAU, *op. cit.*, p. 322.

²⁴ HESSE, *op. cit.*, p. 20 e CANOTILHO, José Joaquim Gomes. *Constituição Dirigente cit.*, p. 462-471.

²⁵ HESSE, *op. cit.*, p. 17.

²⁶ Sobre o princípio constitucional da dignidade da pessoa humana, vide o excelente trabalho de SILVA, José Afonso da. A dignidade da pessoa humana como valor supremo da democracia. In: *Revista de Direito Administrativo*. Rio de Janeiro : Renovar, n. 212, abr./jun. 1998. p. 89-94.

Bibliografia

- BARROSO, Luís Roberto. *Interpretação e aplicação da Constituição: fundamentos de uma dogmática constitucional transformadora*. São Paulo : Saraiva, 1996.
- BONAVIDES, Paulo. *Curso de Direito Constitucional*. 7. ed. São Paulo : Malheiros, 1998.
- CANOTILHO, José Joaquim Gomes. *Constituição Dirigente e vinculação do legislador: contributo para a compreensão das normas constitucionais programáticas*. reimp. Coimbra : Coimbra Ed., 1994.
- _____. *Direito Constitucional*. 6. ed. Coimbra : Livraria Almedina, 1993.
- _____. MOREIRA, Vital. *Fundamentos da Constituição*. Coimbra : Coimbra Ed., 1991.
- DANTAS, Ivo. *Princípios constitucionais e interpretação constitucional*. Rio de Janeiro : Lumen Juris, 1995.
- GRAU, Eros Roberto. *A Ordem Econômica na Constituição de 1988: interpretação e crítica*. 2. ed. São Paulo : RT, 1991.
- HESSE, Konrad. *Escritos de Derecho Constitucional*. 2. ed. Madrid : Centro de Estudios Constitucionales, 1992.
- LASSALLE, Ferdinand. *Qué es una Constitución?* 4. ed. Barcelona : Ariel, 1994.
- SILVA, José Afonso da. *Curso de Direito Constitucional Positivo*. 9. ed. São Paulo : Malheiros, 1993.
- _____. A dignidade da pessoa humana como valor supremo da democracia. In: *Revista de Direito Administrativo*. Rio de Janeiro : Renovar, n. 212, abr./jun. 1998. p. 89-94.
- STERN, Klaus. *Derecho del Estado de la Republica Federal Alemana*. Madrid : Centro de Estudios Constitucionales, 1987.