

Revista de Informação Legislativa

Brasília • ano 34 • nº 133

janeiro/março – 1997

Editor:

João Batista Soares de Sousa, Diretor

Mutação constitucional judicial como mecanismo de adequação da Constituição Econômica à realidade econômica

PAULO JOSÉ LEITE FARIAS

“Uma constituição não é jamais idêntica a si própria, estando constantemente submetida ao pantha rhei heraclitiano de todo o ser vivo”

Loewenstein

SUMÁRIO

Introdução. 1. Formas de mudança constitucional. 2. A interpretação constitucional como mecanismo de adequação do texto à realidade. 3. O elemento político da Constituição como impulsor da interpretação dinâmica do texto. 3.1. A influência do elemento político da Constituição na sua interpretação. 3.2. Os métodos interpretativos e a mutação constitucional. 4. A Constituição brasileira de 1988 e as possibilidades de sua mudança por interpretação jurisprudencial no âmbito da ordem econômica. 4.1. Mutação constitucional por interpretação jurisprudencial. 4.2. Interpretação jurisprudencial e ordem econômica. 5. Características da ordem econômica que propiciam a mutação constitucional jurisprudencial. 5.1. O aspecto principiológico adotado pelo constituinte (a escassez de regras). 5.2. A existência de normas sujeitas à complementação legislativa. 5.3. A necessidade de harmonização de princípios antagônicos. 5.4. A busca da concretização de termos imprecisos. 5.4.1. Denotação e conotação. 5.4.2. Vagueza e ambigüidade. 5.5. Características do direito econômico relacionadas à dinamicidade do fenômeno econômico. 5.5.1. Flexibilidade e variabilidade. 5.5.2. Delegação legislativa decorrente da imediatividade dos fenômenos econômicos. 5.5.3. Predomínio do poder discricionário da administração. 6. Conclusão.

Paulo José Leite Farias é Membro do Ministério Público do Distrito Federal, Professor de Direito Tributário da AEUDF (Associação de Ensino Unificado do DF), Mestrando em Direito e Estado na Faculdade de Direito da UnB, Ex-Procurador Autárquico Federal e Ex-Consultor-chefe do INSS.

Introdução

Nessa década há uma rápida e intensa reordenação da política e da economia em todo

o mundo. Na política, o principal fator de mudança é o fim da polarização Estados Unidos–União Soviética. A *perestroika* de Gorbatchov e a queda do muro de Berlim precipitam o desmonte da União Soviética e, indiretamente, revigoram o sistema econômico capitalista, modificando paradigmas existentes à época da elaboração da Constituição de 1988.

Na economia, novos blocos são formados. Os Tigres Asiáticos aceleram seu desenvolvimento, a velha idéia da unificação da Europa corporifica-se, cada vez mais, com a criação da Comunidade Econômica Européia – hoje, União Européia¹.

Na esfera das relações de trabalho, a introdução de novos sistemas tecnológicos e dos padrões de organização do trabalho que os acompanham acarretam profundas transformações. Há uma crescente produtividade e, paralelamente, a redução da necessidade de mão-de-obra, dando ensejo ao chamado desemprego estrutural – característico de economias desenvolvidas ou em fase de expansão.

Nesse inexorável contexto fático, ressurgem a idéia de que a Constituição de um país deve ser o bastante plástica e flexível para acolher e permitir mutações decididas pela sociedade por intermédio de mecanismos democráticos estabelecidos pela própria Constituição.

Karl Loewenstein², na obra *Teoría de la Constitución*, ressalta que:

“De um ponto de vista puramente teórico – e com isso entramos no tema propriamente dito – uma Constituição seria aquela ordem normativa conformadora do processo político segundo o qual todos os desenvolvimentos futuros da comunidade, tanto da ordem política como social, econômica e cultural, pudessem ser previstos de tal maneira que não fosse necessário mudar as normas reguladoras. Cada Constituição integra, por assim dizer, tão-só o *statu quo* existente no momento de seu nascimento, e não pode prever o futuro; no melhor dos casos, quando esteja

¹ A União Européia substitui a antiga Comunidade Econômica Européia criada em 1957; esse bloco, oficializado em 1992 pelo Tratado de Maastricht, visa à criação de um mercado interno único, com uma moeda própria, um sistema financeiro e bancário comum.

² LOEWENSTEIN, Karl. *Teoría de la Constitución*. Traducción por Alfredo Gallego Anabitarte. 2. ed. Barcelona : Ariel, 1976.

inteligentemente redigida, pode tentar levar em conta, desde o princípio necessidades futuras por meio de destaques e válvulas cuidadosamente colocados, ainda que uma formulação demasiado elástica possa prejudicar a segurança jurídica. Assim, pois, é preciso resignar-se com o caráter de compromisso inerente a qualquer Constituição. Cada constituição é um organismo vivo, sempre em movimento como a vida mesma e está submetida à dinâmica da realidade que jamais pode ser captada através de fórmulas fixas. Uma Constituição não é jamais idêntica a si mesma e está submetida constantemente ao *panta rhei* heraclítico de tudo que vive.”

Por outro lado, observa-se que a preocupação principal das Constituições modernas foi, sem dúvida, o exercício do poder político e a garantia dos direitos individuais, mas, entre estes, sempre estiveram direitos de caráter econômico. Assim, um documento pioneiro como a Magna Carta inglesa, de 1215, abordava o problema da garantia do direito de propriedade fundiária, de relevante importância naquele tempo. Da mesma forma, a Constituição dos Estados Unidos, de 1787, apesar do liberalismo crescente, preocupou-se com problemas econômicos, objetivando a “oferecer proteção ao comércio e à indústria americanos”. A importância da regulamentação econômica, já naquele diploma legal, justificou um estudo a afirmar que, “num sentido, a Constituição é ela mesma um documento econômico; certamente, eliminando a economia, ela ficaria uma sombra³”.

Assim, a crescente regulação do processo produtivo em nível constitucional, junto da evolução do constitucionalismo clássico para o constitucionalismo social, ressalta a importância da verificação de adequação do dinâmico fenômeno econômico com a Constituição Econômica vigente. Os mecanismos institucionais de ajuste da letra constitucional mostram-se, pois, fundamentais.

Sob esse prisma, procura-se analisar, nesse trabalho, a importância dos processos informais de mudança constitucional, em especial a interpretação judicial, que vivificam a Constituição Econômica adequando-a à complexa realidade fática econômica.

³ BEARD, Charles A. *American Governmente and Politics*. New York : Macmillan, 1944. p. 341.

1. Formas de mudança constitucional

As Constituições, afirma Loewenstein, não mudam somente mediante emendas (processos formais), mas, em maior volume, há mudanças que a norma estabelecida sofre sem que haja mudança no texto constitucional (processos informais – mutação constitucional)⁴.

Canotilho bem explica que

“considerar-se-á como transição constitucional a revisão informal do compromisso político formalmente plasmado na Constituição sem que haja alteração do texto constitucional. Em termos incisivos: *muda o sentido sem mudar o texto*”⁵.

Jellinek, um dos mais destacados estudiosos do tema, sob o mesmo prisma, afirma:

“Las Constituciones contienen preceptos jurídicos y todo el Derecho es reformado y completado sea mediante la ley, sea a través del Derecho consuetudinario, o bien según unos afirman y otros rechazan, mediante el Derecho de los juristas (*Juristenrecht*). Ahora bien, si sólo utilizamos estas categorías generales no podemos formarnos un conocimiento cabal de la esencia de procesos tan extraños e interesantes sea con clara percepción o poco a poco, únicamente por medio de una consideración perspicaz, lograremos captar cómo los fundamentos existentes de un Estado son sustituidos por otros.

.....
Por reforma de la Constitución entiendo la modificación de los textos constitucionales producida por acciones voluntarias e intencionadas. Y por mutación de la Constitución, entiendo la modificación que deja indemne su texto sin cambiarlo formalmente que se produce por hechos que no tienen que ir acompañados por la intención, o conciencia, de tal mutación”⁶.

Na posição adotada pelo mestre de Heidelberg, fica clara a contraposição de

⁴ LOEWENSTEIN, op. cit. p. 165.

⁵ CANOTILHO, José Joaquim Gomes. *Direito Constitucional*. 6. ed. Almedina, 1993.

⁶ JELLINEK, Georg. *Reforma y mutación de la Constitución*. Traducción Christian Förster. Madrid : Centro de Estudios Constitucionales, 1991. p. 6-7.

mutação constitucional e reforma constitucional. Assim, a reforma da Constituição consiste na modificação dos textos constitucionais produzida mediante *ações voluntárias*; ao contrário, a mutação constitucional firma-se em modificação de sentido sem mudança do dispositivo por *atos não acompanhados de consciência de tais modificações*. Assim, afigura uma característica subjetiva (voluntariedade ou não da modificação da norma) diferenciadora da reforma e da mutação que não se apresenta nos outros estudiosos do tema.

Daí a distinção que a doutrina convencionou registrar entre reforma constitucional (*Verfassungsänderung*) e mutação constitucional (*Verfassungswandlungen*); a primeira consiste nas modificações constitucionais reguladas no próprio texto da Constituição, pelos processos por ela estabelecidos para sua reforma; a segunda consiste na alteração, não da letra ou do texto expreso, *mas do significado, do sentido e do alcance das disposições constitucionais*, por meio ora da interpretação, ora dos costumes, ora da legislação infraconstitucional. Tais mudanças, normalmente, processam-se mais lentamente e só se tornam claramente perceptíveis quando comparado o entendimento atribuído às cláusulas constitucionais em momentos diferentes, ou em épocas distintas e diante de circunstâncias diversas.

Não obstante as colocações já feitas, observa-se que tal qualificativo – mutação “constitucional” –, além de importar em alteração do sentido, do significado ou do alcance da norma constitucional, não pode ofender a letra, nem o espírito da Constituição, estando, pois, sujeito a limites para que não desvirtue a vontade da Lei Maior.

2. A interpretação constitucional como mecanismo de adequação do texto à realidade

O tema “interpretação constitucional” vem assumindo importância acentuada nos estudos contemporâneos de Direito Constitucional. Nesse trabalho, entretanto, será abordado enquanto processo de mutação constitucional no âmbito da interpretação judicial.

A interpretação de disposição constitucional proporciona a atualização e a vivificação constante de seu sentido. Assim, qualificar a tarefa hermenêutica constitucional como operativa significa vincular à jurisdição

constitucional a qualidade de “válvula de adaptação do Direito ao seu tempo”⁷.

Considerável parcela da força normativa de uma Constituição decorre da interpretação desta pelos Tribunais, e aquela será tanto maior quanto mais atuante se tornar essa interpretação. Assim, já dizia Hesse que um ótimo desenvolvimento da força normativa da Constituição depende não apenas do seu conteúdo, mas de sua *praxis*, que se efetiva por uma interpretação adequada que concretiza ao máximo o sentido (*Sinn*) da proposição normativa dentro das condições reais dominantes numa determinada situação.⁸

Como todas as normas jurídicas, a Constituição escrita deve ser compreendida e, para tanto, deve ser interpretada.

Nesse sentido, preleciona Carlos Maximiliano:

“Deve o estatuto supremo condensar princípios e normas asseguradoras do processo, da liberdade e da ordem, e precisa evitar casuística minuciosidade, a fim de não tornar demasiado rígido, de permanecer dúctil, flexível, adaptável a época e circunstâncias diversas, destinado, como é, à longevidade excepcional”⁹.

Entretanto, tal relevante tarefa opera-se penosamente, pois, quanto mais resumida é uma lei, mais geral deve ser sua linguagem e maior, portanto, a necessidade e também a dificuldade de interpretação do respectivo texto.

Assim, a interpretação constitucional é vista, em regra, como exigência prática para a atuação do texto; trata-se, no entender dominante da doutrina, de operação mental “que acompanha o processo de aplicação da Constituição”.¹⁰

⁷ USERA, Raúl Canosa. *Interpretación constitucional y fórmula política*. Madrid : Centro de Estudios Constitucionales, 1988, p. 77.

⁸ HESSE, Konrad. *A força normativa da Constituição*. Tradução Gilmar Ferreira Mendes. Porto Alegre : S. A. Fabris, 1991. p. 22.

⁹ MAXIMILIANO, Carlos. *Comentários à Constituição brasileira*. 5. ed. Rio de Janeiro : J. Ribeiro dos Santos, 1918. p. 99.

¹⁰ Neste sentido, cf. KELSEN, Hans. *Teoria geral do Direito e do Estado*. Tradução de Luís Carlos Borges. Martins Fontes, 1990. p. 137. Preleciona o professor da Universidade de Viena que “há interpretação quando se trata de aplicar a Constituição, quer no processo legislativo, quer na criação de normas individuais (sentenças judiciais, ordens administrativas etc.)”.

Em regra, atribui-se, pois, à interpretação constitucional uma função, qual seja, “aplicação do texto constitucional”¹¹.

Tal entendimento reafirma-se na lição de Emílio Betti¹²; a interpretação jurídica não é senão uma espécie, talvez a mais importante, do gênero “interpretação em função normativa”. Essa caracteriza-se por um princípio atuante: entender para agir ou para decidir, ou seja, para tomar posição em face de um preceito que se deve observar. Nela o intérprete não pode limitar-se a uma mera representação do objeto, numa postura contemplativa.

Em se tratando da Constituição, a atividade interpretativa ganha ainda maior relevo e magnitude. Contendo as diretrizes superiores da organização política e jurídica de um povo, a Constituição só se firmará e produzirá bons resultados à medida que souber se adaptar às novas realidades da vida social.

Essa capacidade de adaptação às novas realidades da vida social tem grande importância no âmbito da ordem econômica, conforme demonstraremos nesse trabalho.

3. O elemento político da Constituição como impulsionador da interpretação dinâmica do texto

3.1. A influência do elemento político da Constituição na sua interpretação

As normas constitucionais são políticas quanto à sua origem, quanto ao seu objeto e quanto aos resultados de sua aplicação. De fato, a Constituição resulta do poder constituinte originário, tido como *poder político fundamental*¹³. A percepção teórica da existência desse poder mais elevado, superior à ordem jurídica instituída, remonta à Revolução Francesa¹⁴,

¹¹ CANOTILHO, op. cit. p. 203. Segundo o mestre da Universidade de Coimbra, “interpretar uma norma constitucional é atribuir significado a um ou vários símbolos lingüísticos escritos na Constituição com o fim de se obter uma decisão de problemas práticos”.

¹² BETTI, Emilio. *Interpretación de la ley y de los actos jurídicos*. Tradução de José Luis de los Mozos. Madrid : Derecho Reunidas, 1975.

¹³ BARACHO, José Alfredo de Oliveira. *Processo constitucional*. Rio de Janeiro : Forense, 1984. p. 355.

¹⁴ SIEYÈS, Emmanuel Joseph. *A Constituinte burguesa : que é terceiro Estado?* Rio de Janeiro : Liber Juris, 1986.

embora tenha sido posto em prática pela primeira vez na consumação do processo de emancipação dos Estados Unidos da América¹⁵.

A doutrina é unânime sobre a importância do elemento político na interpretação da Constituição. Consoante assinala Lucas Verdú¹⁶, a Constituição se destaca exatamente no mundo jurídico pela fórmula política que expressa.

Como sabemos, há fundamentalmente dois conceitos de Constituição: um formal e outro material. Dentro da primeira concepção, a conceituamos como sendo aquela norma fundamental que exige certos requisitos especiais para sua criação e reforma, distinguindo-se das leis ordinárias. Já o conceito material refere-se, entre outras, àquelas normas definidoras da estrutura do Estado, dos direitos dos cidadãos e da regulação do sistema econômico.

Numa ou noutra perspectiva, não se deve perder de vista uma nota que lhe é característica: a Constituição tem caráter essencialmente político. Uma Constituição conduz em si, necessariamente, uma ideologia que determina os critérios de organização sob os quais se manifesta a estrutura social.

Carl Schmitt sustenta que a essência da Constituição é ser o conjunto de decisões políticas fundamentais do poder constituinte. Referindo-se à Constituição de Weimar, assinala, exemplificando, que ela constitui a decisão: em favor da democracia; de uma estrutura de forma federal; de direitos fundamentais e da divisão de poderes.

Analogamente, autores como Washington Peluso Albino de Souza¹⁷ definem que há uma ideologia econômica imanente a cada Constituição, que modernamente se denomina “Constituição Econômica”. Desse modo leciona, *verbis*:

“De modo geral, nas Constituições modernas, boa parte dos elementos

¹⁵ Ironicamente, Hannah Arendt, na obra *On revolution*. London : Penguin Books, 1987, assinala: “A triste verdade na matéria é que a Revolução Francesa, que acabou em desastre, ingressou na história mundial, enquanto a Revolução Americana, de sucesso tão retumbante, permaneceu como um evento menor”.

¹⁶ LUCAS VERDÚ, Pablo. *Curso de Derecho Político*. Madri : Tecnos, 1977. v. 2. p. 530.

¹⁷ SOUZA, Washington Peluso Albino de. *Primeiras linhas de Direito Econômico*. 3. ed. rev. e atual. São Paulo : LTR, 1994. p. 27.

considerados como correspondentes a esta ideologia estão reunidos nos capítulos da ‘Ordem Econômica e Social’, que modernamente se denomina ‘Constituição Econômica’, apesar de muitos deles também se encontrarem dispersos por outras partes do texto constitucional.”

Nesse sentido, importante ressaltar que o conceito de ideologia tem relevância para o estudo da relação entre Direito e Economia, no sentido de implantação de uma política econômica. Karl Loewenstein, acentuando o papel desempenhado pela ideologia na conformação do sistema político, assim a define:

“O conceito de ideologia se pode definir da seguinte maneira: ‘um sistema fechado de pensamentos e de crenças que explicam a atitude do homem perante a vida e sua existência na sociedade, e que propugnam uma determinada forma de conduta e de ação que corresponde a tais pensamentos e crenças, e que contribui para realizá-los’. As ideologias são as cristalizações dos valores mais elevados em que crê uma parte predominante da sociedade, ou – o que ocorre de raro – a sociedade em sua totalidade. É importante sublinhar expressamente que as ideologias – e é isto que as diferencia da teoria ou filosofia política – compelem seus partidários à ação para conseguir sua realização. Ideologias são, portanto, o ‘telos’ ou o ‘espírito’ do dinamismo político numa determinada sociedade estatal.”¹⁸

Define Vital Moreira a *Constituição Econômica* como:

“O conjunto de preceitos e instituições jurídicas que, garantindo os elementos definidores de um determinado sistema econômico, instituem uma determinada forma de organização e funcionamento da economia e constituem, por isso mesmo, uma determinada ordem econômica; ou, de outro modo, aquelas normas ou instituições jurídicas que, dentro de um determinado sistema e forma econômicos, que garantem e (ou) instauram, realizam uma determinada ordem econômica concreta.”¹⁹

Dessa definição se podem extrair todos os

¹⁸ LOEWENSTEIN, op. cit. p. 30.

¹⁹ *Economia e Constituição*, 1979. p. 41.

elementos que levam a conceituar o papel do Estado na edição de normas destinadas a reger o fenômeno econômico, bem como, especificamente, a sua função de ordenador dos mecanismos de mercado.

A Constituição Econômica opera a conversão do regime econômico em ordem jurídico-econômica. Tem esta por finalidade estabelecer os princípios e regras informadores das normas que regerão as relações econômicas. E a regência dessas relações se dá sob dois prismas: a ordem jurídico-econômica aceita e acolhe o regime econômico existente, adotando-o como base de toda a organização que a norma implanta; a ordem jurídico-econômica procura criar um novo regime econômico. Daí o grande número de normas programáticas existentes nas Constituições modernas, que têm por finalidade justamente reformular, dar outra forma, à ordem já adotada anteriormente.²⁰

²⁰ Assinala Vital Moreira que “a característica mais notável das constituições econômicas contemporâneas é o fato de incluírem em geral um grande número de disposições destinadas a informarem a política econômica, isto é, conterem uma ordem econômica programática, enfim, uma constituição econômica diretiva” (Ibidem, p. 117). Focalizando a Constituição sob o aspecto diretivo, Gomes Canotilho aponta importante evolução: ‘uma irredutível dualidade’ parece marcar as discussões em torno da Constituição: a idéia de sociedade civil e liberdade dos homens assente no ‘mercado’; a idéia de sociedade e igualdade assente no ‘Estado’. A perspectiva que se vai adotar parte, pelo contrário, da idéia de conformação da sociedade, numa determinada situação histórica, como um problema aberto. Mais do que apurar uma ontologia do ‘ser do Estado’ ou do ‘ser do mercado’ e considerar esses ‘seres’ como ‘pontos’ e ‘limites’ absolutos, importa inseri-los num processo dialético em que o problema da Constituição social é um problema de transformação da realidade a realizar pelos homens....A ‘ordo’ surge como problema de ‘evolução’ ou de ‘construção’. O problema está em como se deve conformar a realidade e se a idéia da ‘boa conformação da realidade’ deve explicitar-se ou não nos textos constitucionais” (*Constituição dirigente e vinculação do legislador*, 1982, p. 69-71). A direitividade da Constituição condiciona o surgimento das normas-fim e das normas-tarefa: A relevância das normas-fim e normas-tarefa – normas que determinam os fins a alcançar e as tarefas a cumprir, no âmbito da Constituição dirigente –, foi concretamente assinalada ao tratar-se das imposições constitucionais. O mais freqüente nesse tipo de normas constitucionais é que elas estabeleçam, como dever do legislador, alcançar certos fins, mas sem prescreverem, em geral, os meios ou comportamentos

É importante, contudo, assinalar que existem limites à criatividade da Constituição Econômica *diretiva*, quer decorrentes do contexto da Constituição Política, quer ainda provenientes da Constituição econômica estatutária.

A Constituição Econômica tem seu quadro contextual no todo da Constituição *Política*, cujos princípios devem traçar os parâmetros para aquela. Não pode haver conflito entre os princípios estabelecidos pela Constituição Econômica e os adotados pela Constituição Política. A respeito dessa necessidade contextual, faz Manuel Afonso Vaz severo reparo às posições assumidas por Gomes Canotilho e por Vital Moreira. A respeito da imperiosidade dessa adequação contextual, assim se expressa ele:

“A Constituição Econômica é, pois, uma parte da Constituição Política e o seu objeto não se confunde com a ordenação total, global e acabada da sociedade. A Constituição Econômica não se pode separar da democracia, nem das exigências de um Estado de direito. A Constituição Econômica é, no entanto, um conceito central em qualquer estudo de direito econômico, que não, propriamente, da Constituição.

Concluindo, diremos que não é a expressão *constituição econômica* que, de *per si*, torna-se sujeita a certos reparos, mas sim o enfoque ideológico que se lhe queira referir. De resto, a expressão, em si mesma, fornece-nos até um quadro terminológico simples para significar os princípios jurídicos fundamentais da organização econômica de determinada comunidade política.”²¹

Ao se referir às correntes que estudam as Cortes Constitucionais como se fossem um órgão político, o constitucionalista americano Lief H. Carter²², defensor de uma teoria estética interpretativa, assinala:

“En las tres últimas décadas han aparecido otra clase de libros útiles que

mediante os quais eles possam ser obtidos. Como normas teleológicas, impõem heteronomamente fins; a decisão autônoma quanto aos meios cabe no âmbito do poder-dever do legislador (Ibid. p. 446).

²¹ *Direito Econômico* : a ordem econômica portuguesa. 1990, p. 90-91.

²² CARTER, Lief H. *Derecho Constitucional contemporáneo* : la Suprema Corte y el arte de la política. Buenos Aires : Abeledo-Perrot, 1985. p. 26.

tampoco tratan de ‘relacionar todos los casos’. Esos trabajos de ‘jurisprudencia política’ describen a la Corte y sus sentencias en los mismos términos que los científicos políticos utilizan para describir y analizar otras instituciones políticas, como, por ejemplo, la Comisión de las Fuerzas Armadas de la Cámara de Diputados, la Oficina de Administración y Presupuesto y las legislaturas estatales. El interrogante común a todos las políticas pregunta a como la gente adopta decisiones en los grupos, cuáles han sido o podrían ser las consecuencias de esas decisiones, etcétera.”

A corrente filosófica de Bentham, o utilitarismo, sustenta, aproveitando-se da Teoria Contratualista de Locke, que o Governo cumpre o “contrato”, à medida que suas políticas procurem alcançar o bem-comum para o maior número de pessoas. Essa resposta “utilitária” (finalística), que associamos com Jeremias Bentham, assistida pela crescente crença da capacidade de a ciência medir as preferências humanas, contrastando-as com as condições sociais vigentes, tem um efeito poderoso sobre as ciências sociais e, também, sobre a aplicação do texto constitucional.

O que particulariza a interpretação da Constituição, de modo mais marcado, é o fato de ser ela o *estatuto jurídico do político*²³, o que prontamente nos remete à ponderação de “valores políticos”.

Se, como vimos, traduzindo uma fórmula política, a Constituição se destina a disciplinar uma convivência política, que é em si mesma dinâmica, forçoso é reconhecer também a sua interpretação um caráter intrinsecamente dinâmico.

Ademais, importante lembrar que o elemento político, imanente na norma constitucional, adapta-se às novas exigências, às novas situações, sendo elemento dinâmico cujo sentido atual será sempre perseguido pelo exegeta. Assim, a norma constitucional interpretada pode ganhar conteúdo novo, ressaltando, dessa forma, a interpretação constitucional como processo de mutação constitucional.

3.2. Os métodos interpretativos e a mutação constitucional

Canotilho, ao tratar da interpretação

²³ GOMES CANOTILHO, op. cit. p. 146.

constitucional, reconhece a proclamada “luta das teorias da interpretação jurídica”, que se resume, em última análise, em saber se o “último escopo da interpretação da Constituição é determinado e fixado por meio da vontade do legislador constituinte histórico (teoria subjetivista) ou se, pelo contrário, a Constituição tem autonomia em si mesma, nas suas palavras, permitindo, assim, falar-se de uma ‘vontade da Constituição’, independente do pensamento e do querer do constituinte histórico (teoria objetivista)”²⁴, para concluir que, não sendo a Constituição um simples estatuto jurídico, mas, sim, um *estatuto político, a postura metodológica constitucional* é fortemente influenciada pela carga de politicidade.

O citado autor, partidário do método interpretativo de concretização, ao assinalar o fim da interpretação, diz que não se trata de procurar a “vontade do legislador constituinte ou da lei constitucional”, mas, sim, de se saber “como concretizar a Constituição nos casos em que esta não estabeleça diretivas inequívocas, antes se limitando à fixação de *pontos de partida*, indeterminados e incompletos”²⁵.

Assim é possível afirmar que todos os métodos interpretativos podem ensejar mudanças constitucionais, em maior ou menor amplitude. Por exemplo, até o método gramatical, em menor escala, permite mutação constitucional, porque o sentido de determinado vocábulo se modifica ao longo do tempo; igualmente, em maior escala, o método evolutivo²⁶, porque acompanha a alteração de valores e fins inspiradores das disposições constitucionais.

²⁴ Ibidem, p. 211.

²⁵ Ibidem, p. 216-7. Para Canotilho, “concretizar a Constituição” traduz-se, fundamentalmente, no processo de densificação de regras e princípios constitucionais. A concretização das normas constitucionais implica um processo que vai do texto da norma (do seu enunciado) para uma norma concreta – norma jurídica – que, por sua vez será apenas um resultado intermédio, pois só com a descoberta da norma de decisão para a solução dos casos jurídico-constitucionais teremos o resultado final da concretização.

²⁶ O método evolutivo (método histórico-teleológico) é aquele que, sem contrariar o texto literal da Constituição, admite novos conteúdos ao mesmo, em razão de mudanças históricas ou de fatores políticos e sociais, que não estavam presentes na mente dos constituintes quando elaboraram a Constituição; nesse sentido, vide BONAVIDES, Paulo. *Direito Constitucional*. Rio de Janeiro : Forense, 1980. p. 273.

4. A Constituição brasileira de 1988 e as possibilidades de sua mudança por interpretação jurisprudencial no âmbito da ordem econômica

4.1. Mutação constitucional por interpretação jurisprudencial

O Direito, como observou Von Ihering²⁷, existe em função da sociedade e não a sociedade em função dele. A realidade social é o presente; o presente é vida – e vida é movimento.

Desse modo recomenda Esser²⁸:

“Debe volver conscientemente la espalda a aquel espíritu ya superado y substituir las anticuadas ‘representaciones de la ley’ por una solución que haya sido puesta a prueba sobre las ‘necesidades de su época’, pero cuya legitimación dogmática no puede efectuarse más que merced a los principios generales que entresaca de la substancia de las antiguas normas, oponiéndose cada vez más a la doctrina clásica de éstas, pero perfeccionando los conceptos desarrollados por tal doctrina.”

Desse modo, ressaltando que a aplicação do Direito não é mera dedução dele, mas sim processo de contínua adaptação de suas normas à realidade e seus conflitos, surgiu a chamada doutrina brasileira do *habeas corpus*. Essa foi, sem sombra de dúvida, uma das mais importantes contribuições do Judiciário no desenvolvimento de uma interpretação jurisprudencial criativa em torno da Constituição brasileira²⁹. Por construção constitucional, o Supremo Tribunal Federal, em 1909, deu amplo alcance ao conceito genérico contido no art. 72, § 22, da Constituição Federal de 1891 e estendeu o remédio do *habeas corpus*, originalmente imaginado como instrumento de proteção apenas da liberdade de locomoção, à proteção de quaisquer lesões de direitos pessoais, praticadas por abuso de autoridade pública.

Sobre o elastecimento do remédio heróico,

²⁷ IHERING, Rudolf Von. *A evolução do Direito*. Salvador : Progresso, 1956. p. 424.

²⁸ ESSER, Josef. *Principio y norma en la elaboración jurisprudencial del Derecho Privado*. Tradução de Eduardo Valenti Fiol. Barcelona : Bosch, 1961.

²⁹ FERRAZ, Anna Candida da Cunha. *Processos informais de mudança da Constituição*. São Paulo : Max Limonad, 1986. p. 138.

Seabra Fagundes³⁰ leciona que foi expandido o âmbito de proteção desse direito mediante corajosa postura jurisprudencial adotada pela Suprema Corte brasileira à época, *verbis*:

“Desenvolve-se, então, fecundo trabalho jurisprudencial, que se alinha entre o que de mais notável se conhece na história do Direito, como contribuição pretoriana para a estrutura da ordem jurídica. Os Juízes da Excelsa Corte, a duras penas e a riscos sem conta (dois Presidentes da República declararíamos formalmente não cumprir julgados do tribunal; um outro censurá-lo-ia em mensagem ao Congresso), fortaleceriam o constitucionalismo brasileiro. Ao *habeas corpus* se atribui latitude que, em país algum, jamais se lhe reconhecera. Os julgados ampliativos do instituto se fundamentam, principalmente, na correlação entre o exercício do direito de ir e vir e o exercício doutros direitos, acolhendo-se o pedido sempre que o direito de locomoção se mostre indispensável para o exercício de um outro, incontestável e líquido. Ao assegurar-se a liberdade de movimento, porque condição para o exercício de um direito – o direito escopo, na conhecida expressão de Pedro Lessa –, em verdade se garante é o exercício deste. O desempenho de funções políticas, as imunidades parlamentares, a cessação, com o estado de sítio, de medidas tomadas sob ele, o exercício de profissão e de cargo público, tudo foram direitos protegidos por meio do *habeas corpus*. Essa conceituação nova do *writ* multissecular, da qual resultou a denominada teoria brasileira do *habeas corpus*, consideradas as suas repercussões na vida do regime, traduz-se em concurso inestimável ao aperfeiçoamento das instituições republicanas, pela reivindicação, para o Poder Judiciário, da posição de supremo árbitro no amparo do indivíduo e das minorias contra os abusos do Poder Executivo”.

³⁰ FAGUNDES, Miguel Seabra. Meios institucionais de proteção dos direitos individuais. *Revista da Procuradoria Geral do Estado de São Paulo*, n. 10, p. 115-130, jun. 1977.

4.2. Interpretação jurisprudencial e ordem econômica

Hodiernamente, a Constituição de 1988 abre espaços para essa tarefa criadora do Judiciário brasileiro, em especial no que se refere à ordem econômica. Assim, institutos como a *função social da propriedade* poderão ter seu âmbito de aplicação ampliado e majorado por meio da modificação da interpretação jurídica ora vigente.

Nesse sentido, ilustrando, essa possibilidade já verificamos, em arestos do Supremo Tribunal Federal³¹, expressiva mitigação de certos dispositivos da ordem econômica. Nesse sentido, a interpretação dada ao disposto no Capítulo IV – Do Sistema Financeiro Nacional, art. 192, § 3º, que trata das taxas de juros reais não superiores a doze por cento ao ano, demonstra a potencialidade da mutação constitucional judicial nessa área.

A respeito da limitação dos juros em nível constitucional, temos que a Constituição de 1891 foi completamente omissa em relação à matéria. Todavia, o parágrafo único do art. 117 da Constituição Federal de 1934 dispunha que “é proibida a usura, que será punida na forma da lei”; o art. 142 da Constituição Federal de 1937 estabeleceu que “a usura será punida”. Já o texto da Carta de 1946, em seu art. 154, dizia que “a usura, em todas as suas modalidades, será punida na forma da lei”.

Pontes de Miranda alerta que os textos constitucionais de 1934, 1937 e 1946 apenas proibiram a usura, porém proibiram-na de acordo com a lei. Portanto, a lei ordinária teria

³¹ Na ADIN nº 4, Rel. Min. Sydney Sanches, julgada improcedente, o PDT, partido político com representação no Congresso Nacional, requereu a declaração de inconstitucionalidade de Parecer da Consultoria-Geral da República, aprovado pelo Presidente da República, que considerava o art. 192, por inteiro, inclusive o § 3º (que trata da limitação dos juros), norma de eficácia limitada e condicionada, dependente, portanto, de intervenção legislativa. No mesmo sentido já havia se pronunciado Hely Lopes Meirelles, em artigo intitulado Tabela de juros. *Revista de Direito Público*, ano 21, n. 88, out./dez. 1988. p. 147. Nesse artigo, o consagrado administrativista indica, conclusivamente, que a aplicação do tabelamento de juros depende de lei complementar, já que o dispositivo constitucional, que trata da matéria, não é um artigo, mas sim um parágrafo que, pela técnica legislativa, atrela-se ao “caput”, dele dependendo para ter vida e operatividade.

de fixar a *taxa máxima* e a *penalidade*, bem como dizer se todo o negócio jurídico é nulo, ou só a parte em que havia usura, ou seja, considerar nulo todo o ato, sem qualquer restituição, ou considerá-lo nulo e regular-se o pagamento do que não constitui usura, se separável³².

Assim, observa-se que a matéria analisada pelo Supremo Tribunal Federal não se constituía em novidade no texto da Lei Magna. Na verdade, o que diferenciava o tratamento dado foi a maior densificação normativa dada ao dispositivo, que, por sua determinabilidade (inclusive na limitação da *taxa máxima* permitida), poderia ser auto-aplicável, independente de regulamentação.

Desse modo, verifica-se que a opção interpretativa do Supremo teve um cunho eminentemente incentivador da atividade capitalista, em especial do chamado capitalismo financeiro intimamente conectado com a figura dos juros.

5. Características da ordem econômica que propiciam a mutação constitucional jurisprudencial

5.1. O aspecto principiológico adotado pelo constituinte (a escassez de regras)

O caráter de conjunto de princípios econômicos adotados pela Carta Magna de 1988 faz com que estas normas apresentem maior abertura, maior grau de abstração e, conseqüentemente, menor densidade jurídica. Conceitos como “livre iniciativa”, “existência digna”, “ditames da justiça social”, “função social da propriedade” e “livre concorrência”, dentre outros, conferem ao intérprete um significativo espaço de discricionariedade.

O problema dessa *liberdade de conformação*³³ na interpretação judicial é mais agudo nos países de Constituição sintética, onde a plasticidade de certas cláusulas genéricas

³² *Comentários à Constituição de 1946*. Rio de Janeiro : H. Cahen, 1947. v. 4. p. 40.

³³ Conforme assinala CANOTILHO, op. cit. p. 216: “as normas constitucionais apresentam, em geral, uma maior abertura (e, conseqüentemente, uma menor densidade) que torna indispensável uma operação de concretização na qual se reconhece às entidades aplicadoras um ‘espaço de conformação’ (‘liberdade de conformação’, ‘discricionariedade’) mais ou menos amplo”.

admite variações entre extremos. Porém, mesmo em Estados que adotam uma Carta analítica – ou casuística, como no caso brasileiro –, a questão se coloca com frequência.

Singulariza o documento constitucional esses preceitos orientadores da atividade estatal. Contêm tais dispositivos indicações de valores a serem preservados e de fins a serem alcançados.

Nesse sentido, a norma do art. 170, abaixo transcrita, mostra-se ilustrativa:

“Art.170. 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, observados os seguintes princípios:

- I – soberania nacional;
- II – propriedade privada;
- III – função social da propriedade;
- IV – livre concorrência;
- V – defesa do consumidor;
- VI – defesa do meio ambiente;
- VII – redução das desigualdades regionais e sociais;
- VIII – busca do pleno emprego;
- IX – tratamento favorecido para as empresas de pequeno porte constituídas sob as leis brasileiras e que tenham sua sede e administração no País.

Parágrafo único. É assegurado a todos o livre exercício de qualquer atividade econômica, independentemente de autorização de órgãos públicos, salvo nos casos previstos em lei”.

Essas normas de princípios a serem seguidos pelo sistema econômico brasileiro não se destinam de forma precípua a disciplinar condutas de indivíduos ou grupos; têm caráter instrumental e precedem, logicamente, a incidência das demais. Contêm elas disposições indicadoras de valores a serem preservados e de fins sociais a serem alcançados. Seu objeto é fixar programas de ação. Tal desiderato permite uma textura aberta à conjuntura econômica, fazendo com que esses princípios possam ser harmonizados entre si, considerando a realidade econômica vigente.

5.2. A existência de normas sujeitas à complementação legislativa

Conforme indica a doutrina americana, determinados dispositivos constitucionais não

dependem de regulamentação para ter plena eficácia (*self-executing*), outros necessitam da interferência legislativa (*not self-executing*)³⁴.

As normas constitucionais auto-executáveis identificavam-se com os preceitos dotados de aplicação imediata, porque revestidas de plena eficácia jurídica, a disciplinar diretamente as matérias, situações ou comportamentos de que cogitam. Já as normas constitucionais não auto-executáveis correspondiam às normas indicadoras de princípios, não-dotadas de eficácia imediata, que exigiam providências legislativas ulteriores para sua efetivação. Explicava Rui Barbosa:

“Não há, numa Constituição, cláusulas a que se deva atribuir meramente o valor moral de conselhos, avisos ou lições. Todas têm a força imperativa de regras, ditadas pela soberania nacional ou popular de seus órgãos. Muitas, porém, não se revestem dos meios de ação essenciais ao seu exercício, os direitos, que outorgam, ou os encargos, que impõem: estabelecem competências, atribuições, poderes, cujo uso tem de aguardar que a Legislatura, segundo seu critério, habilite-os a exercerem. A Constituição não se executa a si mesma: antes requer a ação legislativa, para lhe tornar efetivos os preceitos”³⁵.

Nesse sentido, surge a característica da ordem econômica nas Constituições brasileiras de freqüente remissão à lei, para converter o legislador ordinário em destinatário da norma constitucional e em responsável pelo desenvolvimento da matéria originariamente consignada na Constituição.

Os textos de 1934, 1946 e 1967 exemplificam esse comportamento, que traduz o propósito de alcançar o amadurecimento do princípio constitucional, de modo a refletir as tendências do Congresso Nacional, bem como incentivar o poder criador da jurisdição.

Por outro lado, a norma “not self-executing”, se não for executada em prazo razoável, poderá

³⁴ Uma das primeiras doutrinas que classificaram as normas constitucionais, sob o prisma da aplicabilidade, foi a norte-americana, encabeçada por Cooley e acolhida no Brasil por Rui Barbosa. Distinguiam-se, por esta doutrina, as normas constitucionais em normas auto-executáveis (“self executing provisions”) e normas não auto-executáveis (“not self executing provisions”).

³⁵ BARBOSA, Rui. *Comentários à Constituição federal brasileira*. São Paulo : Saraiva, 1933. v. 2. p. 488-489.

esvaziar o conteúdo econômico da Constituição, conduzindo ao dissídio entre o constituinte originário e o legislador ordinário, reduzindo enormemente a força normativa da Constituição.

Afastando-se da concepção de que certas normas constitucionais, fundamentalmente as normas programáticas (normas *not self-executing*), são ineficazes ou desprovidas de valor jurídico vinculante, surge a teoria da aplicabilidade das normas constitucionais, monografia elaborada por José Afonso da Silva, intitulada *Aplicabilidade das Normas Constitucionais*³⁶. Neste estudo, o constitucionalista apresenta uma teoria tricotômica da eficácia.

O primeiro postulado dessa teoria centra-se na idéia de que todas as normas constitucionais são dotadas de aplicabilidade. Todavia, variável é o grau de aplicabilidade por elas apresentado. Sob esse enfoque, as normas constitucionais são classificadas, quanto ao grau de aplicabilidade, em normas de eficácia plena, contida e limitada.

As normas de eficácia plena são aquelas dotadas de aplicabilidade direta, imediata e integral, que não dependem de legislação posterior para a sua inteira operatividade, isto é, por receberem do constituinte normatividade suficiente à sua incidência imediata, não exigindo a elaboração de novas normas legislativas que lhes completem o alcance e o sentido, ou lhes fixem o conteúdo, porque já se apresentam suficientemente explícitas na definição dos interesses nelas regulados.

Por outro lado, as normas de eficácia contida, define José Afonso da Silva, são aquelas em que o legislador constituinte regulou suficientemente os interesses relativos a determinada matéria, mas deixou margem à atuação restritiva por parte da competência discricionária do poder público nos termos que a lei estabelecer ou nos termos de conceitos gerais nelas enunciados.

Por fim, surgem as normas típicas da ordem econômica, as normas de eficácia limitada ou reduzida, que são todas as normas que não produzem, com a simples entrada em vigor, todos os seus efeitos essenciais, porque o legislador constituinte, por qualquer motivo, não estabeleceu sobre a matéria uma normatividade suficiente, deixando essa tarefa ao legislador ordinário ou a outro órgão do Estado. Apre-

sentam aplicabilidade indireta, mediata e reduzida porque somente incidem totalmente sobre esses interesses após uma normatividade ulterior que lhes desenvolva a aplicabilidade³⁷. São, pois, normas constitucionais de eficácia limitada porque é o legislador ordinário que lhes vai conferir executoriedade plena, mediante legislação integrativa.

As normas de eficácia limitada, por outro lado, subdividem-se em normas definidoras de princípios institutivos ou organizativos e as normas definidoras de princípios programáticos. As primeiras dependem de lei para constituir órgãos e instituições previstos na Constituição; exemplifica-se com a norma do art. 131 da Constituição que cria a Advocacia-Geral da União, remetendo a lei complementar a sua organização e funcionamento. As normas definidoras de princípios programáticos³⁸ são, por excelência, as normas contidas na Constituição Econômica; constituem os elementos socioideológicos que caracterizam as Constituições contemporâneas, condicionando a atividade dos órgãos do poder público e estabelecendo verdadeiros programas constitucionais de ação econômica, a serem desenvolvidos mediante atuação integrativa da vontade constituinte.

A Constituição de 1988 não abandonou a técnica de remeter ao legislador ordinário o desdobramento da norma constitucional da ordem econômica e financeira. São numerosas as remissões à lei, para desdobrar relevantes decisões constitucionais.

Assim, exemplificando, citamos alguns dos dispositivos sujeitos à integração normativa concretizadora:

a) “Art. 173. Ressalvados os casos previstos nesta Constituição, a exploração direta de atividade econômica pelo Estado só será permitida quando necessária aos imperativos da segurança

³⁷ Op. cit. p. 73.

³⁸ Luís Roberto Barroso, na obra *O direito constitucional e a efetividade de suas normas* : limites e possibilidades da Constituição brasileira. Rio de Janeiro : Renovar, 1990. p. 85, classifica as normas constitucionais em: “a) Normas constitucionais que têm por objeto organizar o exercício do poder político: “Normas Constitucionais de Organização”; b) Normas constitucionais que têm por objeto fixar os direitos fundamentais dos indivíduos: “Normas Constitucionais Definidoras de Direito”; c) Normas constitucionais que têm por objeto traçar os fins públicos a serem alcançados pelo Estado: “Normas Constitucionais Programáticas”.

nacional ou a relevante interesse coletivo, conforme definidos em lei.

.....
§ 3º A lei regulamentará as relações da empresa pública com o Estado e a sociedade.”

b) “Art. 174. Como agente normativo e regulador da atividade econômica, o Estado exercerá, na forma da lei, as funções de fiscalização, incentivo e planejamento, sendo este determinante para o setor público e indicativo para o setor privado.

§ 1º A lei estabelecerá as diretrizes e bases do planejamento do desenvolvimento nacional equilibrado, o qual incorporará e compatibilizará os planos nacionais e regionais de desenvolvimento.

§ 2º A lei apoiará e estimulará o cooperativismo e outras formas de associativismo.

.....
§ 4º As cooperativas a que se refere o parágrafo anterior terão prioridade na autorização ou concessão para pesquisa e lavra dos recursos e jazidas de minerais garimpáveis, nas áreas onde estejam atuando, e naquelas fixadas de acordo com o art. 21, XXV, na forma da lei.”

c) “Art. 175. Incumbe ao poder público, na forma da lei, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, sempre através de licitação, a prestação de serviços públicos.

Parágrafo único. A lei disporá sobre:

I – o regime das empresas concessionárias e permissionárias de serviços públicos, o caráter especial de seu contrato e de sua prorrogação, bem como as condições de caducidade, fiscalização e rescisão da concessão ou permissão;

II – os direitos dos usuários;

III – política tarifária;

IV – a obrigação de manter serviço adequado.”

Verifica-se, no entanto, que, para determinados assuntos, o constituinte preferiu a norma completa, dotada de executoriedade imediata.

Exemplificam essa conduta as regras originárias da promulgação da Carta Magna definidoras da empresa brasileira de capital

nacional³⁹, que dispensam maior concretização do legislador ordinário.

“Art. 171. São consideradas:

I – *empresa brasileira* a constituída sob as leis brasileiras e que tenha sua sede e administração no País;”

Observa-se que, nesse caso, a existência de uma norma constitucional mais detalhada, definidora de um instituto delimitado – empresa brasileira –, foi motivo ensejador de um processo de mudança formal da Constituição.

Assim, a falta de norma de eficácia imediata, também, favorece a mudança do sentido do texto, uma vez que, não estando suficientemente detalhada, fornece amplo âmbito de discricionariedade judicial, evitando-se a utilização do processo de modificação do enunciado normativo.

5.3. A necessidade de harmonização de princípios antagônicos

Karl Engisch ensina que a lei e seu conteúdo

“não são uma coisa estática como qualquer facto histórico passado (eternamente quieto permanece o passado), mas são algo de vivo e de mutável e são, por isso, susceptíveis de adaptação. O sentido da lei logo se modifica pelo facto de ela constituir parte integrante da ordem jurídica global e de, por isso, participar na sua constante transformação, por força da unidade da ordem jurídica”⁴⁰.

Assim, retrata-se a necessidade de harmonização dos preceitos normativos quando esses ingressam no sistema jurídico.

Por outro lado, a ordem econômica prevista na Constituição de 1988 encontra-se repleta de aparentes contradições. Raul Machado Horta conclui, em notável trabalho realizado sobre a ordem econômica na nova Constituição, que⁴¹:

“A ordem econômica da Constituição está impregnada de princípios e soluções contraditórias. Ora inflete no rumo do capitalismo neoliberal, consagrando os

³⁹ Tais normas foram revogadas posteriormente por meio da Emenda Constitucional nº 6, de 1995, publicada no *Diário Oficial* da União de 16.8.95.

⁴⁰ ENGLISH, Karl. *Introdução ao pensamento jurídico*. Tradução de João Baptista Machado. 6. ed. Lisboa : Fundação Calouste Gulbrenkian, 1977. p. 173.

⁴¹ HORTA, Raul Machado. *A Constituição brasileira, 1988 : interpretações*. Rio de Janeiro : Forense, 1988. A ordem econômica na nova Constituição : problemas e contradições.

valores fundamentais desse sistema, ora avança no sentido do intervencionismo sistemático e do dirigismo planificador, com elementos socializadores. As cláusulas dotadas de função transformadora, que se difundem na ordem econômica, poderão unilateralizar os caminhos da Constituição e conduzir a soluções não expressamente contempladas no seu texto.”

José Afonso da Silva, referindo-se à circunstância de a Constituição declarar que a ordem econômica é fundada na valorização do trabalho humano e na iniciativa privada, observa que ela “consagra uma economia de mercado, de natureza capitalista, pois a iniciativa privada é um princípio básico da ordem capitalista”; (mas) “embora capitalista, a ordem econômica dá prioridade aos valores do trabalho humano sobre todos os demais valores da economia de mercado”; (e) “conquanto se trate de declaração de princípio essa prioridade tem o sentido de orientar a intervenção do Estado na economia, a fim de fazer valer os valores sociais do trabalho que, ao lado da iniciativa privada, não é apenas fundamento da ordem econômica, mas o é da República Federativa do Brasil (art. 1º, IV)”⁴².

A partir da “idéia do igual valor dos bens constitucionais”⁴³, segue-se a necessidade de harmonização dos bens constitucionais tutelados. Reduzido ao seu núcleo essencial, o princípio da concordância prática impõe a coordenação e combinação dos bens jurídicos em conflito de forma a evitar o sacrifício (total) de uns em relação aos outros.

Esse princípio de hermenêutica constitucional, também conhecido como princípio da harmonização, consoante assinala Canotilho⁴⁴, embora divulgado por Hesse, “há muito constitui um *canon of constitutional construction* da jurisprudência americana”.

Fornece-nos um indicativo de que cada valor constitucional deve ser ponderado na circunstância específica; portanto, com tal metodologia, cada valor constitucional variará conforme a necessidade fática da solução do problema. A solução de conflito de direitos ou

de valores deve passar sempre por um juízo de ponderação, procurando ajustá-los à unidade da Constituição. Pode caracterizar-se, dependendo do caso concreto, em uma interpretação restritiva que deve ser verificada para que não valha para dois bens constitucionais a regra do tudo ou nada.

Detalhando o tema, Canotilho e Vital Moreira⁴⁵ sugerem a elaboração *a priori* de soluções concretas ou tópicos de acordo com a natureza dos direitos e valores envolvidos num conflito. Assim, estando o intérprete perante dois direitos fundamentais, não-restringíveis constitucionalmente por lei (infraconstitucional), em conflito, deve utilizar o método da concordância prática; em um conflito entre um direito não-restringível por lei e outro direito fundamental passível de restrição legal, prepondera a garantia de eficácia total do direito não-restringível e, conseqüentemente, ocorre a limitação do direito restringível, “mas com observância estrita do princípio da proporcionalidade”; caso o conflito ocorra entre dois direitos fundamentais, ambos restringíveis por lei, o legislador deve atender ao princípio da concordância prática; constatado conflito entre direitos fundamentais típicos (que dizem respeito ao indivíduo), não-restringíveis legalmente, e direitos fundamentais atípicos (ex: direitos econômicos, sociais e culturais), ou ainda, bens constitucionalmente protegidos (defesa, saúde), devem prevalecer aqueles; por último, no conflito entre direito fundamental legalmente restringível e outros bens e/ou direitos, admitem-se restrições aos primeiros, no sentido de resguardar os segundos.

5.4. A busca da concretização de termos imprecisos

Exemplificando, a Lei Maior dispõe, no art. 170, *caput*, que a ordem econômica tem por fim assegurar a todos existência digna, conforme os ditames da *justiça social*. Na referência a ela, observa-se que justiça social⁴⁶

⁴⁵ CANOTILHO, José Joaquim Gomes, MOREIRA, Vital. *Fundamentos da Constituição*. Coimbra: Coimbra Ed. 1991. p. 137.

⁴⁶ Observa-se que a inserção do termo *justiça social* no âmbito constitucional vêm se repetindo desde a Constituição de 1946 (art. 145). Nesse diapasão, a Constituição de 1946 afirmava que deveria a ordem econômica “ser organizada conforme os princípios da justiça social”; a Emenda Constitucional nº 1/69 (art. 160) afirmava que incumbia à Ordem Econômica “realizar o desenvolvimento nacional e a justiça social”.

⁴² SILVA, José Afonso da. *Curso de Direito Constitucional Positivo*. 5. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1989. p. 658.

⁴³ *Idem*, p. 234.

⁴⁴ CANOTILHO, op. cit., p. 234.

é um conceito cujo termo é impreciso, contingencial. Do que seja justiça social temos a idéia, que fatalmente, no entanto, sofreria reduções – e ampliações –, que demonstram a imprecisão do termo sujeito à atividade interpretativa para sua concretização efetiva.

Desse modo, mesmo o mais tenaz liberal defende esse preceito, tendo em vista principalmente a sua largueza de conceituação.

5.4.1. Denotação e conotação

Semanticamente, o significado das palavras abrange dois aspectos: a denotação e a conotação.

A denotação ou extensão diz respeito ao conjunto de objetos aos quais se aplica uma mesma palavra (termo ou expressão). Assim, “Brasil”, “Argentina” e “Alemanha” são partes da extensão ou denotação do termo “cidade”.

A conotação ou intenção, por outro lado, expressa as propriedades em função das quais aplicam-se a um conjunto de objetos a mesma palavra. Por exemplo, a expressão “mulher casada” apresenta como conotação ou intenção as propriedades seguintes: ser humano, de sexo feminino, que possui um marido, etc.

Desse modo, cabe distinguir, em termos de classe, dois aspectos: o intencional e o extensional. Pode-se dizer que, sob um certo ângulo, os exemplares, as coisas ou objetos, aos quais se pode corretamente aplicar um rótulo, constituem o “significado” do termo. É seu significado referencial chamado tradicionalmente: significado denotativo ou extensional. E também pode-se dizer que as propriedades em função das quais se constitui a classe em questão delimitam o significado do termo. É seu significado conotativo ou intencional.

5.4.2. Vagueza e ambigüidade

Nem todos os termos de uma linguagem natural (palavras ou expressões) apresentam uma denotação ou uma conotação precisas, sendo possível encontrar, nas línguas naturais, imprecisões de caráter conotativo ou denotativo.

As imprecisões conotativas são denominadas ambigüidades. A ambigüidade se verifica quando não é possível desde logo precisar quais são as propriedades em função das quais um termo deve ser aplicado a um determinado conjunto de objetos. Por exemplo, a palavra “manga”. Sem que seja explicitado o contexto

em que o termo “manga” é usado concretamente, não é possível de antemão saber-se se o mesmo refere-se à fruta produzida pela mangueira ou a uma das partes que compõem uma camisa, blusa, vestido ou outras roupas. Nesses casos, estamos diante de ambigüidades lingüísticas, porquanto um determinado termo se aplica a duas ou mais classes de objetos diferentes.

Por outro lado, as imprecisões denotativas denominam-se vaguezas. A vagueza se verifica quando ocorre dúvida acerca da inclusão ou não de um ou mais objetos dentro da classe de objetos aos quais determinado termo se aplica; ou, ainda, quando ocorre incerteza sobre quais são os objetos que integram a denotação de uma palavra ou expressão lingüística. A vagueza ocorre, na prática, quando as condições de aplicabilidade ou critérios mediante os quais se pretendem explicar os significados dos termos gerais de linguagem natural não permitem identificar se determinado objeto é abrangido ou não pela extensão de determinado termo.

Desse modo, diz-se que a *lei é ambígua*, ou há ambigüidade, quando, por defeito ou falta de clareza de sua redação, possa-se ter dúvida em relação a seu verdadeiro sentido, ou possa ser este interpretado de diferentes maneiras, em razão da falta de um contexto que defina univocamente o seu sentido.

A *ambigüidade* difere da *obscuridade*. A ambigüidade se interpreta e assim se tem o sentido das palavras, em confronto com o espírito geral de disposições análogas ou do conjunto das disposições contratuais. A obscuridade indica falta de clareza. E o juiz a remove, suprimindo a deficiência, também procurando encontrar o seu sentido racional, que as palavras não mostram e que, no entanto, deve estar contido nelas.

Pelo sistema de nosso Código Civil (Lei de Introdução ao Código Civil, Decreto-Lei nº 4.657/42, art. 4º), não cabe ao juiz eximir-se de proferir sentenças ou despachos, sob alegação de *ambigüidade ou vagueza* da lei; a indeclinabilidade faz com que o juiz sempre decida.

Em tal caso lhe cabe, investigando ou analisando o sentido das palavras, tendo em vista o conjunto de demais regras análogas à matéria, concretizar o texto no exato sentido do problema que lhe é posto.

No âmbito da Constituição Econômica,

ressurge o desiderato de dar efetividade a termos de flagrante imprecisão semântica.

English ressalta a importância da adaptação da norma jurídica ao substrato fático que valora. Assim, ressalta que “as novas disposições legais refletem sobre as antigas o seu sentido e modificam-nas”. Também o fluir da vida leva atrás de si o direito preexistente. Com base neste, “novos fenômenos técnicos, econômicos, sociais, políticos, culturais e morais têm de ser juridicamente apreciados”. Não tendo podido prever tais acontecimentos, o legislador histórico “cresce para além de si mesmo”. Em razão disso, podemos *compreender melhor* a lei do que ele a compreendeu. “Fidelidade à situação presente, interpretação de acordo com a época atual, tal a tarefa do jurista. Fazer do órgão aplicador do Direito um obediente servo do legislador... significaria degradá-lo”⁴⁷.

5.5. Características do Direito Econômico relacionadas à dinamicidade do fenômeno econômico

O Direito Econômico caracteriza-se, *prima facie*, pelo objetivo visado no sentido de conferir aos negócios econômicos do País um aspecto dinâmico; explica-se no sentido de adaptação constante das regras jurídicas às mutações econômicas, afastando-se de institutos obsoletos.

Por outro lado, o Direito Econômico procura enquadrar a evolução mediante hierarquia de valores, tendente a coordenar os esforços individuais e coletivos, obstando que a aceleração venha a se transformar em anarquia.

Enquanto o Direito clássico esmera-se na conservação, na preservação de institutos e princípios já superados, o Direito Econômico insurge-se contra o imobilismo, o superado, a fim de acompanhar, mediante fórmulas novas, as grandes transformações tecnológicas.

Arnoldo Wald acentua magistralmente esse aspecto:

“É assim o direito econômico o ramo que se hipertrofia no momento das grandes transformações nacionais. Foi, por exemplo, o direito específico a que recorreu a *New Deal*, de Roosevelt, para

⁴⁷ ENGLISH, op. cit. p. 173.

realizar as reformas básicas que pretendeu introduzir na vida norte-americana.”⁴⁸

O Direito Econômico apresenta as seguintes características principais relacionadas à dinamicidade do fenômeno econômico que facilitam a mutação constitucional:

- a) flexibilidade e variabilidade;
- b) delegação legislativa decorrente da imediatividade dos fenômenos econômicos;
- c) predominância do poder discricionário da administração.

5.5.1. Flexibilidade e variabilidade

As mudanças nos padrões tradicionais, advindas com a intervenção no setor econômico, evidentemente determinam a presença de normas também flexíveis ou menos rígidas. A exigida flexibilidade ou variabilidade das normas determina também que sejam evitadas as longas tramitações legislativas perante o Parlamento, para que sejam cuidadas no âmbito administrativo, não se dando tanta ênfase ao rigorismo técnico com que outrora se preocupava o Legislativo. Nessa fase de reelaboração normativa, até mesmo o Parlamento, que é considerado o Laboratório da Lei, mercê da urgência com que deve aprovar as normas, não tem primado pela perfeição. Dessarte, tanto elaborada pelo Parlamento como por órgãos administrativos, por meio de portarias, resoluções, circulares, pareceres-normativos, a norma apresenta a mesma imperfeição do ponto de vista técnico-jurídico, resultando daí a reconhecida instabilidade e alterabilidade.

A inconstância e a instabilidade da disciplina dos problemas econômicos e a dificuldade de mantê-los em consonância com a idéia do Direito, anota Santos Briz⁴⁹, constituem conseqüências de hipertrofia legislativa.

Salienta o notável mestre espanhol o aspecto centenário dos códigos civis, indicando que jurisprudência vai aos poucos ajustando-os à evolução dos fatos.

Ao conduzir a atividade econômica, o Estado está tratando com um fenômeno que se caracteriza pela constante evolução e pela contínua mobilidade. Uma medida de política econômica, por se endereçar a fatos concretos

⁴⁸ WALD, Arnoldo. O direito do desenvolvimento. *Revista Forense*, v. 220, p. 423.

⁴⁹ BRIZ, Santos. *Derecho Económico y Derecho Civil*. Madrid : Revista de Derecho Privado, 1963. p. 44.

e, por isso mesmo, isolados, não consegue nunca gerar uma situação de satisfação generalizada. Os setores que, alcançados por aquela medida, se sentirem prejudicados lançarão seus brados provocadores de mudança. E o Estado deverá certamente procurar adotar novas medidas no intuito de alcançar o equilíbrio.

Todavia, nos últimos tempos, a sucessão de conjunturas e crises, bem como outras aspirações supervenientes, têm exigido uma incessante adaptação do Direito a novas situações. Sucedem-se de maneira rápida novas leis, novas modificações das leis vigentes, resultando daí a obrigação de o Direito Econômico ser atual. A estabilidade do ordenamento jurídico anterior é abalada por medidas transitórias e resoluções temporárias e imprevistas⁵⁰.

5.5.2. Delegação legislativa decorrente da imediatividade dos fenômenos econômicos

O problema da delegação legislativa ou outorga de poder do Legislativo ao Executivo para expedir normas com força de lei não constitui fenômeno novo. Lembra Francisco Sá Filho⁵¹ que este expediente é conhecido há mais de um século, e tem sido objeto de numerosos estudos... Usados sob a designação de “decretos-lei”, na França, no Segundo Império, e sob o nome de “leis de plenos poderes”, na II e III Repúblicas, assim como na Suíça republicana, nas primeiras Grandes Guerras, na Itália, tornou-se questão jurídica palpitante, depois do restabelecimento da ordem constitucional, nos regimes democráticos; em muitos deles, a despeito da aversão manifestada nas suas Constituintes, não se dispensando o recurso e a forma excepcional de legisferar, que busca fundar-se nas exigências prementes e nas situações de crise, compatíveis com natural lentidão homogênea.

E continuando, assegura o provento mestre brasileiro que

“a ação tardígrada dos parlamentos deixa de atender, por vezes, aos reclamos de multiforme e trepidante atualidade, notadamente nas suas manifestações econômicas e financeiras. Daí, a votação de leis, pelas quais o próprio Parlamento,

num gesto de confissão da sua insuficiência, habilita o governo a tomar determinadas medidas, que podem interferir com a legislação em vigor.”

No mesmo diapasão, Clèmerson Merlin Clève, ao cuidar do fenômeno da descentralização legislativa no Estado Social⁵², ensina:

“A descentralização legislativa, este fenômeno que, no contexto do Estado Social, vem-se desenvolvendo de uma maneira impressionante, consiste na possibilidade de criação de atos normativos, sob a forma de lei ou não, por outros órgãos que não propriamente o Legislativo (neste passo compreendido enquanto Plenário). Ou seja, consiste no exercício de uma função legislativa, definida quer seja sob o ponto de vista formal (forma de lei) ou material (regulação heterônoma de interesses particulares – regra de direito – ou regulação genérica e abstrata – norma geral)”.

No regime da atual Constituição brasileira, adota-se o sistema de delegação ao Executivo, ressalvadas as matérias que compõem a competência exclusiva do Congresso Nacional, da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, além de outras elencadas na Constituição Federal de 1988⁵³.

⁵² CLÈVE, Clèmerson Merlin. *Atividade legislativa do Poder Executivo no Estado Contemporâneo e na Constituição de 1988*. São Paulo : Revista dos Tribunais, 1993, p. 78.

⁵³ No Título IV – Da Organização dos Poderes, o art. 68 dispõe:

“Art. 68. As leis delegadas serão elaboradas pelo Presidente da República, que deverá solicitar a delegação ao Congresso Nacional.

§ 1º Não serão objeto de delegação os atos de competência exclusiva do Congresso Nacional, os de competência privativa da Câmara dos Deputados ou do Senado Federal, a matéria reservada à lei complementar, nem a legislação sobre:

I – organização do Poder Judiciário e do Ministério Público, a carreira e a garantia de seus membros;

II – nacionalidade, cidadania, direitos individuais, políticos e eleitorais;

III – planos plurianuais, diretrizes orçamentárias e orçamentos.

§ 2º A delegação ao Presidente da República terá a forma de resolução do Congresso Nacional, que especificará seu conteúdo e os termos de seu exercício.

§ 3º Se a resolução determinar a apreciação do projeto pelo Congresso Nacional, este a fará em votação única, vedada qualquer emenda”.

⁵⁰ Idem, p. 44-55.

⁵¹ *Relações entre os poderes do Estado*. Borsoi, 1959, p. 230.

Além do poder de elaborar leis delegadas, poderá o Presidente da República expedir medidas provisórias⁵⁴.

Na fase de elaboração do Direito Econômico, em que aumenta a complexidade técnica das matérias, ocorre a delegação legislativa do Parlamento a órgãos especializados da Administração Pública. Tais órgãos se investem do poder disciplinar, fiscalizador e controlador dos assuntos que lhe ficam afetos por força da própria delegação. É exemplo o Conselho Monetário Nacional que recebeu da Lei nº 4.595, de 31-12-64, atribuições para formular a política da moeda e do crédito, objetivando o progresso econômico e social do País (art. 12), e, inclusive, disciplinar o crédito em todas as suas modalidades e as operações creditícias em todas as suas formas (art. 4º, item VI).

No âmbito administrativo, a delegação também fora justificada em razão de assegurar a maior rapidez e objetividade das decisões, consoante os termos da Reforma Administrativa, aprovada pelo Decreto-Lei nº 200, de 25.2.67, cujo art. 11, assim expressa:

“A delegação de competência será utilizada como instrumento de descentralização administrativa, com o objetivo de assegurar maior rapidez e objetividade às decisões, situando-a na proximidade dos fatos, pessoas ou problemas a atender.”

Como se vê, embora o Direito Positivo brasileiro, em alguns casos, tenha adotado o sistema de delegação de competência diretamente a órgãos da Administração, como é o caso do Conselho Monetário Nacional, tem também adotado o sistema de delegação de competência ao Presidente da República e deste a órgãos administrativos.

Além de constituir uma das características mais salientes do Direito Econômico, a delegação de competência propicia uma grande

⁵⁴ O art. 62, regulando a matéria, dispõe:

“Art. 62. Em caso de relevância e urgência, o Presidente da República poderá adotar medidas provisórias, com força de lei, devendo submetê-las de imediato ao Congresso Nacional, que, estando em recesso, será convocado extraordinariamente para se reunir no prazo de cinco dias.

Parágrafo único. As medidas provisórias perderão eficácia, desde a edição, se não forem convertidas em lei no prazo de trinta dias, a partir de sua publicação, devendo o Congresso Nacional disciplinar as relações jurídicas delas decorrentes.”

possibilidade de conformação dos princípios da Constituição Econômica à realidade econômica vigente por órgãos da Administração Pública promovedores das políticas públicas instituídas na Constituição. Essa conduta colabora para a mutação da norma constitucional, que, ao ser aplicada pelo Judiciário, terá de levar em conta a regulamentação administrativa da matéria.

5.5.3. Predomínio do poder discricionário da Administração

O poder discricionário de que dispõe a Administração Pública não traduz o arbitrário, o que é praticado à revelia de qualquer princípio constituído ou de direito, o que certamente estaria em desacordo com os postulados do Estado de Direito. A sujeição à lei constitui princípio básico do Estado constitucionalmente organizado. Entretanto, convém notar, a lei deixa ao administrador certa margem de liberdade, constituindo assim uma zona de oportunidade, correspondendo ao chamado poder discricionário.

Assim como o juiz não fica adstrito aos dispositivos da norma legal, podendo, inclusive, completá-la usando da analogia, dos costumes e dos princípios gerais do Direito (Lei de Introdução, art. 4º), o administrador também usa de liberdade de ação necessária e indispensável ao desempenho de suas funções.

A justificação do poder discricionário é explicada por André Hauriou,⁵⁵ professor da Faculdade de Direito de Toulouse, pela

“idéia de empresa, ou, mais precisamente, do reconhecimento de que a noção de interesse público não é uma noção absoluta e definitiva, e sim uma noção afetada de certa relatividade, uma noção que se determina progressivamente, e, em parte, além disso, graças à lei, o poder discricionário se justifica pela margem de liberdade, de que gozam todos os entes sujeitos de direitos no tocante às regras externas, na sua qualidade de chefes de empresas – no que concerne à noção de interesse público e das diretrizes internas que podem decorrer, o poder discricionário corresponde ao fato da determinação progressiva do interesse público.”

⁵⁵ HAURIOU, André. O poder discricionário e sua justificação. *Revista de Direito Administrativo*, v. 19/27.

Essa característica do Direito Econômico é acentuada pelo Professor Arnoldo Wald,⁵⁶ quando afirma que as suas normas,

“em certo sentido, representam o triunfo do poder discricionário da administração que, nos países democráticos, exerce a sua tutela num clima de diálogo e de colaboração com a empresa privada.”

Parece evidente que a simples justificativa essencial do procedimento discricionário – o interesse público – ensejará a adoção de medidas urgentes e imprescindíveis pela Administração Pública, com vista à realização de suas finalidades. Assim, os regulamentos e demais normas baixadas pela Autoridade Pública, com base na lei de intervenção no setor econômico ou como complementação a normas legais, revelam essa tendência do Direito Econômico, que retrata a sua dinamicidade.

6. Conclusão

1. Há duas espécies de mudança do texto constitucional, uma formal, prevista no corpo da própria Constituição, que modifica o próprio texto (reforma constitucional), outra informal sem a modificação do texto, mas com a mudança do significado, do sentido e do alcance das disposições constitucionais (mutação constitucional).

2. A vontade da Constituição não é algo imutável, ao contrário, mostra-se dinâmica e maleável, de maneira que uma mudança nas conjunturas essenciais implica correspondente adaptação do sentido da norma constitucional.

3. Assim, como todas as normas jurídicas, a Constituição deve ser compreendida (interpretada) para que possa efetivamente ser aplicada. A própria estrutura da norma constitucional favorece a sua flexibilidade e adaptabilidade a épocas e circunstâncias diversas, sem que seja necessário a mudança do disposto na norma; por outro lado, essa estrutura torna a tarefa do intérprete mais desafiante.

4. O caráter finalístico da interpretação jurídica, no qual se compreende para aplicar determinado preceito, mostra-se de maior relevo na interpretação constitucional, uma vez que a Constituição contém as diretrizes superiores da organização política e jurídica de um povo.

5. A Constituição, como estatuto fundante do Estado, traduz uma fórmula política, o que particulariza um caráter dinâmico à interpretação constitucional, favorecendo a mutação constitucional.

6. Todos os métodos ou etapas de interpretação ensejam, em maior ou menor escala, mudanças constitucionais, sendo que os métodos relacionados à teoria objetiva da interpretação jurídica permitem uma maior dimensão criadora da concretização.

7. As características imanentes da norma constitucional econômica, tal como o seu caráter esquemático e amplo, favorecem a mutação constitucional.

8. A Carta de 1988, no âmbito da ordem econômica, apresenta-se como sistema aberto a mutações judiciais enriquecedoras do seu programa normativo.

9. A ordem econômica na Constituição de 1988 define opção por um sistema, o sistema capitalista, entretanto, possui textura aberta, em razão da necessidade de harmonização de princípios conflitantes.

10. Há um modelo econômico definido na ordem econômica na Constituição de 1988, modelo aberto que permite a mutação constitucional.

11. O caráter principiológico adotado pelo constituinte de 1988, bem como a existência de termos semanticamente imprecisos, favorecem a abertura e conseqüente adequação do texto à realidade social pelo Judiciário.

12. Do mesmo modo, a existência de normas sujeitas à complementação legislativa, normas *not self-executing*, permite a discricionariedade enriquecedora do operador do Direito.

13. A necessidade de interpretação da Constituição como uma unidade e o esclarecimento das imprecisões dos enunciados constitucionais também requerem a harmonização dos bens constitucionais estabelecidos na Constituição Econômica.

14. A dinamicidade do fenômeno econômico favorece sobremaneira a mutação dos dispositivos da Constituição Econômica, dando ensejo à necessidade de adequação da norma às mutáveis relações do sistema econômico.

15. A ordem econômica na Constituição de 1988, sendo objeto de mutação constitucional, poderá ser adequada às intensas mudanças da realidade social e econômica.

⁵⁶ WALD, Arnoldo. op. cit.

Bibliografia

- BARACHO, José Alfredo de Oliveira. *Processo constitucional*. Rio de Janeiro : Forense, 1984.
- BARBOSA, Rui. *Comentários à Constituição federal brasileira*. São Paulo : Saraiva, 1933. t. 2.
- BARROSO, Luís Roberto. *O Direito Constitucional e a efetividade de suas normas : limites e possibilidades da Constituição brasileira*. Rio de Janeiro : Renovar, 1990.
- BEARD, Charles A. *American Government and Politics*. New York : Macmillan, 1944.
- BETTI, Emilio. *Interpretación de la ley y de los actos jurídicos*. Tradução José Luis de los Mozos. Madrid : Derecho Reunidas, 1975.
- BONAVIDES, Paulo. *Direito Constitucional*. Rio de Janeiro : Forense, 1980.
- BRIZ, Santos. *Derecho Económico y Derecho Civil*. Madrid : Editorial Revista de Derecho Privado, 1963.
- CANOTILHO, José Joaquim Gomes, *Direito Constitucional*. 6. ed. Almedina, 1993.
- CANOTILHO, José Joaquim Gomes, MOREIRA, Vital. *Fundamentos da Constituição*. Coimbra Ed. 1991.
- _____. Coimbra : Coimbra Ed. 1991. p. 146.
- CARTER, Lief H. *Derecho Constitucional contemporáneo : la Suprema Corte y el arte de la política*. Buenos Aires : Abeledo-Perrot, 1985.
- CLÈVE, Clemerson Merlin. *Atividade legislativa do Poder Executivo no Estado contemporâneo e na Constituição de 1988*. São Paulo : Revista dos Tribunais, 1993.
- ENGLISH, Karl. *Introdução ao pensamento jurídico*. Tradução de João Baptista Machado. 6. ed. Lisboa : Fundação Calouste Gulbrenkian, 1977.
- ESSER, Josef. *Principio y norma em la elaboración jurisprudencial del Derecho Privado*. Tradução de Eduardo Valenti Fiol. Barcelona : Bosch, 1961.
- FERRAZ, Anna Candida da Cunha. *Processos informais de mudança da constituição*. São Paulo : Max Limonad, 1986.
- HANNAH, Arendt. *On revolution*. London : Ed. Penguin Books, 1987.
- HAURIOU, André. O poder discricionário e sua justificação. *Revista de Direito Administrativo*, v. 19, p. 27-32, jan./mar. 1950.
- HESSE, Konrad. *A força normativa da Constituição*. Tradução Gilmar Ferreira Mendes. Porto Alegre : S. A. Fabris, 1991.
- HORTA, Raul Machado. *A Constituição brasileira, 1988 : interpretações*. Rio de Janeiro : Forense, 1988. A ordem econômica na nova Constituição : problemas e contradições.
- IHERING, Rudolf Von. *A evolução do Direito*. Salvador : Progresso, 1956.
- JELLINEK, GEORG. *Reforma y mutación de la Constitución*. Traducción de Christian Förster. Madrid : Centro de Estudios Constitucionales, 1991.
- KELSEN, Hans. *Teoria geral do direito e do estado*. Tradução Luís Carlos Borges. São Paulo : Martins Fontes, 1990.
- LOEWENSTEIN, Karl. *Teoría de la Constitución*. Tradução por Alfredo Gallego Anabitarte. 2. ed. Barcelona : Ariel, 1970.
- LUCAS VERDÚ, Pablo. *Curso de Derecho Político*. Madrid : Tecnos, 1977. v. 2.
- MAXIMILIANO, Carlos. *Comentários à Constituição brasileira*. 5. ed. Rio de Janeiro : J. Ribeiro dos Santos, 1918.
- MEIRELLES, Hely Lopes. Tabela de juros. *Revista de Direito Público*. n. 88, p. 147.
- MIRANDA, Pontes de. *Comentários à Constituição de 1946*. Rio de Janeiro : H. Cahen, 1947.
- MOREIRA, Vital. *Economia e Constituição*. Coimbra : Faculdade de Direito, 1979.
- SÁ FILHO, Francisco. *Relações entre os poderes do Estado*. Borsoi, 1959.
- SEABRA FAGUNDES, M. Meios institucionais de proteção dos direitos individuais. *Revista Procuradoria Geral do Estado de São Paulo*, v. 10, 1977.
- SIEYÈS, Emmanuel Joseph. *A Constituinte burguesa : que é terceiro Estado?* Rio de Janeiro : Liber Juris, 1986.
- SILVA, José Afonso da. *Aplicabilidade das normas constitucionais*. 2. ed. São Paulo : Revista dos Tribunais, 1982.
- _____. *Curso de Direito Constitucional Positivo*. 5. ed. São Paulo : Revista dos Tribunais, 1989.
- USERA, Raúl Canosa. *Interpretación constitucional y fórmula política*. Madrid : Centro de Estudios Constitucionales, 1988.
- VAZ, Manuel Afonso. *Direito Económico : a ordem econômica portuguesa*. 2. ed. Coimbra Ed., 1990.
- WALD, Arnoldo. O Direito do desenvolvimento. *Revista Forense*, v. 220, p. 423.