

REVISTA DE INFORMAÇÃO LEGISLATIVA



SENADO FEDERAL • SUBSECRETARIA DE EDIÇÕES TÉCNICAS

ABRIL A JUNHO 1987

ANO 24 • NÚMERO 94

O bicentenário da Constituição americana

RICARDO ARNALDO MALHEIROS FIUZA

Jornalista, Professor de Direito Constitucional da Faculdade de Direito "Milton Campos" e Coordenador da Escola Judicial "Des. Edésio Fernandes", do Tribunal de Justiça de Minas Gerais

Enquanto o Brasil, através do recém-eleito Congresso Constituinte, começa a elaborar a sua sétima Constituição, os Estados Unidos da América iniciam as comemorações dos 200 anos de sua única Constituição, o que se dará efetivamente no dia 17 de setembro deste ano de 1987. Sim, como se sabe, os Estados Unidos, como Federação, só tiveram, e só têm até hoje, uma única Constituição em pleno vigor, respeitada e, mesmo, admirada pelos cidadãos norte-americanos em dois séculos de democracia.

Não vou cuidar aqui dos antecedentes históricos que levaram à convocação da Convenção da Filadélfia, em maio de 1787, nem dos profundos e sábios debates travados nos noventa dias de trabalho da única Constituição americana. Tais aspectos têm sido bastante divulgados pelos autores e o foram, recentemente e com brilho, pelo professor ADHEMAR FERREIRA MACIEL, em artigo publicado na **Revista de Informação Legislativa** n. 92, sob o título de "Constituição: Lição americana".

Vou, sim, me ocupar, neste sucinto trabalho, de três aspectos importantes (sempre) e oportunos (principalmente agora, quando vivemos o funcionamento de nossa Constituinte):

a) a importância da Constituição americana no estudo da Teoria Geral do Estado e do Direito Constitucional;

b) a classificação desta Constituição nos padrões da ciência constitucional;

c) finalmente, uma visão geral dos preceitos contidos em seus 7 artigos originais e nas 26 emendas aditadas ao texto no correr destes duzentos anos.

A importância

Costumo dizer aos meus alunos da Faculdade de Direito "Milton Campos", aos quais dedico este artigo, que a Constituição americana tem singular importância no estudo da Teoria Geral do Estado, do Direito Constitucional Geral e do Direito Constitucional Comparado. Tal importância faz com que ela seja examinada, analisada e comentada por todos os tratadistas e professores de Direito Público nos diversos quadrantes jurídicos e universitários do mundo. E onde se detecta tal importância? A meu ver são três os motivos de tamanho e devido destaque à Lei Maior dos norteamericanos:

1º) Ela é a primeira Constituição **orgânica** (ou escrita) do mundo, isto é, seus preceitos estão contidos em um só código de forma organizada e sistemática, num só corpo de lei. Antes de seu advento, os Estados eram regidos por leis fundamentais esparsas, cujo conjunto pode ser chamado de **Constituição inorgânica** (ou não-escrita, denominação imperfeita, em minha opinião). É o exemplo atual e, praticamente, o único restante, da Grã-Bretanha, cuja Constituição é formada, entre outros, pelos seguintes documentos históricos: a Magna Charta, a Petition of Rights, o Bill of Rights, o Act of Settlement, o Parliament Act, o Act of Union e o Statute of Westminster.

Não é preciso dizer muito da preeminência flagrante de uma Constituição orgânica ou escrita sobre as de outro tipo. Basta citar GARCIA PELAYO:

"Sendo direito escrito, oferece a maior soma de garantias e de racionalidade frente a irracionalidade do costume, permite a adoção de uma ordem objetiva e permanente em face da mobilidade e transitoriedade de situações objetivas, e proporciona, justamente por ser direito escrito, segurança aos governados contra a arbitrariedade dos governantes."

Os constituintes americanos, pois, ao adotarem, na prática, a teoria do contrato social de ROUSSEAU, mudaram o curso da história do Direito Constitucional, com a adoção por quase todos

os Estados do mundo das leis constitucionais fundidas num só código.

2º) Ela foi a primeira Constituição a consagrar, na prática, a **Doutrina de Montesquieu**, separando distintamente, em seu texto enxuto, os três grandes órgãos do Poder do Estado: o Legislativo, o Executivo e o Judiciário, consubstanciados ali no Congresso, no Presidente da República e na Suprema Corte.

E os americanos não só adotaram a trilogia "montesquiana" como a aprimoraram, através do "sistema de freios e contrapesos", elaborado por **Madison, Hamilton e Jay**, de tal maneira que os três órgãos do poder sejam interdependentes (e não independentes) e harmônicos (e não antagônicos), levando à frente a grande engrenagem do Estado. Pode-se dizer, ainda, neste item, que a Constituição americana criou no mundo o **presidencialismo**. Segundo o saudoso constitucionalista português **MARCELLO CAETANO**, "os autores da Constituição norte-americana tinham verificado, na experiência de Confederação (de 1776 a 1787), ser indispensável um Poder Executivo eficiente, isto é, individualizado numa pessoa responsável com autoridade para tomar iniciativas e pô-las em prática. Por outro lado, tinham visto que, em muitos Estados, o predomínio das Câmaras Legislativas havia produzido um excesso de verbalismo paralisador da administração pública e destruidor da disciplina social".

3º) Ela criou o primeiro Estado federal ou Federação do mundo, forma de Estado composto até então inexistente e que consiste numa união mais perfeita entre os antigos Estados **confederados**, com base numa Constituição única, superior às Constituições dos Estados-Membros. Um novo tipo de Estado composto em que a União passa a ter a soberania no plano internacional, enquanto os Estados-Membros, já agora **federados**, conservam para si a autonomia política e administrativa. Uma nova forma de União em que, tanto no plano federal como no plano estadual, existem os três órgãos do Poder, criando, assim, dois planos harmônicos de governo. Hoje, como sabido, diversos são os Estados do mundo que adotam a forma **federativa**. Entre eles, o Brasil, a Argentina, o México, a Venezuela, o Canadá, a Suíça, a Alemanha Ocidental, a Áustria, a Iugoslávia e, com certos aspectos *sui generis*, a própria União Soviética.

A classificação

Sob o prisma didático, as Constituições podem ser classificadas quanto à **forma**, à **origem** e à **revisão**. A **Constituição americana**, quanto à forma, classifica-se como **orgânica sintética**. **Orgânica**

porque, como já foi dito, tem seus preceitos reunidos em um só código, formando um só corpo de normas básicas. **Sintética** porque tem poucos dispositivos: os sete artigos originais (com 21 seções), promulgados em 17 de setembro de 1787, e as vinte e seis emendas acrescentadas à Constituição no decorrer dos seus duzentos anos de vigência, que se completam no presente ano. Segundo **MARCELLO CAETANO**, já citado, a sabedoria dos autores da Constituição americana "manifesta-se não só nas disposições expressas como nas omissões intencionais".

Convém aqui ressaltar que a grande importância da Constituição americana está mais no fato de ela ser **orgânica** ou **escrita** e não propriamente de ser ela **sintética**. O modelo orgânico é hoje adotado pela quase totalidade das Constituições modernas, ao passo que o modelo sintético praticamente não é usado mais. Pelo contrário, as Constituições mais recentes do mundo, tais como a italiana, a alemã ocidental, a brasileira, a portuguesa e a espanhola, são **analíticas**. É bom lembrar que quanto mais intervencionista pretende ser o Estado, mais extenso será o seu **documento básico**, com dispositivos a tratarem não só dos três órgãos do Poder e das garantias individuais, como também de assuntos referentes à ordem econômica e social, à família, à saúde, à educação etc. Não se pode pensar em Constituição **sintética** no mundo de hoje. O que se deve evitar é a Constituição de texto **prolixo**. É bom ainda ressaltar, com **JOHNSON**, que a Constituição americana não se restringe a seu texto solene e, sim, é como que complementada por certas leis ordinárias de grande alcance; pela interpretação judicial, mormente da Suprema Corte; pela maneira de proceder dos Presidentes; e pelos usos e costumes.

Quanto à origem, podemos classificá-la como **legítima** ou **dogmática**, visto ter sido elaborada e promulgada pela Convenção de Filadélfia, reunida em maio de 1787 e formada pelos delegados eleitos nos ainda Estados confederados. Tal Convenção tinha as características de uma assembléa nacional constituinte, sendo seus membros detentores do poder constituinte originário, competente para criar uma nova ordem jurídica, convocados que foram para fazer uma ampla e total revisão nos "Artigos da Confederação". A "Convenção Constituinte", como a chamou **ARTHUR SUTHERLAND**, em seu excelente livro **Constitutionalism in America**, teve 55 delegados frequentes, sendo 34 formados em Direito.

Quanto à revisão, classifica-se a Constituição americana como **rígida**. Na verdade, ela é a mais rígida de todas as Constituições em vigor no mundo. O seu artigo V estabelece que as emendas constitucionais só terão vigência se forem aprovadas por dois terços dos componentes das duas Casas do Congresso e ratificadas por três quartos das Legislaturas dos Estados-Membros da Federação,

hoje em número de cinquenta. Nesses duzentos anos de vigência da Constituição dos Estados Unidos, cerca de 300 emendas foram propostas no Congresso, sendo que apenas 32 ali tiveram voto favorável e só 26 foram ratificadas pelos Estados-Membros. A última emenda incorporada à Constituição é de 1971.

O conteúdo

Vou agora examinar o texto completo da Constituição americana, incluindo artigos e emendas, para dele tirar, resumidamente, os pontos de maior interesse e curiosidade. O *Preâmbulo* da Constituição, já redigido dentro da concisão que a caracteriza, estabelece que o grande documento (e não o documento grande) é promulgado pelo POVO dos Estados Unidos a fim de formar uma União mais perfeita, estabelecer a Justiça, assegurar a tranquilidade interna, prover a defesa comum, promover o bem-estar geral, e garantir a todos os americanos e seus descendentes os benefícios da Liberdade.

O **Artigo I**, sendo o mais extenso de todos, é dedicado ao Legislativo, com a adoção, em sua Seção 1, do sistema bicameral, isto é, um Congresso composto de duas Casas: o Senado e a Câmara dos Representantes. A Seção 2 vincula a proporcionalidade dos deputados da Câmara baixa, cuja idade mínima deve ser de 25 anos, à população dos Estados-Membros. Já a Seção 3 estabelece que a Câmara alta, o Senado, será composta de dois senadores de cada Estado, eleitos entre cidadãos de, no mínimo, 30 anos. Tais requisitos levam a classificar o Legislativo americano como bicameral federal conservador. **Federal**, tendo em vista a Câmara alta ser formada por representantes dos *Estados-Membros* em número fixo e igualitário; **conservador**, por adotar uma diferença entre as idades mínimas exigidas para os componentes das duas Câmaras.

O mesmo artigo estabelece a eleição a cada dois anos para os deputados e, de seis em seis anos, para os senadores, com renovação bienal de um terço nesta Casa. A Seção 6 enuncia sucintamente as imunidades e as incompatibilidades parlamentares. A Seção 7 fixa o processo legislativo, ao determinar, em seu nº 1, que todo projeto de lei relativo ao aumento da receita deve iniciar-se na Câmara dos Representantes, podendo sofrer emendas no Senado. O nº 2 institui a possibilidade do **veto presidencial**, acompanhado de justificativa, aos projetos aprovados no Congresso. A Seção 8 enumera toda a competência do Congresso em 18 itens curtos, todos de natureza eminentemente federal. A Seção 9, em seu nº 8, contém dispositivo altamente republicano,

estatuindo que “nenhum título de nobreza será conferido pelos Estados Unidos, e nenhuma pessoa, neles exercendo um emprego remunerado ou honorífico, poderá, sem licença do Congresso, aceitar dádivas, emolumentos, emprego ou títulos de qualquer espécie, oferecidos por qualquer rei, príncipe ou Estado estrangeiro.

O **Artigo II** cuida do Poder Executivo investido no Presidente dos Estados Unidos da América, com um mandato de quatro anos. O nº 2 da Seção I estabelece o processo eleitoral do Presidente da República, mas foi modificado pela Emenda XII, conforme veremos oportunamente. O nº 4 fixa em 35 anos a idade mínima para o candidato a Presidente, que deve ser cidadão nato dos Estados Unidos.

O **Artigo III** é dedicado ao Judiciário Federal, que é exercido pela Suprema Corte e por tribunais inferiores a serem criados pelo Congresso. Ali se consagram, também, as garantias da vitaliciedade e da irredutibilidade de vencimentos dos magistrados.

O **Artigo IV** tem normas especiais sobre o funcionamento da Federação, inclusive a de que “os cidadãos de cada Estado-Membro terão direito, nos demais Estados, a todos os privilégios e imunidades que estes concederem aos seus próprios cidadãos”. O nº 3 da Seção 2 reconhece o trabalho escravo, quando prescreve que “nenhuma pessoa sujeita a regime servil sob as leis de um Estado-Membro que fugir para outro Estado poderá, em virtude de lei deste, ser libertada de sua condição, mas será devolvida, mediante pedido, à pessoa a que estiver submetida”. Tal dispositivo perdeu todo o efeito com a Emenda XIII, que aboliu a escravidão nos Estados Unidos. O nº 1 da Seção 3 deixa aberta a porta para a admissão de novos Estados à Federação (e assim foram admitidos mais 37 Estados à União), mas proíbe a formação de um novo Estado dentro da jurisdição de outro, ou a formação de um novo Estado pela união de dois ou mais Estados, ou de partes de Estados, sem o consentimento das Assembléias Legislativas dos Estados interessados, bem como do Congresso.

O **Artigo V** trata, como já referido, do processo de revisão da Constituição, fixando o quorum de dois terços dos membros de ambas as Casas do Congresso para aprovação das emendas e exigindo, ainda, a ratificação pelas Assembléias Legislativas de três quartos dos Estados da Federação.

O **Artigo VI** garante que todas as dívidas e compromissos contraídos pelos Estados da Confederação seriam honrados pela nova Federação. Tal dispositivo foi de grande importância para que as grandes potências do mundo, à época da promulgação da

nova Constituição, muitas das quais credoras da Confederação, reconhecessem o “novo Estado” que surgia.

O nº 2 deste artigo afirma que a Constituição é a lei suprema do país e que os Juizes de todos os Estados serão sujeitos a ela, ficando sem efeito qualquer disposição em contrário nas Constituições e nas leis dos Estados federados. Aí está uma característica marcante do Estado Federal: a supremacia da Constituição da União sobre as Constituições dos Estados componentes.

O **Artigo VII** encerra o texto original, estabelecendo o **quorum** de nove Estados-Membros para aprovação da própria Constituição Federal.

Após a data de “17 de setembro do ano de Nosso Senhor de 1787”, seguem-se as assinaturas de George Washington, como Presidente da Convenção, e dos delegados dos doze Estados presentes ao encerramento dos trabalhos: *New Hampshire, Massachusetts, Connecticut, New York, New Jersey, Pennsylvania, Delaware, Maryland, Virginia, North Carolina, South Carolina e Georgia*. O Estado de Rhode Island não se fez representar na Convenção. Entre as assinaturas, destacam-se nomes muito conhecidos na História dos Estados Unidos, tais como Rufus King, Alexander Hamilton, Benjamin Franklin, Gouverneur Morris, John Blair, James Madison, J. Rutledge e William Jackson, este como Secretário da Convenção.

As emendas

Seguindo o processo estabelecido no Artigo V da Constituição, 26 emendas foram aprovadas nesses 200 anos que se completam. As primeiras dez emendas, conhecidas como “Declaração dos Direitos Humanos”, foram propostas em 1789 e entraram em vigor, juntas, no dia 5 de dezembro de 1791. Vamos resumí-las aqui.

A Emenda I garante a liberdade de religião, de palavra, de imprensa, o direito de reunião pacífica e o direito de petição ao governo para correção de injustiças.

A Emenda II garante a posse e o porte de arma pelos cidadãos, visando à possibilidade de os Estados terem que organizar suas milícias.

A Emenda III proíbe que tropas, mesmo em tempo de guerra, possam se aboletar em residências, sem licença expressa do proprietário.

A Emenda IV institui a necessidade de **mandado judicial** específico de busca e apreensão para autorizar a entrada de autoridades em domicílios.

A Emenda V garante o **due process of law** e a justa indenização por desapropriação.

A Emenda VI institui o júri para os processos criminais.

A Emenda VII prescreve também o julgamento pelo júri para os processos da **common law** quando o valor da causa exceder a vinte dólares.

A Emenda VIII proíbe a exigência de fiança excessiva e a imposição de multas exageradas, bem como os castigos cruéis e incomuns.

A Emenda IX sabiamente estabelece que a enumeração de certos direitos na Constituição não poderá ser interpretada como negação de outros direitos inerentes ao povo.

A Emenda X explica que os poderes não delegados à União pela Constituição, nem por ela negados aos Estados-Membros, são reservados aos respectivos Estados ou ao povo. Aí está a repartição de atribuições, tão necessária à Federação.

As outras emendas

A Emenda XI, de 1798, estabelece que a Justiça Federal não é competente para as ações intentadas contra um determinado Estado-Membro por cidadãos de outro Estado ou por cidadãos estrangeiros.

A Emenda XII, de 1804, modificou o nº 2 da Seção I do Artigo II da Constituição, estabelecendo novo processo eleitoral para a Presidência da República, com um colégio eleitoral formado por cidadãos eleitos especificamente nos Estados-Membros, em número proporcional à respectiva população, após a apresentação dos candidatos e de suas plataformas pelos partidos políticos. É um sistema especial de eleições indiretas.

A Emenda XIII, de 1865, aboliu a escravidão nos Estados Unidos, só permitindo os trabalhos forçados em caso de condenação judicial.

A Emenda XIV, de 1868, assegura proteção igual das leis a todos os cidadãos em qualquer Estado da Federação e fortalece o instituto do “devido processo legal”.

A Emenda XV, de 1870, diz que os cidadãos não serão privados do direito de voto por motivo de cor, raça ou anterior estado de escravidão.

A Emenda XVI, de 1913, autoriza o Congresso a elaborar lei do imposto de renda para arrecadação federal. É um acréscimo, pois, à Seção 8 do Artigo II da Constituição.

A Emenda XVII, também de 1913, estabelece a eleição **direta** para os senadores, que, até então, eram eleitos pelos Legislativos estaduais.

A Emenda XVIII, de 1920, que ficou conhecida como a “Lei Seca”, proibiu a fabricação, a venda e o transporte de bebidas alcoólicas, bem como a sua importação ou exportação nos Estados Unidos. Sabe-se a onda de crimes e de corrupção ocasionada por tal emenda, que, em 1933, seria revogada pela Emenda XXI.

A Emenda XIX, do mesmo ano de 1920, estendeu o direito de voto às **mulheres**.

A Emenda XX, de 1933, estabelece que os mandatos do Presidente e do Vice-Presidente da República terminarão ao meio-dia do dia 20 de janeiro seguinte às últimas eleições presidenciais.

A Emenda XXI, também de 1933, como já dito, revogou a famigerada “Lei Seca”, mantendo, no entanto, a proibição do transporte e da entrega de bebidas clandestinas.

A Emenda XXII, de 1951, prescreve que ninguém poderá ser eleito mais de duas vezes para o cargo de Presidente e, ainda, que pessoa alguma que tenha sido Presidente ou tenha desempenhado o cargo de Presidente por mais de dois anos de um período para o qual outro tenha sido eleito Presidente, poderá ser eleito para tal cargo mais de uma vez. O único presidente eleito mais de duas vezes para o cargo foi Franklin Delano Roosevelt, que morreu no exercício da presidência em 1945, já eleito pela quarta vez consecutiva.

A Emenda XXIII, de 1961, concede o direito de voto, nas eleições presidenciais, aos habitantes do Distrito de Colúmbia, que é o distrito federal americano.

A Emenda XXIV, de 1964, diz que nenhum cidadão americano poderá ser privado do direito de voto nas eleições federais por falta de pagamento da taxa eleitoral ou de qualquer imposto.

A Emenda XXV, de 1965, traz normas importantes sobre vacância e substituição dos cargos de Presidente e Vice-Presidente. Diz o nº 1: "Em caso de destituição do Presidente do cargo, ou por sua morte ou renúncia, o Vice-Presidente será o Presidente". E o nº 2 estabelece que, quando ocorrer a vacância do cargo de Vice-Presidente, o Presidente nomeará um Vice-Presidente, que deverá tomar posse após ser confirmado pela maioria de votos de ambas as Casas do Congresso. Foi com base nesta emenda que Gerald Ford chegou à Presidência dos Estados Unidos: Nixon, então Presidente, o nomeou Vice-Presidente, em face da renúncia de Spiro Agnew, em 1973; e, com a renúncia do próprio Nixon, em 1974, por causa do escândalo de Watergate, Ford assumiu a presidência, que exerceu até 1976, quando não logrou a reeleição, perdendo a disputa para Jimmy Carter.

A Emenda XXVI, de 1971, finalmente, estatui que o direito de voto dos cidadãos americanos, de 18 anos de idade ou mais, não será negado ou cerceado pelos Estados Unidos ou por qualquer dos Estados-Membros, por motivo de idade.

Conclusão

Assim é a Constituição dos Estados Unidos da América, atual nos seus 200 anos, considerada "o maior documento político da história humana". Segundo o mestre AFONSO ARINOS, "através da interpretação, da construção, da inovação, do precedente, da adaptação, em suma através de todo o potencial sedimentado no raciocínio lógico e na criatividade mental, aquele texto simples e quase bicentenário, acolhido com desconfiança, mas desde logo estudado com fervor, conseguiu ficar, ao mesmo tempo, intangível, embora sempre diverso, porque o mito de sua permanência reside em maravilhosa capacidade de transformação".

Conta-se que, em 1787, depois que os delegados em Filadélfia assinaram a Constituição dos Estados Unidos, uma mulher se aproximou de Benjamim Franklin e perguntou: "Então, doutor, que é que temos, uma república ou uma monarquia?" — "Uma república, se a puderem manter", respondeu Franklin.

A Constituição de 1787 decerto tem ajudado os americanos a manterem a sua República.