

A Unificação de Princípios na Constituição Federal de 1967

CLENÍCIO DA SILVA DUARTE

Consultor Jurídico do DASP

SUMÁRIO: 1. O Estado federal e a descentralização como fenômeno intrínseco a essa forma de Estado, nos primórdios de sua criação. O recuo centralizador como fenômeno universal decorrente, em grande parte, da revolução tecnológica posterior à segunda guerra mundial, o que acarretou, entre outras medidas, a revisão da Teoria Política. 2. A descentralização, para tornar-se eficaz, impõe desenvolvimento econômico e cultural. 3. A unificação de princípios constitucionais como resultante da centralização, o que determinou acentuada restrição à autonomia dos Estados-membros e Municípios em benefício da dinamização da gestão da coisa pública. 4. O cerceamento da livre estipulação constitucional dos Estados-Membros e dos Municípios como decorrência da unificação de princípios. 5. A incorporação imediata de princípios constitucionais, quer expressamente determinada, quer implicitamente, feita a necessária adaptação, na forma do art. 200, **caput**, da Constituição Federal, na redação em vigor. 6. Relação dos princípios expressamente dirigidos aos Estados, aplicáveis igualmente, no que couberem, aos Municípios. 7. Os princípios implícitos, carentes de adaptação. 8. Conclusão.

1. A evolução do nosso Direito Constitucional a partir da república, — no que segue, aliás, uma tendência universal hodierna, — se tem feito no sentido de uma maior centralização, quer no que tange, no Estado federal, à restrição de autonomia dos Estados-membros, quer no que concerne, na própria União e nos Estados-membros, a uma verdadeira hegemonia do Executivo sobre os demais poderes. Se o conceito de federalismo pressupõe, de certo modo, o de descentralização, a conferida pelo modelo norte-americano, que tanto influiu em nossa primeira Constituição republicana, teve que sofrer, entre nós, um recuo acentuado e progressivo, quase que desfigurante, para atender não só às condições e peculiaridades brasileiras como à própria evolução social do mundo moderno, que

vive uma autêntica revolução tecnológica, grandemente responsável pela revisão de conceitos que teve de operar-se na Teoria Política.¹

A partir da revolução de 1964, verifica-se, no Direito Constitucional brasileiro, acentuada influência da Constituição francesa de 4 de outubro de 1958, seja nos atos institucionais baixados pela revolução, seja na Constituição de 1967, de modo a assegurar-se, fundamentalmente, um maior fortalecimento do Poder Executivo central, o que, num certo sentido, eram dois fenômenos diversos que levaram a um mesmo objetivo. Se, na França, foi a anarquia parlamentar que redundou num regime autoritário, pela necessidade, como diz PAUL BASTID,² de "remediar a insegurança crônica do poder", no Brasil, a subversão, provocada pelo próprio Governo, sem que o Congresso houvesse encontrado um meio de coartá-la, resultou num movimento revolucionário que estabeleceu o fortalecimento do Executivo e da União, em detrimento das outras unidades federadas, o que era um meio de, atendendo à evolução da Ciência Política, adequar o Direito à realidade brasileira.

2. Se a descentralização, além de ser um conceito intrínseco ao de federalismo, é de grande valia num país de vasta extensão territorial, não é menos exato que só funciona se as unidades federadas guardam entre si proporções de desenvolvimento econômico e cultural e têm maturidade política capaz de fazer com que a coisa pública seja gerida segundo os princípios de uma administração científica e voltada para o interesse comum de progresso nacional.

As disparidades, nesse sentido, entre as nossas unidades federadas e a imaturidade política, constatada ao longo de mais de oitenta anos de vida republicana, demonstraram a inviabilidade dessa descentralização, aconselhando uma maior concentração de poderes na União, com o que se determinava um acentuado enfraquecimento da autonomia dos Estados e Municípios, lamentável teoricamente, mas imprescindível em termos do que convinha ao País.

A má utilização dos poderes conferidos às unidades federadas (Estados-membros e Municípios) por todo o período

¹ Cf. nosso artigo sob o título *A Concepção Moderna de Democracia e o Primado do Direito Administrativo*, nesta revista, vol. 99, nºs 3 e 4, julho a dezembro de 1967, pp. 68 e segs., e na *Revista de Direito Público*, vol. 5, pp. 202 e segs.

² *Les Principes Généraux de la Nouvelle Constitution Française*, in *Revue Internationale de Droit Comparé*, 1959, p. 336.

republicano impunha essa restrição de autonomia, como mal menor para obviar os desmandos decorrentes de liberalidades excessivas à custa do erário e de verdadeira irresponsabilidade na gestão da coisa pública, com o desvio das altas finalidades para as quais se criou e organizou o Estado.

3. A unificação de princípios constitucionais, cerceando-se em grande escala a atividade constituinte dos Estados-membros, se redundou em indisfarçável alcance à autonomia das unidades federadas, por outro lado possibilitou maior disciplinamento e permitiu a uniformidade de postulados constitucionais, num trabalho centralizador, mas de inegável projeção científica e de sadia política de gestão da coisa pública, dinamizando-se, extraordinariamente, a máquina administrativa.³

Com a Constituição de 1967, em sua primitiva redação, impôs-se, no que coubesse, a adaptação de seus princípios aos Estados-membros, em sessenta dias, findos os quais eles se incorporariam às Cartas estaduais, **mutatis mutandis**, houvesse ou não ocorrido a adaptação determinada.⁴

Com a reforma constitucional de 1969 (Emenda Constitucional nº 1, de 17 de outubro daquele ano), a imposição é mais drástica e imediata, determinando-se, desde logo, a incorporação de suas disposições, no que coubesse, ao Direito Constitucional dos Estados,⁵ independentemente de qualquer ato estadual específico.⁶

4. Ao princípio tradicional da liberdade de estipulação dos Estados-membros, que só estavam adstritos em suas Constituições à obediência aos postulados gerais atinentes à forma de governo, à temporariedade dos mandatos, à independência e harmonia dos poderes e outros imprescindíveis ao regime democrático⁷ e a observarem os direitos assegurados na Lei Maior do País, que não poderiam ser restringidos, embora fossem

³ A norma constitucional que determinou a unificação do processo legislativo em todas as unidades da federação (art. 13, nº III, tanto da primitiva como da atual redação da Constituição Federal), a que se imprimiu celeridade incomum, merece os maiores encômios, pela dinamização que introduziu naquele processo, possibilitando maior eficiência administrativa.

⁴ Cf. art. 188 e seu parágrafo único.

⁵ Na expressão "Direito Constitucional legislado dos Estados" incluem-se, também, as normas organizacionais dos Municípios, constantes das respectivas leis orgânicas.

⁶ Cf. art. 200, **caput**.

⁷ Tais como: proibição de reeleição para o período imediato de ocupantes de mandatos executivos, obrigatoriedade de prestação de contas da administração, garantias ao Poder Judiciário e autonomia municipal (Const. Federal de 1946, art. 7º, nº VII).

ampliáveis, passou-se ao critério de só se admitir nas Cartas estaduais a garantia de direitos outorgados na Constituição Federal, sendo defeso aos Estados-membros e Municípios modificá-los ou ampliá-los.⁸

Por força desses mandamentos constitucionais, unificadores de princípios, ficou tolhido o legislador constituinte estadual, que perdeu a autonomia de estipulação de direitos e normas organizacionais, jungindo-se às preceituações constitucionais da União, que lhe ficou vedado modificar ou ampliar, como era costume no Direito Constitucional legislado dos Estados, o que havia levado, é bem verdade, como é do conhecimento geral, a atos de excessiva liberalidade, obrigando a interferências específicas do legislador revolucionário.⁹

5. A incorporação imediata dos princípios da Constituição Federal, no que coubesse, ao Direito Constitucional legislado dos Estados, nos termos da Emenda nº 1, de 1969, cerceou a atividade constituinte nos Estados-membros, cuja reforma de suas Leis Maiores se cingiu a uma mera adaptação de princípios sem força criadora, como já ocorera *ex vi* da primitiva redação da Carta Política de 1967.

As normas constitucionais expressamente estabelecidas para observância obrigatória pelos Estados e, por via de consequência, pelos Municípios, feitas as adaptações imprescindíveis, já praticamente esgotaram o rol de princípios constitucionais que essas unidades federativas poderiam adotar, completando-se com a norma geral inserta no art. 200, **caput**, da Constituição Federal.

Se não há dúvidas quanto à interpretação dos princípios expressamente dirigidos aos Estados na Constituição Federal, o mesmo não ocorre em relação aos poucos restantes, de incidência também obrigatória, no que couber, na forma estabelecida no citado art. 200, **caput**, da Carta Federal, na redação em vigor.

Ressalvadas as peculiaridades locais, no que for essencial para determinado instituto jurídico, toda a estruturação federal, feitas as necessárias adaptações e guardadas as devidas proporções, tem incidência sobre os Estados-membros e Municípios, a menos que a organização estadual ou municipal não a

⁸ Cf., principalmente, além do art. 200, **caput**, cit., mais os arts. 10, 13 e 108 da Constituição Federal de 1967, na redação dada pela Emenda Constitucional nº 1, de 1969.

⁹ Cf., *verbi gratia*, o Ato Institucional nº 7, de 26 de fevereiro de 1969, art. 6º, e o Ato Complementar nº 50, de 27 de fevereiro de 1969.

comporte, como seria, por exemplo, o caso da dualidade cameral, só aplicável à União, ou o da tripartição de poderes, inexistente na estrutura municipal, que não tem lugar para o Poder Judiciário.

6. Vejamos os princípios de aplicação imediata, expressamente mencionados na Constituição Federal:

- 1 — forma republicana representativa;
- 2 — temporariedade dos mandatos eletivos, cuja duração não poderá exceder a dos correspondentes mandatos federais;
- 3 — independência e harmonia dos Poderes;
- 4 — garantias do Poder Judiciário;
- 5 — autonomia municipal;
- 6 — prestação de contas da administração;
- 7 — observância para os membros do Poder Legislativo dos impedimentos, quanto à prática de atos ou exercício de cargo, função ou emprego, nas mesmas condições vedados aos membros do Legislativo da União;¹⁰
- 8 — forma de investidura nos cargos eletivos;
- 9 — normas sobre o processo legislativo;
- 10 — preceitos sobre elaboração orçamentária;
- 11 — normas relativas aos funcionários públicos, inclusive aplicação de limites máximos de retribuição estabelecidos em lei federal, cuja competência se retirou dos Estados e Municípios;¹¹
- 12 — limite dos subsídios dos deputados estaduais;
- 13 — normas referentes à perda do mandato de deputado federal e senador, aplicáveis aos deputados estaduais;¹²
- 14 — impedimentos aplicáveis aos membros dos Tribunais de Contas estaduais, cujo número máximo de componentes se fixou em sete. ^{13 e 14}

¹⁰ Cf. Const. Federal, art. 10, nº VII, e 13, nº I, que abrange os casos enumerados de 1 a 7.

¹¹ Const. Federal, art. 13, nº V.

¹² No que concerne aos vereadores, não se aplicam as normas do art. 35 da Const. Federal, mas disposições do Decreto-lei federal nº 201, de 27 de fevereiro de 1967, art. 8º, e da Lei Orgânica dos Partidos Políticos (Lei nº 5.682, de 21-7-1971), art. 72.

¹³ Ver Const. Federal, art. 114, nºs I a III.

¹⁴ As normas dos nºs 8 a 14 se acham expressas no art. 13 da Const. Federal.

15 — aplicabilidade aos funcionários estaduais e municipais de toda a seção da Constituição Federal relativa aos funcionários públicos.¹⁵

Esses os princípios de incidência imediata, expressamente indicados no texto constitucional, para aplicação aos Estados-membros e que, como já se disse e resulta evidente, não oferecem dificuldades de exegese, por força da menção específica.¹⁶

7. Os princípios não expressos, por conseguinte não contidos na enumeração acima, mas que, igualmente, passaram a ter incidência imediata aos Estados-membros e Municípios, **ex vi** do art. 200, **caput**, da Carta Política de 1967, após o juízo de aplicabilidade decorrente da cláusula "no que couber", se resumem a três, feitas as adaptações que se impõem:

1 — o prazo de duração do mandato de Mesa Diretora de Casa Legislativa;¹⁷

¹⁵ Cf. Const. Federal, art. 108.

¹⁶ No que concerne aos Municípios, cuja aplicabilidade desses princípios não se acha expressamente mencionada, a incidência ocorre através do comando constitucional constante do art. 200, **caput**, feitas as necessárias adaptações. Assim, tirando as normas de evidente inaplicabilidade, pela situação mesma do Município, que é uma entidade federada de menor hierarquia, ou por haver regulação federal específica, todas as demais, feitas as imprescindíveis adaptações, têm inteira aplicação. Entre elas, pois, não se aplicam a referente ao Poder Judiciário, inexistente nos Municípios, ao Tribunal de Contas, que só se mantém no Município de São Paulo (Const. Federal, art. 191), bem como as normas referentes à perda do mandato, que se regula pelo Decreto-lei nº 201, de 1967.

¹⁷ Const. Federal, art. 30, parágrafo único, alínea h. A conciliabilidade desse preceito com o Legislativo municipal é absoluta, pelo que é evidente a aplicabilidade do princípio às Câmaras Municipais. Nada obstante, a Constituição do Estado de Minas Gerais, após a adaptação decorrente da Emenda Constitucional nº 1, de 1969, no seu art. 155, **caput**, fixou em um ano esse mandato, o que é inconstitucional, embora tenha de ser observado pelas Câmaras Municipais, enquanto não for declarada, na forma prevista na Const. Federal, essa inconstitucionalidade. A inaplicabilidade do princípio, como já acentuamos, só ocorre quando é incabível, e, no caso, isso não se verifica.

Também muito se tem discutido sobre o alcance da proibição de reeleição, isto é, se abrange a representação, de um modo geral, na Mesa Diretora, ou se tão-somente em determinado cargo. Entendemos que a vedação de reeleição só alcança a recondução para o mesmo cargo, sendo lícito vir o representante a ocupar outro na mesma Mesa, na eleição seguinte. É que, não havendo mandato de "membro da Mesa", mas de "determinado cargo" na Mesa, só ocorrerá reeleição, vale dizer, nova eleição, se a investidura se efetivar para o mesmo mandato. Assim, é perfeitamente cabível o rodízio, só sendo vedada a recondução para o mesmo cargo.

2 — as normas relativas à convocação de suplentes,¹⁸ e

3 — a criação de cargos e fixação dos respectivos vencimentos nos serviços das secretarias das Assembléias legislativas e das Câmaras Municipais, através de lei, em vez de resolução.¹⁹

8. Aliadas essas disposições decorrentes da exegese do art. 200, **caput**, da Constituição Federal com as normas expressas constantes dessa mesma Carta Política, verifica-se, sem sombra de dúvida, uma perfeita unificação de princípios constitucionais em todas as unidades da Federação, com o que se cerceia a autonomia dos Estados-membros e, também, a dos Municípios em que estes se subdividem, para obter-se essa centralização, o que poderia parecer não muito compatível com o Estado federal. É que a federação não é forma ideal de Estado para os países que não alcançaram seu pleno desenvolvimento, seja econômico, seja cultural, pela falta de condições de viabilidade de auto-organização e administração.

¹⁸ Const. Federal, art. 36, § 1º. Não há razão para excluir-se a incidência dessa norma aos vereadores, de modo que a convocação de suplente só poderá ocorrer em virtude de morte, renúncia ao mandato ou investidura em função correspondente à de Secretário de Estado, equivalendo à renúncia, para esse efeito, a vaga decorrente da perda de mandato por infidelidade partidária (Lei Orgânica dos Partidos Políticos, art. 72, parágrafo único). Merece censura, ao propósito, o disposto no art. 23 da Lei Orgânica dos Municípios do Estado de São Paulo (Decreto-lei Complementar nº 9, de 31 de dezembro de 1969), que determina a convocação de suplente no caso de licença, o que se constitui em flagrante inconstitucionalidade. A unificação dos princípios constitucionais por força de normas expressas no texto constitucional e em decorrência do citado art. 200, **caput**, da nossa Lei Maior só permite a não-incidência destes quando se comprove a impossibilidade de aplicação, por incabível. Por que seriam inaplicáveis aos Municípios as normas referentes à convocação de suplentes?

¹⁹ Const. Federal, arts. 40, nº III, e 42, nº IX.

As Casas Legislativas, por força desses dispositivos Constitucionais, combinados com o citado art. 200, **caput**, da mesma Carta Política, na redação em vigor, perderam a competência privativa para criar cargos e fixar os respectivos vencimentos nos seus serviços, carecendo esses atos de lei, com o que também participa o Poder Executivo, através da competente sanção. Essa providência se impunha para garantir a executoriedade do princípio da paridade, expresso no art. 98, **caput**, da Const. Federal; do contrário, a preceituação se converteria em letra morta, pela impossibilidade de controle pelo Poder Executivo correspondente.

