

INTERPRETAÇÃO DAS NORMAS CONSTITUCIONAIS

Maria de Lourdes Seraphico Peixoto da Silva

SUMÁRIO

Introdução

- I. Análise dos métodos de interpretação
 - II. Processos de interpretação
 - III. A exegese do direito constitucional difere da do direito civil
 - IV. Regras peculiares à interpretação constitucional
 - V. Tipos de interpretação
 - VI. A construção
 - VII. Analogia
 - VIII. Questões para seminário
- Bibliografia

INTRODUÇÃO

NOÇÕES PROPEDEÚTICAS

Indispensável se torna partir dos conceitos fundamentais de INTERPRETAÇÃO para poder então ter subsídios suficientes à delimitação específica da interpretação das normas constitucionais.

DESCOBRIR E FIXAR O SENTIDO VERDADEIRO DA REGRA POSITIVA; E, LOGO DEPOIS, O RESPECTIVO ALCANCE, SUA EXTENSÃO é tarefa indispensável à efetiva aplicação de uma norma uma vez que as leis positivas são formulações gerais que fixam regras, consolidam princípios, estabelecem normas, sem descer a detalhes.

Costuma-se denominar esta tarefa de DETERMINAR O SENTIDO E O ALCANCE DAS EXPRESSÕES DO DIREITO – INTERPRETAÇÃO. A ciência que tem por objeto o estudo e sistematização dos processos aplicáveis para determinar o sentido e alcance de uma disposição legal consubstancia a HERMENÊUTICA.

Também parece-nos inequívoca a afirmação de que o método sistemático de interpretação é que leva a efetiva fixação do alcance e sentido da norma com menor margem de erro.

Seria, no nosso entender, uma verdadeira aberração pretender extrair o sentido de uma disposição sem analisá-lo em atenção à relação que mantém com as demais disposições normativas; estirpando-a do contexto legal.

Antes de interpretar qualquer norma jurídica há que estudar os princípios informadores de todo o sistema normativo, de forma inclusive a poder identificar com clareza qual o elemento ou elementos aglutinadores que vem a imprimir ao sistema a harmonia indispensável a sua própria natureza.

INTERPRETAÇÃO DAS NORMAS CONSTITUCIONAIS seria um processo a exigir em primeiro lugar a determinação do sentido da própria expressão, ou seja:

1. Determinar, mediante a análise do texto integral e dos princípios informadores de todo o sistema normativo em pauta, o sentido e alcance da disposição específica.

2. Determinar o sentido e alcance dos comandos legais entendidos como tais as previsões emanadas da autoridade competente, fixando hipótese mandamento e sanção com a finalidade de regulamentar o comportamento humano na sociedade.

3. Determinar o sentido e alcance de disposições normativas que, emanadas de um poder constituinte, versem matéria atinente à organização e estrutura do Estado, divisão de poderes, limitações ao exercício do poder, formas de governo, direitos e garantias individuais etc. .

Resumindo INTERPRETAR AS NORMAS CONSTITUCIONAIS seria:

Fixar o sentido e alcance de um preceito material ou formalmente constitucional partindo do estudo do sistema jurídico em que se insere, buscando compreendê-lo não só pela análise literal do texto ou da busca da vontade do legislador, mas, especialmente, considerando-o como elemento de um conjunto harmônico de normas coordenadas, em interdependência metódica, embora fixado no seu lugar específico.

No entender de CARLOS MAXIMILIANO, "o hermeneuta eleva o olhar, dos casos especiais para os princípios dirigentes a que eles se acham submetidos; indaga-se, obedecendo a uma, não viola outra inquirir das conseqüências possíveis de cada exegese isolada. Assim, contemplados do alto os fenômenos jurídicos, melhor se verifica o sentido de cada vocábulo, bem como se um dispositivo deve ser tomado na acepção ampla, ou na estrita, como preceito comum, ou especial." (Hermenêutica e Aplicação do Direito – pág. 166 - 7ª. Edição).

I. ANÁLISE DOS MÉTODOS DE INTERPRETAÇÃO

1. **INTERPRETAÇÃO AUTÊNTICA:** aquela que emana do próprio poder que fez o ato cujo sentido e alcance ela declara. Só uma Assembleia Constituinte fornece a exegese obrigatória do estatuto supremo.

Opera-se essa exegese "autêntica" por meio de disposição geral, e, ainda que defeituosa, injusta, em desacordo com o verdadeiro espírito do texto primitivo, prevalece enquanto não a revoga o Legislativo. É obrigatória, deve ser observada por particulares e autoridade.

2. **INTERPRETAÇÃO DOUTRINAL:** é aquela que, caracterizada por ser um ato livre do intelecto humano, origina-se nos tribunais ou é produto de elucubrações dos particulares, das pesquisas dos eruditos.

II. PROCESSOS DE INTERPRETAÇÃO

1. **GRAMATICAL:** preocupação com a letra.

2. **LÓGICO:** preocupação com o espírito. Consiste em procurar descobrir o sentido e o alcance de expressões do Direito sem o auxílio de nenhum elemento exterior com a aplicação ao dispositivo de regras tradicionais e precisas, tomadas de empréstimo da lógica geral. Pretende obter a interpretação por meio de raciocínio dedutivo.

3. **SISTEMÁTICO:** consiste em comparar o dispositivo sujeito a exegese com outros do mesmo repositório ou de leis diversas, umas referentes ao mesmo objeto. Procura-se conciliar as palavras antecedentes com as consequentes e do exame das regras em conjunto deduzir o sentido de cada uma.

"A verdade inteira resulta do contexto, e não de uma parte truncada, quiçá defeituosa, mal redigida; examina-se a norma íntegra, e, mais ainda: o Direito todo, referente ao assunto. Além de comparar o dispositivo com outros afins, que formam o mesmo instituto jurídico, e com os referentes a institutos análogos; força é, também, afinal por tudo em relação com os princípios gerais, o conjunto do sistema em vigor."

III. A EXEGESE DO DIREITO CONSTITUCIONAL DIFERE DA DO DIREITO CIVIL

A Técnica da interpretação, sem dúvida varia segundo a natureza das disposições.

1. A força do costume avulta no Direito Público, ali se forma com frequência maior e exerce em larga escala o seu papel de tornar mais humanas, melhorar sutilmente e completar as disposições escritas. Chega a reduzir a simples formalidades sem alcance prático, até alguns trechos perentórios (Francesco Degui in "L'interpretazione della Legge" — 1909).

2. A leis fundamentais devem ser mais rigorosamente obrigatórias do que as ordinárias, visto pertencerem, em geral, à classe das imperati-

vas e de ordem pública o que obriga o hermeneuta a precauções especiais e à observância de reservas peculiares à espécie jurídica.

3. O Direito Constitucional apóia-se em elemento político essencialmente instável, dado que o exegeta não pode esquecer.

Devem as instituições ser entendidas e postas em função de modo que correspondam às necessidades políticas, às tendências gerais da nacionalidade, à coordenação dos anelos elevados e justas aspirações do povo.

4. No Direito Público se emprega, de preferência, a linguagem técnica, o dizer jurídico, de sorte que, se houver diversidade de significado do mesmo vocábulo, entre a expressão científica e a vulgar, inclinar-se-á o hermeneuta no sentido da primeira.

5. Por causa do objetivo colimado e do fato de abranger matéria vastíssima em um complexo restrito, nem sempre se resolvem as dúvidas ou se atinge o alcance preciso das disposições escritas, com aplicar os preceitos da vulgar exegese jurídica, adequados a leis minuciosas mais perfeitas e destinadas a fins particulares mais ou menos efêmeros.

Existem preceitos que só servem para o Direito Público. Serão eles explicados enseguida.

IV. REGRAS PECULIARES À INTERPRETAÇÃO CONSTITUCIONAL

1. Na interpretação constitucional deve prevalecer o conteúdo teleológico da Constituição que é instrumento de governo, além de ser instrumento de restrição de poderes de amparo à liberdade individual.

2. A finalidade suprema e última da norma constitucional é a proteção e a garantia da liberdade e dignidade do homem.

3. A interpretação da lei fundamental deve orientar-se sempre a esta meta suprema.

4. Em caso de aparente conflito entre a liberdade e o interesse do governo aquela deve prevalecer sempre sobre este último, pois a ação estatal manifestada através de normas constitucionais, não pode ser incompatível com a liberdade.

5. O fim último do Estado é exercer o mandato dentro de seus limites.

6. A ênfase dada ao método histórico que acentua a importância em recorrer às atas e outros documentos contemporâneos à formulação da Constituição, para descobrir qual deve ser o significado dos termos técnicos usados pelo texto, por ser a mais aceita na época, pode ser útil, tome-se, no entanto a precaução de só atribuir aos debates no seio da Constituinte o valor relativo que se deve dar, aos trabalhos parlamentares.

7. Quando a nova Constituição mantém, em alguns dos seus artigos, a mesma linguagem da antiga, presume-se que se pretende não mudar a lei nesse particular, e a outra continua em vigor, isto é, aplica-se à atual a interpretação aceita na anterior.

Os direitos assegurados pela Constituição antiga prevalecem, na vigência da nova, nos pontos em que esta não revogou aquela.

8. A Constituição aplica-se aos casos modernos, não previstos pelos que a elaboraram. Cumpre ao legislador e ao juiz ao invés da ânsia de revelar inconstitucionalidades, mostrar solicitude no sentido de enquadrar na letra do texto antigo o instituto moderno.

9. Quando a Constituição confere poder geral ou prescreve dever, franqueia também, implicitamente, todos os poderes particulares necessários para o exercício de um ou cumprimento de outro.

A. Onde se mencionam os meios para o exercício de um poder outorgado, não será lícito implicitamente admitir novos ou diferentes meios, sob o pretexto de serem mais eficazes ou convenientes.

B. Onde um poder é conferido em termos gerais, interpreta-se como estendendo-se de acordo com os mesmos termos, salvo se alguma restrição for deduzível do próprio contexto, por se achar ali expressa ou implícita.

10. Quando a Constituição determina as circunstâncias em que pode ser exercido um direito ou aplicada uma pena, estas especificações importam na proibição de qualquer interferência legislativa, seja para sujeitar o exercício do direito a condições novas, ou para estender a penalidade a outros casos.

11. A prática constitucional longa e uniformemente aceita pelo Poder Legislativo, ou pelo Executivo, tem mais valor para o intérprete do que as especulações engenhosas dos espíritos concentrados. Entretanto a exegese adotada pelas Câmaras, ou pelo Executivo, não influi peremptoriamente nas decisões do Judiciário senão nos casos políticos.

12. Interpretam-se estritamente os dispositivos que instituem exceções às regras gerais firmadas pela Constituição.

Não se admite, no entanto, interpretação estrita que entrave a realização plena no escopo visado pelo texto.

Dentro da letra rigorosa delé procure-se o objetivo da norma suprema; seja este atingido e será perfeita a exegese.

Quando as palavras forem suscetíveis de duas interpretações, uma estrita, outra ampla, adotar-se-á aquela que for mais consonante com o fim transparente da norma positiva.

13. Aplica-se à exegese constitucional o processo sistemático da Hermenêutica, e, também o **teleológico**, assegurando-se ao último a preponderância e considerando-se de alta valia a jurisprudência, sobretudo do S.T.F., precedentes parlamentares etc.

14. Não se resolve contra a letra expressa da Constituição, baseado no elemento histórico ou no Direito Natural. Cumpre-se o que ressalta dos termos da norma suprema, salvo caso de forte presunção em contrário: às vezes o próprio contexto oferece fundamento para o restringir, distender ou simplesmente, determinar.

Não podem os tribunais declarar inexistente um decreto legislativo ou executivo, apenas por ser contrário aos princípios da justiça, às noções fundamentais do Direito: é de rigor que viole a Constituição, implícita ou explicitamente.

15. A Constituição é a lei suprema do país contra sua letra, ou espírito

não prevalecem resoluções dos poderes federais, constituições, decretos ou sentenças federais nem tratados ou quaisquer atos diplomáticos.

16. Sempre que seja possível sem fazer demasiada violência às palavras, interprete-se a linguagem da lei com reservas tais que se torne constitucional a medida que ela institui ou disciplina.

17. A constitucionalidade não pode decorrer só dos motivos da lei. Se o Parlamento agiu por motivos reprovados ou incompatíveis com o espírito do código supremo, porém, a lei não é, no texto, contrária ao estatuto básico, o tribunal abstem-se de a condenar (COOLEY).

V' TIPOS DE INTERPRETAÇÃO

1. **LEGISLATIVA.** É a que se pode considerar permanente, desde que se efetue normalmente na atividade constante dos órgãos legislativos, a discutir e expedir as leis ordinárias, assumindo esta forma o caráter de direta, posto que implica no exame imediato do texto e a aplicação dos princípios das normas fundamentais.

Este processo não pode ser tido como definitivo, uma vez que pode ocorrer a impugnação da constitucionalidade das próprias leis pelos órgãos do poder judiciário federal.

2. **ADMINISTRATIVA.** Ocorre quando os órgãos do poder executivo ao tomar suas decisões, ajustam seus atos, resoluções e disposições gerais, ao império dos preceitos constitucionais.

O ato administrativo deve estar inspirado no princípio da legalidade o que pressupõe a sua conformidade não só com a disposição legal secundária, mas com o texto e o espírito das normas constitucionais.

É uma interpretação constitucional indireta, de caráter administrativo, muito mais restrita do que a dos órgãos judiciais.

No sistema brasileiro a interpretação administrativa é muito importante, desde que cuidando-se de seu desenvolvimento poderá a administração evitar vários litígios, que decorrem da aplicação das normas constitucionais e das dos demais ramos do direito.

É fundamental para o aperfeiçoamento das atividades da administração, pois pode conciliar as garantias constitucionais com o crescimento das tarefas administrativas do Estado contemporâneo.

3. **JUDICIAL.** Consiste naquela que fazem as chamadas cortes constitucionais.

É importante especialmente nos Estados que adotaram o sistema da revisão judicial dos atos de autoridade, ante juízes ordinários ou tribunais especializados.

Tem maior importância na evolução do sistema político americano.

4. **DOCTRINÁRIA.** É a realizada pelos estudiosos do Direito.

A interpretação das disposições constitucionais efetuadas pelos tradutores levou, no México, à criação dos tribunais administrativos, antes de serem reconhecidos expressamente pela Constituição.

O domínio dos conceitos técnico-científicos, a capacidade de cons-

trução sistemática, no manejo do ordenamento jurídico facilita a elucidação das disposições constitucionais (JOSÉ ZAFRA VALVERDE — La interpretación de las Constituciones).

VI. A CONSTRUÇÃO

É processo hermenêutico mais amplo do que a interpretação propriamente dita.

A interpretação é matéria de direito, a construção, de política (critérios valorativos ou políticos sociais, justiça utilidade).

A Construção vai além do texto escrito e pode invocar o auxílio de considerações extrínsecas.

Interpretação — arte de encontrar o verdadeiro sentido de qualquer expressão segundo o sentido que seus autores visaram transmitir e de capacitar outrem a extrair deles a mesma idéia que o legislador quis transmitir.

A Construção consiste na extração de conclusões a respeito de matérias que ficam além da expressão direta dos textos, a partir de elementos conhecidos, no texto. Tais conclusões deduzem-se do espírito da Lei.

Construção liberal — desenvolvimento progressivo do diploma constitucional americano (EXTREMAMENTE RICA EM CONCEITOS ELÁSTICOS — SINTÉTICA).

ELEMENTO EXTRA-LEGAL-METALEGAL que tem importância predominante no método sociológico de hermenêutica de ROSCOE-POUND (Pág. 15 — ALÍPIO SILVEIRA. Construção no STF).

VII. ANALOGIA

Tendo em conta que seria absurdo partir de uma interpretação assistemática do Direito Constitucional, e, portanto, considerando a ordenação constitucional e (estatal — no dizer de Santi Romano), no seu complexo de sistemas parciais cujos elementos coordenados entre si, muitas vezes se pressupõem de forma a que é a Constituição a base e estrutura que dá unidade ao ordenamento jurídico positivo do Estado, pode-se extrair algumas conseqüências que parecem exorbitantes e infundadas até.

Entre as primeiras, exorbitantes, têm particular importância alguns dos princípios fundamentais relativos à interpretação das leis e, principalmente, aquele pelo qual, quando um caso não está regulado por precisas disposições legais, valem para ele os dispositivos que regem hipóteses semelhantes ou matérias análogas, e, quando faltam também estas disposições, valem os princípios gerais. Por outras palavras, a analogia legis e a analogia iuris, que estão autorizadas por este princípio, quando possibilitadas pela norma que se considera, se, como ocorre nas leis penais e leis excepcionais, não está de outro modo disposto implícita ou explicitamente, não só pela que expressamente estabelece, mas também porque, devido à sua conexão com o sistema de normas de que faz par-

te, dela se pode argumentar mediante um processo lógico de abstração, a existência na ordenação jurídica de alguma norma mais ampla e compreensiva. Muitas vezes, se pode deduzir de uma ou mais normas expressas que estas são parciais expressões e formulações de outras inexpressas e latentes. Se estas últimas — quando o caso em controvérsia não apresenta afinidade e semelhança outros contemplados em normas expressas — não puderem ser apuradas com o exame de uma ou mais disposições de cada uma, dever-se-á indagar se alguma norma tirada do sistema de normas baseadas nos seus princípios fundamentais e gerais possa referir-se àquele caso. O que significa que não é exata a opinião que julga admissível a analogia somente quando uma norma o disponha; portanto, é necessário considerá-la sempre admissível, quando não for vedada ou impossível.

Além disso, como já se ressaltou; tais princípios podem, às vezes, ser inferidos, não só do complexo de normas escritas, mas também da natureza das instituições, isto é, do Estado e das nele compreendidas. (cfr. ROMANO, Santi, in *Princípios de Direito Constitucional Geral*, pág. 127, R. T. 1977).

VIII. QUESTÕES PARA SEMINÁRIO

1. É viável falar em **CONSTRUÇÃO** em nosso Sistema Constitucional?
2. Lei complementar é o único veículo para a edição de normas gerais?
3. Norma geral de Direito Tributário pode criar tributo?
4. É possível admitir a possibilidade da Analogia na interpretação constitucional?
5. Como deve ser entendido o disposto no art. 18, parágrafo 1º., diante dos princípios da autonomia municipal e da federação?

BIBLIOGRAFIA

- ROMANO, Santi. *Princípios de Direito Constitucional Geral*.
MAXIMILIANO, Carlos. *Hermenêutica e Aplicação do Direito*. 7ª. edição.
SILVEIRA, Alípio. *Hermenêutica do Direito. A Construção no STF*.
COOLEY, Thomas. *Princípios de Direito Constitucional*. Rev. dos Tribunais.
BARACHO, José Alfredo de Oliveira. *Hermenêutica Constitucional. Interpretação das normas constitucionais*. In "Revista da UFMG". Vol 25, nº. 18, Maio/77, pág. 175.